

2012•2013
FACULTEIT BEDRIJFSECONOMISCHE WETENSCHAPPEN
*master in de toegepaste economische wetenschappen:
beleidsmanagement*

Masterproef

De omvang van het overheidsbeslag in België en de manieren om deze terug te dringen

Promotor :
dr. Wim MARNEFFE

Björn Souvereijns

Masterproef voorgedragen tot het bekomen van de graad van master in de toegepaste economische wetenschappen , afstudeerrichting beleidsmanagement

2012•2013

FACULTEIT BEDRIJFSECONOMISCHE
WETENSCHAPPEN

*master in de toegepaste economische wetenschappen:
beleidsmanagement*

Masterproef

De omvang van het overheidsbeslag in België en de manieren om deze terug te dringen

Promotor :
dr. Wim MARNEFFE

Björn Souvereijns

Masterproef voorgedragen tot het bekomen van de graad van master in de toegepaste economische wetenschappen , afstudeerrichting beleidsmanagement

Voorwoord

Deze masterproef wordt voorgedragen tot het behalen van de graad van master in de Toegepaste Economische Wetenschappen, optie Beleidsmanagement. Het werkstuk omvat een onderzoek naar het Belgische overheidsbeslag, een actueel en interessant onderwerp.

Het opstellen van deze masterproef was echter niet mogelijk geweest zonder de steun van een aantal mensen. Hierbij maak ik van de gelegenheid gebruik om hen te bedanken.

Eerst en vooral wil ik mijn naaste omgeving bedanken voor de steun die ze mij gegeven hebben tijdens de totstandkoming van dit werkstuk. Daarnaast gaat mijn oprechte dank uit naar mijn promotor, dr. Wim Marneffe, voor zijn goede raad en ondersteuning.

Samenvatting

In deze masterproef worden het Belgisch overheidsbeslag en de bijbehorende overheidsfinanciën onderzocht. De centrale onderzoeksvraag die hieraan gekoppeld wordt, luidt als volgt: "Het overheidsbeslag van België: hoe terug te dringen?". Om tot een antwoord te komen op deze onderzoeksvraag worden vijf deelvragen geformuleerd.

In het eerste hoofdstuk wordt ingegaan op de probleemstelling en aanleiding voor deze masterproef. Om het samenleven van mensen op een goede manier te laten verlopen en de hierbij mogelijk gepaard gaande chaos te vermijden, is er een zekere vorm van organisatie of leiding nodig. Zo is op een natuurlijke wijze de overheid ontstaan. Aanvankelijk was men geen voorstander van de overheidsinterventie en was er in de 19^e eeuw nog sprake van een zogenaamde "nachtwakersstaat" waarbij de overheidsinterventie zoveel mogelijk beperkt diende te worden. Deze nachtwakersstaat is op termijn geëvolueerd tot een interventiestaat waarbij een zeer ruime taak voor de overheid is weggelegd. Zo blijkt dat België tot één van de zwaarst belaste landen ter wereld behoort. Daarnaast is er ook nog eens de vergrijzingsproblematiek waar we nu en in de komende decennia mee te maken zullen krijgen.

In hoofdstuk twee komen we bij de eerste deelvraag terecht: "Wat is het overheidsbeslag van België?". Om zijn taken te kunnen uitvoeren legt de overheid in bepaalde mate beslag op de middelen die door de economie gegenereerd worden. Vandaar de term overheidsbeslag, waarbij de totale overheidsuitgaven in verhouding tot het bruto binnenlands product worden bekeken. Voor het jaar 2012 bedroeg het Belgisch overheidsbeslag 53,6 procent. Bij het bestuderen van de Belgische overheidsuitgaven blijkt dat de beloning van werknemers en de sociale uitkeringen ruim de grootste uitgavenposten van de overheid zijn met uitgaven van respectievelijk 12,6 en 25,2 procent van het bbp in het jaar 2011.

Indien we het overheidsbeslag van België voor de periode 1970-2011 vergelijken met dat van een aantal andere relevante OESO-landen, zoals in hoofdstuk drie het geval is, dan valt op dat in al deze landen het overheidsbeslag een stijgend verloop kent doorheen deze periode. Nog een ander opmerkelijk feit is dat de ongelijkheid in overheidsbeslag tussen de verschillende landen afneemt. Dit komt voornamelijk door een sterkere stijging in de landen met een initieel laag overheidsbeslag. Voor het jaar 2012 bekleedt België de derde plaats wat betreft de hoogte van het overheidsbeslag en worden we enkel voorafgegaan door Finland en Frankrijk. Via dit hoofdstuk wordt dus een antwoord geboden op de deelvraag "Is het Belgisch overheidsbeslag abnormaal in vergelijking met andere (relevante) landen?".

Met het reeds hoge overheidsbeslag in het achterhoofd wordt er in hoofdstuk vier vervolgens een blik geworpen op de vergrijzingsproblematiek en bestuderen we de deelvraag "Vormt de vergrijzing een probleem voor het Belgisch overheidsbeslag?". Wat blijkt is dat tussen nu en 2060 het aantal 65-plussers fors toegenomen zal zijn en het aantal personen op actieve leeftijd tegelijkertijd behoorlijk afgenomen zal zijn. Dit zorgt ervoor dat de hogere lasten die een stijging van het aantal ouderen met zich meebrengt nog eens gedragen zullen moeten worden door minder schouders. Indien de activiteits- en werkgelegenheidsgraad in ons land voldoende hoog zouden zijn, zou dit geen al te grote problemen met zich meebrengen. Maar wat blijkt is dat België in vergelijking met

de EU-27 ondermaats presteert met een activiteitsgraad in 2012 van 67,4 procent tegenover 72,1 procent voor de EU-27. Wat betreft de werkgelegenheidsgraad hinken we eveneens achterop met een percentage van 62,1 ten opzichte van 64,4 voor de EU-27. De lagere activiteits- en werkgelegenheidsgraad in ons land zijn te wijten aan de lage activiteits- en werkgelegenheidsgraad van de jongste (15-24 jaar) en oudste (55-64 jaar) leeftijdsgroepen. Het is bijgevolg belangrijk deze leeftijdsgroepen in grotere mate aan het werk te krijgen. Volgens de Studiecommissie voor de Vergrijzing zullen de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2011 en 2060 toenemen met maar liefst 6,1 procent van het bbp. Naast de reeds getroffen maatregelen en hervormingen zullen er dus nog verdere inspanningen geleverd dienen te worden om deze stijgende vergrijzingskosten te kunnen opvangen.

In een groot aantal landen, waaronder België, lijken de overheidsuitgaven in termen van het bbp een zeker plafond bereikt te hebben. Om deze reden is de laatste decennia de aandacht meer verschoven van de eigenlijke hoogte van de overheidsuitgaven naar de kwaliteit van deze uitgaven. De vierde deelvraag slaat dan ook op de vraag "Wat is de kwaliteit van de overheidsuitgaven?". Anders gesteld vragen we ons hierbij af of de gemaakte uitgaven wel zorgen voor de resultaten die men verwacht en of deze resultaten misschien met minder inspanningen bereikt kunnen worden. Een studie van De Witte en Moesen (2008) omtrent deze problematiek verklaart dat indien België even performant zou scoren als zijn best practice, het met 7,9 procent minder middelen 7,9 procent meer overheidseffectiviteit zou kunnen bereiken. Uit een ander onderzoek van De Witte en Moesen (2010) blijkt de ideale omvang van de overheid voor België neer te komen op 47,3 procent van het bbp. Hiermee is ook meteen een antwoord gegeven op de vijfde deelvraag: "Wat is nu het optimale overheidsbeslag of de ideale omvang van de overheidssector voor België?". Met een beslag van 53,6 procent van het bbp in 2012 zien we dat België 6,3 procentpunten van dit optimale niveau afwijkt en de publieke sector als het ware te groot is. Deze bevindingen zijn terug te vinden in hoofdstuk vijf.

In de volgende twee hoofdstukken wordt vervolgens bekeken op welke mogelijke manieren het overheidsbeslag en de bijbehorende vergrijzingsproblematiek teruggedrongen kunnen worden. Hierbij worden een aantal mogelijke maatregelen uitgewerkt.

Een eerste maatregel, uitgewerkt in hoofdstuk zes, slaat op een afname van de overheidswerkgelegenheid door stelselmatig minder arbeidskrachten aan te werven. In een eerste situatie wordt uitgegaan van het principe dat voor drie uitredende voltijdse equivalenten in de overheidssector slechts één nieuwe voltijdse equivalent zal worden aangeworven. Op deze manier zal de overheidswerkgelegenheid tussen de jaren 2011 en 2040 ongeveer halveren van 622.508 voltijdse equivalenten naar 323.967 voltijdse equivalenten. Deze situatie zou een besparing van bijna 13,5 miljard opleveren in 2040 ten opzichte van een situatie met een gelijk gebleven werknemersbestand zoals in 2011. In verhouding tot het bbp betekent dit een besparing van 2,55 procent. Dit is een behoorlijke besparing gezien de uitgaven van 4,53 procent van het bbp in 2011 voor de netto beloning van de werknemers in de overheidssector. Bij de alternatieve scenario's worden er enerzijds meer en anderzijds minder arbeidskrachten vervangen.

Een tweede batterij aan maatregelen slaat op het terugdringen van de budgettaire kosten verbonden aan de vergrijzing. De hierbij uitgewerkte maatregelen zijn enerzijds een daling van het wettelijk pensioen en anderzijds de afschaffing of vermindering van het fiscaal voordeel verbonden aan pensioensparen en deze zijn beiden terug te vinden in hoofdstuk zeven. Bij de daling van het wettelijk pensioen wordt uitgegaan van een daling van de werknemers- en overheidspensioenen met respectievelijk één en vijf procent. Deze maatregel zorgt voor het jaar 2014 voor een besparing van 864 miljoen euro of 0,252 procent van het bbp.

De afschaffing of vermindering van het fiscaal voordeel verbonden aan pensioensparen komt vervolgens aan bod. Indien het fiscaal voordeel volledig wordt geschrapt, zorgt dit voor een besparing van bijna 390 miljoen in 2014 of 0,114 procent van het bbp. Tegen 2060 bedraagt de besparing zo'n 1,1 miljard euro of 0,153 procent van het bbp. In het geval het fiscaal voordeel niet afgeschaft maar verminderd wordt, is de besparing uiteraard kleiner. De besparing komt dan neer op 75,5 miljoen euro of 0,022 procent van het bbp in 2014 en 221,4 miljoen euro of 0,03 procent van het bbp in 2060. De vraag die rijst bij deze maatregel is of het wel een goed idee is dergelijke maatregel effectief door te voeren gezien de relatief beperkte besparingen die eraan verbonden zijn. In deze economisch moeilijke tijden is het immers niet aangewezen de mensen nog meer te ontmoedigen.

Tot slot wordt de algemene conclusie van deze masterproef weergegeven in hoofdstuk acht.

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	1
Samenvatting	3
Lijst met tabellen	11
Lijst met figuren.....	13
Lijst met afkortingen.....	15
Hoofdstuk 1: Onderzoeksplan.....	1
1.1 Inleiding & probleemstelling	1
1.2 Centrale onderzoeksvraag.....	5
1.3 Deelvragen	5
1.4 Beperkingen en grenzen	8
Hoofdstuk 2: Het overheidsbeslag en de openbare financiën van België.....	9
2.1 De overheidsinterventie.....	9
2.1.1 Functies en doelstellingen	9
2.1.2 Allocatiefunctie	10
2.1.3 Verdelingsfunctie	11
2.1.4 Stabilisatiefunctie.....	13
2.1.5 Interventiemogelijkheden	14
2.2 Omvang overheidsinterventie.....	15
2.3 Evolutie van de Belgische overheidsfinanciën	16
2.3.1 De uitgaven	16
2.3.2 Uitgaven naar functie	24
2.3.3 Verklaring stijgende overheidsuitgaven.....	25
2.3.4 De ontvangsten	30
2.3.5 Het financieringssaldo en het primair saldo	36
2.3.6 De overheidsschuld en verplichtingen	38
2.3.7 Overzicht	43
2.4 Verklaring evolutie overheidsfinanciën	43
2.4.1 Periode 1970-1983.....	43
2.4.2 Periode 1984- 1990.....	44
2.4.3 Periode 1990-heden	45
Hoofdstuk 3: Overheidsbeslag internationaal vergeleken	47
Hoofdstuk 4: De vergrijzingsproblematiek in België.....	49
4.1 Definitie.....	49
4.2 Situatie België	50
4.3 Oorzaken	51
4.3.1 Toenemende levensverwachting	51
4.3.2 Veroudering babyboomgeneratie.....	52
4.3.3 Dalende nataliteit.....	53

4.4	Activiteits- en werkgelegenheidsgraad	54
4.5	Overheidsbeslag en vergrijzing	57
4.6	Budgettaire kosten van de vergrijzing	58
4.6.1	Referentiescenario	59
4.6.2	Gehanteerde hypothesen	60
4.6.3	Alternatieve scenario's betreffende productiviteitsgroei	62
4.7	Getroffen maatregelen/initiatieven	63
4.7.1	Lissabonstrategie/EU 2020-strategie	63
4.7.2	Het Zilverfonds	64
4.7.3	Het Generatiepact	65
4.7.4	Recente hervormingen	66
Hoofdstuk 5:	Kwaliteit van de overheidsuitgaven	71
5.1	De juiste doelstellingen	71
5.2	Effectiviteit en efficiëntie van de overheidsuitgaven	72
5.2.1	Effectiviteit	72
5.2.2	Efficiëntie	73
5.2.3	Effectiviteit & efficiëntie	74
5.3	Ideale omvang overheidssector	75
5.3.1	Armey-curve	76
5.3.2	Ideale overheidsomvang België	77
Hoofdstuk 6:	Case 1 Afname overheidswerkgelegenheid	79
6.1	Internationale vergelijking personeelsuitgaven overheidssector	80
6.2	Beschrijving data en assumpties	82
6.3	Situatie 1: één voor drie	86
6.3.1	Budgettair effect	90
6.3.2	Samenvatting situatie 1	92
6.4	Situatie 2: Volledige stop extra aanwervingen in de overheidssector	93
6.5	Situatie 3: twee voor drie	94
6.6	Conclusie case 1	95
Hoofdstuk 7:	Case 2 Maatregelen in verband met de vergrijzing- en pensioenproblematiek	97
7.1	Het pensioensysteem	97
7.1.1	Repartitie versus kapitalisatie	97
7.1.2	De pensioenpijlers	97
7.2	Maatregel daling wettelijk pensioen	99
7.2.1	Armoede	102
7.3	Maatregel afschaffing fiscaal voordeel pensioensparen	105
7.3.1	Fiscaal voordeel pensioensparen	105
7.3.2	Argumenten	106
7.3.3	Data, assumpties en budgettair effect	106
7.3.4	Alternatieve situatie	111

7.3.5	Conclusie maatregel	113
Hoofdstuk 8:	Algemene conclusie	115
8.1	Probleemstelling en inleiding	115
8.2	Eerste deelvraag: "Wat is het overheidsbeslag van België?"	115
8.3	Tweede deelvraag: "Is het Belgisch overheidsbeslag abnormaal in vergelijking met andere (relevante) landen?"	116
8.4	Derde deelvraag: "Vormt de vergrijzing een probleem voor het Belgisch overheidsbeslag?"	116
8.5	Vierde deelvraag: "Wat is de kwaliteit van de overheidsuitgaven?"	117
8.6	Cases	117
8.6.1	Case 1	118
8.6.2	Case 2	119
Lijst van geraadpleegde werken	.....	121
Bijlagen	.....	129
Bijlage 1	Cijfergegevens bij figuur 3 in verband met de overheidsuitgaven naar functie (in procent van de totale uitgaven)	129
Bijlage 2	De voornaamste hypothesen in verband met de vooruitzichten van de SCvV	131

Lijst met tabellen

Tabel 1 Evolutie inkomensongelijkheid België voor en na belastingen, periode 1999-2008.....	12
Tabel 2 Overheidsuitgaven gezamenlijke overheid, in procent van het bbp, periode 1970-2011 ...	17
Tabel 3 Uitsplitsing van de sociale uitkeringen, in procent van de totale sociale uitkeringen, periode 2002-2011	18
Tabel 4 Publieke werkgelegenheid in België	21
Tabel 5 Ontvangsten van de gezamenlijke overheid, in procent van het bbp, periode 1970-2011 .	30
Tabel 6 Fiscale druk in internationaal perspectief, in procent van het bbp, periode 1970-2010	32
Tabel 7 Uitsplitsing belastingdruk in de Europese Unie, in procent van het totaal, jaar 2010	33
Tabel 8 Uitsplitsing van de componenten van de belastingdruk in België, in procent van de totale belastinginkomsten, jaar 2011	35
Tabel 9 Primair saldo, rentelasten en financieringssaldo, in procent van het bbp, periode 1970-2011.....	36
Tabel 10 Overheidsschuld in internationaal perspectief, in procent van het bbp, periode 1970-2011	40
Tabel 11 Overzichtstabel overheidsfinanciën, in procent van het bbp, periode 1970-2011.....	43
Tabel 12 Overheidsbeslag (uitgaven gezamenlijke overheid in procent van het bbp), periode 1970-2012.....	47
Tabel 13 Bevolkingsstructuur in België, periode 2000-2060	50
Tabel 14 Levensverwachting Belgische bevolking.....	51
Tabel 15 Arbeidsmarktindicatoren België volgens geslacht en leeftijd, in procent, 3e kwartaal 2012	55
Tabel 16 Arbeidsmarktindicatoren EU-27 volgens geslacht en leeftijd, in procent, 3e kwartaal 2012	56
Tabel 17 De budgettaire kosten van de vergrijzing op lange termijn, in procent van het bbp.....	59
Tabel 18 De budgettaire kosten van de vergrijzing op lange termijn volgens twee alternatieve scenario's, in procent van het bbp	62
Tabel 19 Impact structurele hervormingen op de budgettaire kosten van de vergrijzing, verschil tussen projectie met en zonder hervormingen, in procent van het bbp	68
Tabel 20 Effectiviteits- en efficiëntie-indicatoren van de overheidsuitgaven in een aantal OESO-landen, jaar 2000.....	73
Tabel 21 Optimale budgetomvang volgens Stark	75
Tabel 22 Arbeidsvolume in voltijdse equivalenten naar leeftijd en sector, vierde kwartaal 2011....	83
Tabel 23 Arbeidsvolume in voltijdse equivalenten dat op pensioen wordt gestuurd, periode 2011-2040.....	85
Tabel 24 Aantal voltijdse equivalenten dat aangeworven en afgebouwd wordt (per jaar en cumulatief) en het nieuw bekomen arbeidsvolume, periode 2011-2040	86
Tabel 25 Arbeidsvolume in voltijdse equivalenten naar statuut en activiteitstak voor de overheidssector, vierde kwartaal 2011	87
Tabel 26 Arbeidsvolume in voltijdse equivalenten dat jaarlijks en cumulatief wordt afgebouwd per statuut in de overheidssector, periode 2011-2040	88
Tabel 27 Gemiddeld netto jaarloon per statuut, in euro, periode 2011-2040	89

Tabel 28 Budgettaire effect van de maatregel per statuut t.o.v. oorspronkelijke situatie in 2011, in euro's, periode 2011-2040	90
Tabel 29 Budgettaire effect in procent van het bbp, bbp in miljoenen euro's, periode 2011-2040 ...	91
Tabel 30 Overzicht belangrijkste componenten situatie 1, periode 2011-2040	92
Tabel 31 Overzicht volledige stop extra aanwerving in de overheidssector, periode 2011-2040	93
Tabel 32 Overzicht situatie 3: vervangingsratio 2 voor 3, periode 2011-2040	94
Tabel 33 Daling van de pensioenuitkering in de werknemersregeling, periode 2014-2060.....	99
Tabel 34 Daling van de pensioenuitkering in de overheidssector, periode 2014-2060	100
Tabel 35 Gegevens pensioensparen en bevolking op actieve leeftijd, periode 2005-2010.....	107
Tabel 36 Prognoses, veronderstellingen en budgettaire effecten in verband met afschaffing fiscaal voordeel pensioensparen, periode 2014-2030	109
Tabel 37 Prognoses, veronderstellingen en budgettaire effecten in verband met afschaffing fiscaal voordeel pensioensparen, periode 2040-2060	110
Tabel 38 Budgettaire effecten in verband met vermindering fiscaal voordeel pensioensparen, periode 2014-2030	111
Tabel 39 Budgettaire effecten in verband met vermindering fiscaal voordeel pensioensparen, periode 2040-2060	112

Lijst met figuren

Figuur 1 Schuldgraad EU-27, 1e kwartaal 2012	3
Figuur 2 Overheidswerkgelegenheid als percentage van de beroepsbevolking in de OESO-landen, jaren 2000 en 2008	22
Figuur 3 Overheidsuitgaven naar functie, in procent van de totale uitgaven	24
Figuur 4 Gemiddelde gezinsgrootte in België, periode 1970-2007	29
Figuur 5 Primair saldo, rentelasten en financieringssaldo (1970-2011)	37
Figuur 6 Overheidsschuld België, in procent van het bbp, periode 1970-2011	39
Figuur 7 Bevolkingspiramide: 2000 – 2030, in procent van de bevolking van het betrokken geslacht	52
Figuur 8 Evolutie van het aantal geboorten in België, periode 1940-2010	53
Figuur 9 Evolutie activiteits- en werkgelegenheidsgraad per kwartaal, periode 2005-2012.....	54
Figuur 10 Verband overheidsbeslag en afhankelijkheidsgraad, 2007	57
Figuur 11 Uitgaven geneeskundige verzorging volgens leeftijd (2000).....	60
Figuur 12 Evolutie van de activiteitsgraad, uitgedrukt in procent	67
Figuur 13 Armey-curve	76
Figuur 14 Personeelsuitgaven in procent van het bbp en bbp per capita, jaar 2005.....	80
Figuur 15 Uitbesteding gemeten adhv intermediaire consumptie/bbp, jaar 2005	82
Figuur 16 De drie pensioenpijlers in België	98
Figuur 17 Armoederisicocijfers naar belangrijkste activiteit voor een selectie van landen, +16 jarigen, jaar 2008	102
Figuur 18 Verdeling bevolking naargelang woningbezit, in procent van de populatie, jaar 2011 ..	104

Lijst met afkortingen

Bbp = bruto binnenlands product

EU = Europese Unie

NBB = Nationale Bank van België

OESO = Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling

FOD = Federale Overheidsdienst

ADSEI = Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie

VIVES = Vlaams Instituut voor Economie en Samenleving

SCvV = Studiecommissie voor de Vergrijzing

LCM = Leuven Center for Collaborative Management

FPB = Federaal Planbureau

Adhv = aan de hand van

JP = Japan

NL = Nederland

UK = Verenigd Koninkrijk

NZ = Nieuw Zeeland

CH = China

AT = Oostenrijk

CA = Canada

SE = Zweden

NO = Noorwegen

RSZ = Rijksdienst voor de Sociale Zekerheid

ECB = Europese Centrale Bank

Vh = van het

Tov = ten opzichte van

Hoofdstuk 1: Onderzoeksplan

1.1 Inleiding & probleemstelling

Al van in de oudheid en de middeleeuwen bestaat er een overheid. Al waren toen de taken van deze instelling nog zeer beperkt. De fundamentele visie op de overheidsinterventie was toen dan ook dat deze zo beperkt mogelijk diende te zijn. De voornaamste activiteiten van de overheid waren het waarborgen van de eigendomsrechten, de eerbiediging van contracten en de vrijwaring van de economische en politieke vrijheid van de burgers. De staat was toen nog een "nachtwakersstaat". Men maakte zich zorgen over de schadelijke gevolgen van de overheidsinterventie. Dit verklaart waarom de overheidsinterventie in de 19^e eeuw niet boven de tien procent van het bbp uitsteeg. Omwille van de beperkte aard van het overheidsoptreden, spitste de discussie over de overheidsinterventie zich tot aan de Tweede Wereldoorlog vooral toe op de belastingheffing. Een echt pleidooi voor meer overheidsuitgaven en -interventies kwam er pas na de Tweede Wereldoorlog bij de uitbouw van de bekende welvaartsstaat. De welvaartsstaat waarbij de overheid haar burgers als het ware van in de wieg tot het graf 'verzorgt'. Deze verzorging omvat voornamelijk de sociale zekerheid en de subsidiëring van openbare diensten zoals onderwijs en gezondheidszorg. De uitbouw van onze welvaartsstaat heeft bijgevolg geleid tot de overgang van een nachtwakersstaat naar een interventiestaat. Zo is men gekomen tot de drie alomvattende activiteiten, functies of taken van de overheid op de dag van vandaag. Namelijk de allocatie van middelen, de herverdeling van inkomens en de stabilisatie van de economie. Kort toegelicht betekenen deze taken respectievelijk de zorg voor een optimale aanwending van de schaarse middelen, het nastreven van een 'betere' inkomens- en vermogensverdeling (en dit vooral via belastingingrepen en het stelsel van de sociale zekerheid) en de beperking of zelfs de uitschakeling van conjuncturele schokken¹.

De overheid neemt een steeds belangrijkere plaats in onze maatschappij en dus ook in het economische gebeuren in. Dit heeft tot gevolg dat de overheid steeds meer beslag moet leggen op de binnenlandse productie en zo meer inkomsten genereert om de alsmar toenemende overheidsuitgaven verbonden aan deze uitbreiding van overheidstaken te financieren. Voor deze groei in de overheidsuitgaven zijn een aantal traditionele verklaringen: Zo is er "de wet van Wagner" die stelt dat met de ontwikkeling van de moderne industriële maatschappij ook de overheidssector zou groeien. De plateautheorie stelt dan weer dat de overheidsuitgaven sprongsgewijs stijgen. Zo zullen bij een economische crisis (of oorlog) de overheidsuitgaven stijgen. Eens deze uitzonderlijke gebeurtenis voorbij is, zullen de overheidsuitgaven echter niet terug zakken naar hun oorspronkelijk niveau omdat de bevolking ondertussen gewoon is geraakt aan de hogere belastingen. Baumol en Beck gaan uit van een relatieve groei van de overheidsuitgaven als gevolg van een productiviteitsverschil tussen de private en de publieke sector terwijl de lonen gelijk zijn. Een laatste traditionele verklaring voor de stijgende

¹ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007). *Handboek Openbare Financiën*. Antwerpen – Oxford: intersentia.

overheidsuitgaven is die van de bevolkingsgroei. Een grotere bevolking zou een hoger niveau van bepaalde overheidsdiensten noodzakelijk maken, zoals bijvoorbeeld meer politiebescherming.

Meer overheidsuitgaven betekent in principe een hogere belastingdruk. Een veelgebruikte methode om de belastingdruk van een land in kaart te brengen is deze van de zogenaamde Tax Freedom Day. Deze Tax Freedom Day verwijst naar de totale belastingen betaald door de gemiddelde belastingbetaler als een percentage van zijn totaal inkomen. Het wordt berekend door de totale belastinginkomsten van de overheid te delen door het bbp van het land. Dit resultaat wordt dan omgevoerd tot het aantal dagen van het jaar, startende vanaf 1 januari dat jaar. De Tax Freedom Day geeft dan de zogezegde dag weer vanaf wanneer de burgers voor eigen rekening beginnen te werken. Deze methode is onder andere handig om de belastingdruk van verschillende landen met elkaar te vergelijken. Volgens een studie van het bedrijf PriceWaterhouseCoopers (PwC) in samenwerking met professor Moesen (2012)² viel deze dag voor ons land in 2012 op 14 juni. Dit komt overeen met de hoogste belastingdruk in ons land sinds 30 jaar. Een jaar voordien viel deze dag nog op 10 juni. Hiermee behoort België tot één van de zwaarst belaste landen binnen de EU³.

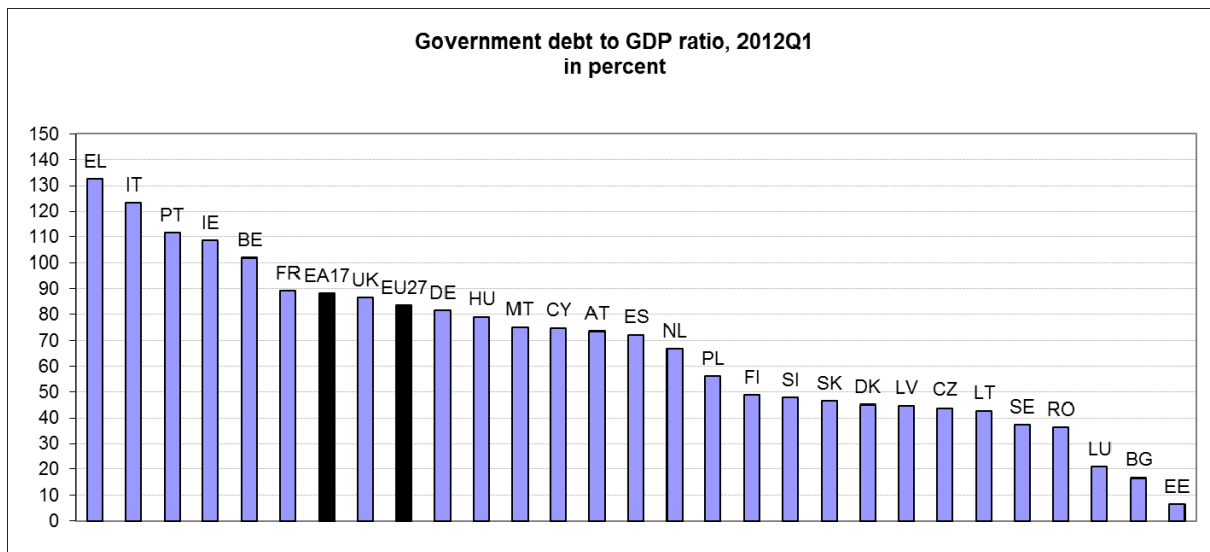
In onder meer een studie van het Vlaams Instituut voor Economie en Samenleving (Vives) en het Vlaams netwerk voor ondernemingen Voka (2011)⁴ in verband met het overheidsbeslag van België kwam nog maar eens aan het licht dat het overheidsbeslag in ons land aan de hoge kant is. Zo hoog zelfs dat we bij de koplopers van Europa horen. Het overheidsbeslag in België voor het jaar 2009 bedroeg 54,3 procent van het bbp. Binnen de Europese Unie overtreffen enkel Denemarken, Finland, Frankrijk en Zweden dit percentage, met respectievelijk 58,8; 56; 56 en 54,9 procent. Deze percentages worden berekend door de verhouding te nemen tussen de overheidsuitgaven binnen een land en het bruto binnenlands product van dat land. Het huidige niveau van het Belgische overheidsbeslag is niet historisch hoog gezien het recordniveau van 58 procent in de jaren 80. Maar het benadert wel terug het niveau begin jaren 90. Tijdens deze periode moest er namelijk gesnoeid worden in de overheidsuitgaven (via de Maastricht criteria) om tot de euro te mogen toetreden. Waarom het hoge Belgische overheidsbeslag als problematisch beschouwd wordt, en deze van de andere Europese hoogvliegers zoals bovengenoemd niet, heeft onder andere te maken met de schuldgraad van het land. De Belgische schuldgraad is namelijk hoger dan deze van de andere desbetreffende landen. In 2009 bedroeg onze schuldgraad 95,7 procent van het bbp en in het eerste kwartaal van 2012 zelfs 101,8 procent zoals te zien is op onderstaande grafiek. De figuur toont ook dat de andere landen met een hoog overheidsbeslag inderdaad een aanzienlijk lagere schuld hebben dan België. Uit recent onderzoek blijkt zelfs dat als de schuldgraad van een land boven de kritische waarde van 90 procent van het bbp uitstijgt, dit nefaste gevolgen heeft op de economische groei.

² PriceWaterhouseCoopers. (2012). *Tax Freedom Day 2012*. Opgevraagd op 18 september, 2012, via http://www.pwc.be/en_BE/be/publications/2012/tax-freedom-day-2012.pdf.

³ De Smet, D. (2012, 9&10 juni). Staat krijgt vijf dagen extra. *De Standaard*. Opgevraagd op 16 september, 2012, via http://www.econ.kuleuven.be/eng/ew/Articles%20press/2012/WM_DeStandaard_090612.pdf.

⁴ Reinhart, C.M., Rogoff, K.S. (2010). Growth in a time of debt [Elektronische versie]. *American Economic Review*, vol.100, p573-578.

Figuur 1 Schuldgraad EU-27, 1e kwartaal 2012



Bron: Eurostat

Wim Moesen en Kristof De Witte (2010)⁵, twee Leuvense economen, hebben het ideale overheidsbeslag voor ons land berekend via een top-down studie die het algemeen verband tussen overheidsbetrokkenheid en economische groei onderzoekt. Volgens de studie is de ideale overheidsomvang deze waarbij de economische groei zo groot mogelijk is, gecorrigeerd voor een aantal significante controlevariabelen waaronder familie grootte, openheid van de economie en het bbp per capita. Dit kwam neer op 44,85 procent. Met de 54,3 procent van 2009 zitten we daar dus ruim boven. België is bij wijze van spreken te vet. Dit blijkt ook uit een studie van Stark (2007)⁶. In deze studie wordt gekeken naar efficiënte performers wat betreft de uitgaven van de overheid in diverse deelcategorieën, om zo tot een min of meer optimaal uitgavenpercentage ten opzichte van het bbp te komen. Enkele voorbeelden van deze efficiënte performers zijn Japan, Nederland en het Verenigd Koninkrijk wat betreft onderwijs met een uitgave van ongeveer vijf procent van het bbp. Op het gebied van herverdeling en transfers worden Japan en Noorwegen gezien als efficiënte performers met een uitgave van tien tot vijftien procent in verhouding tot het bbp. Hieruit blijkt dat in het algemeen het optimale uitgavenpercentage ongeveer 30 tot 35 procent van het bbp bedraagt.

⁵ De Witte, K., Moesen, W. (2010). Sizing the government [Elektronische versie]. *Public Choice*, vol.145, p39-55.

⁶ Stark, J. (2007). *Fit for the future? Towards a lean and efficient public sector*. Opgevraagd op 18 september, 2012, via http://www.ecb.int/press/key/date/2007/html/sp070323_1.en.pdf.

Het is bijgevolg tijd dat er maatregelen worden genomen om het overheidsbeslag terug te dringen en zo het economisch klimaat van ons land te redden. De vraag is of de overheden een te groot beslag leggen op de schaarse middelen die elders aangewend zouden kunnen worden. Denk hier maar aan het zogenaamde crowding out effect. Een te hoog beslag kan een verstikkend effect hebben op de binnenlandse bevolking en de privé-investeerders. Het kan tot demotivatie leiden en zelfs werkloosheid in de hand werken. Werkenden zouden er bijvoorbeeld voor kunnen kiezen gewoonweg niet meer te gaan werken door de hoge lasten op hun loon. Daarnaast zorgen de hoge loonkosten ervoor dat ondernemers minder geneigd zijn te investeren in ons land en bijgevolg eerder in lage loonlanden gaan opereren. Voorts worden binnenlandse ondernemers gedemotiveerd door de hoge kosten op arbeid. Volgens het Duitse onderzoeksbureau IDW is België niet alleen in verhouding, maar ook in absolute cijfers het land met de hoogste loonkost ten opzichte van de buurlanden. Een slechte concurrentiepositie van ons land is hiervan het gevolg.

Daarnaast wordt het probleem van de vergrijzing in de nabije toekomst alsmaar groter. In de komende jaren gaat een groot aantal van de nu actieve bevolking op pensioen met als gevolg dat er minder actieven zullen overblijven en er meer pensioengerechtigden zullen zijn. Volgens onderzoek van het Itinera Institute⁷, een onafhankelijke denktank, zal tussen het jaar 2000 en 2050 de actieve bevolkingsgroep van België dalen met zo'n 650.000 mensen. Er blijft dus een kleinere groep actieven over die moet instaan voor de pensioenen van al de gepensioneerden. Ook zal de vergrijzing leiden tot hogere kosten op het gebied van gezondheidszorg aangezien ouderen meer zorg nodig hebben. Dit komt dus neer op bijkomende uitgaven voor de overheid wat betreft pensioenen en sociale zekerheid en zal bijgevolg leiden tot extra druk op het overheidsbeslag. In dit opzicht is een duurzame economische groei evenals een duurzaam overheidsbeleid hieromtrent belangrijk.

Het overheidsbeslag heeft een weerslag op nagenoeg alles en iedereen binnen onze maatschappij. In deze economisch moeilijke tijden moeten er oplossingen gezocht worden voor de problemen die er heersen in ons land, maar natuurlijk ook voor de toekomstige problemen waarmee we te maken zullen krijgen. Een grondige herziening van het overheidsbeslag behoort zeker tot een van de maatregelen.

⁷ *Itinera Institute*. (2009). *België en de vergrijzing*. Opgevraagd op 23 september, 2012, via <http://www.itinerainstitute.org/upl/1/default/doc/Microsoft%20PowerPoint%20-%2020090320%20-%20De%20vergrijzing%20revisited%20%5BCompatibility%20Mode%5D.pdf>.

1.2 Centrale onderzoeksvraag

Dit alles leidt ons naar de centrale onderzoeksvraag van deze masterproef, namelijk:

Het overheidsbeslag van België: hoe terug te dringen?

Zoals reeds aangehaald neemt de overheid een groot deel van de binnenlandse productie in beslag om allerlei overheidstaken uit te voeren. Uit de gegevens van het verleden blijkt dat dit overheidsbeslag almaar toeneemt in de tijd. Een groter overheidsbeslag betekent wel dat meer middelen terug bij de burgers terechtkomen, maar de vraag is of dit wel efficiënt verloopt. Zo is er de moeilijkheid om de juiste vraag naar een publiek goed te bepalen aangezien hier het prijsmechanisme niet werkt. Op deze manier bestaat de mogelijkheid dat er diensten door de overheid aangeboden worden die door de burgers niet als een meerwaarde gezien worden. Dit leidt uiteraard tot overbodige uitgaven waar in principe niemand iets aan heeft.

Vooraleer we een goed en gestructureerd antwoord op deze centrale onderzoeksvraag kunnen geven, gaan we eerst een aantal deelvragen formuleren en beantwoorden. Deze deelvragen luiden als volgt.

1.3 Deelvragen

1.3.1 Deelvraag 1

Wat is het overheidsbeslag van België?

Hier gaan we eerst in detail bekijken wat het overheidsbeslag nu juist is en wat het al dan niet weergeeft. De bedoeling is hier gebruik te maken van werkelijke cijfergegevens in verband met de inkomsten en de uitgaven van de overheid. We gaan de openbare financiën van België in kaart brengen en onderzoeken. Dit zal dus hoofdzakelijk gebeuren via het gebruik van betrouwbare cijfergegevens in verband met onze openbare financiën, zoals de online database van de Nationale Bank van België (NBB) en de cijfergegevens van Belgostat. In dit opzicht is het gebruik van het Handboek Openbare Financiën ook aangewezen. Daarnaast zal er gebruik gemaakt worden van ander bronnenmateriaal om een grondige literatuurstudie van dit aspect mogelijk te maken. Zo zullen we ook de evolutie van het overheidsbeslag van België door de jaren heen bestuderen.

1.3.2 Deelvraag 2

Is het Belgisch overheidsbeslag abnormaal in vergelijking met andere (relevante) landen?

Zoals deze tweede deelvraag doet vermoeden, gaan we hier een vergelijking trachten te maken met de omvang van de overheidsinterventies in andere landen. Hierbij zullen we zowel kijken naar soortgelijke landen (binnen de Europese Unie), als naar landen die heel wat verschillen van België. Bij deze deelvraag gaan we niet zo gedetailleerd in op de openbare financiën van de andere landen zoals in deelvraag één voor België het geval was. Er zal uiteraard wel gebruik gemaakt worden van het nodige cijfermateriaal om een grondige vergelijking mogelijk te maken. Deze gegevens kunnen we onder andere terugvinden via de online databases van Eurostat en OESO.

1.3.3 Deelvraag 3

Vormt de vergrijzing een probleem voor het Belgisch overheidsbeslag?

Als we het vandaag de dag hebben over de Belgische overheidsfinanciën komen we gegarandeerd terecht bij het almaar groter wordende probleem van de vergrijzing. Zoals reeds aangehaald zal een groot deel van de nu actieve bevolking weldra op pensioen gaan. Een kleinere actieve groep blijft dan over en dit zal ongetwijfeld zijn gevolgen hebben op de overheidsuitgaven indien er niet snel ingegrepen wordt. Gert Peersman en Koen Schoors, beiden gerenommeerde docenten aan de Universiteit Gent, verklaren in hun boek 'De Perfecte Storm' zelfs dat om de factuur van de vergrijzing tot 2060 te betalen er een spaarpot van om en bij de 1.200 miljard euro nodig zal zijn. In plaats van deze spaarpot heeft België echter te maken met een staatsschuld van meer dan 375 miljard euro. Er bestaat wel het zogeheten Zilverfonds, maar daar zit amper genoeg geld in om een half jaar pensioenen van te betalen. Ons pensioensysteem wordt hoe langer hoe meer als onhoudbaar gezien. Deze stelling wordt in de hand gewerkt door verschillende feiten. Zo gaan we met z'n allen steeds jonger met pensioen terwijl onze levensverwachting erop vooruit gaat. In 1970 moest er bijvoorbeeld per nieuwgeborene gemiddelde 6,8 jaar pensioen worden uitbetaald. Nu is dit maar liefst 21 jaar pensioen.

Indien ons land op lange termijn een begroting in evenwicht op tafel wil leggen, zal er 11,2 procent van het BBP gevonden moeten worden via besparingen of hogere inkomsten. Deze hogere inkomsten zijn uiteraard uit den boze gezien de nu al torenhoge belastingdruk. Schoors is van mening dat het huidige begrotingstekort en de vergrijzingskosten alleen maar gedragen kunnen worden indien er substantieel bespaard wordt in de sociale zekerheid. Nog enkele aanbevelingen van beide economen zijn de afschaffing van het brugpensioen, het optrekken van de pensioenleeftijd, het stimuleren van de bedrijven tot het aanwerven van oudere werkkrachten, ...⁸

⁸ Ballegeer, D., & Dedobbeleer, K. (2012, 6 oktober). 'Onze babyboomers maken het echt te bont'. *De Tijd*. Opgevraagd op 18 september, 2012, via

Bedoeling bij deze deelvraag is dus het probleem van de vergrijzing in kaart te brengen via een literatuurstudie en zo ook te kijken wat de mogelijke beleidsoplossingen voor dit probleem zijn. Hierbij zullen we gebruik maken van onder andere het jaarlijks verslag van de Studiecommissie voor de Vergrijzing en recente rapporten van de Europese Ageing Working Group. Afhankelijk van de economische groei zal er ook meer of minder bespaard moeten worden om de vergrijzingskosten te dragen. Handig hierbij is om verschillende scenario's wat betreft de economische groei te bekijken en zo te zien wat de impact hiervan is op de vergrijzingskosten.

1.3.4 Deelvraag 4

Wat is de kwaliteit van de overheidsuitgaven?

In deze fase van het onderzoek gaan we verder kijken dan louter het niveau van de overheidsuitgaven. Naast de hoogte van de uitgaven is het immers minstens even belangrijk om te kijken naar de kwaliteit van deze uitgaven. Hierbij wordt vooral gedacht aan de efficiëntie en effectiviteit. Zo is een overheid die veel middelen in beslag neemt maar daarmee wel efficiënt tewerk gaat veel makkelijker te verantwoorden dan een overheid die heel wat minder scoort op dit vlak. Een grote publieke tewerkstelling is in dit opzicht geen probleem, maar de efficiëntie ervan kan dat wel zijn. Het is dan ook interessant om het efficiëntieniveau van de Belgische gezamenlijke overheid te bestuderen. Albrecht (2008)⁹ beweert dat "een grondige analyse van wat de overheid doet met welke inzet van middelen – [via] een opportuniteitstest en efficiëntieanalyse – zeker geen overbodige luxe is" (p. 11). Dergelijke opportuniteitstest en efficiëntieanalyse zijn terug te vinden in het onderzoek van Afonso, Schuknecht en Tanzi (2005)¹⁰. Op deze manier kan men zien wat de overheid doet met welke inzet van middelen. Een (te) lage overheidsefficiëntie betekent immers dat de overheid, mits de nodige maatregelen, minder beslag kan leggen op schaarse middelen om eenzelfde niveau van efficiëntie te halen. Daartegenover kan ze ook kiezen voor eenzelfde beslag van schaarse middelen gekoppeld aan een hogere efficiëntie.

http://www.tijd.be/nieuws/politiek_economie_belgie/Onze_babyboomers_maken_het_echt_te_bont.9250948-3136.art.

⁹ Albrecht, J. (2008). *Slink, zwaarlijvig of onbegrensd? Een analyse van de publieke tewerkstelling in België tussen 2001 en 2007*. Opgevraagd op 19 september, 2012, via <http://www.itinerainstitute.org/upl/1/default/doc/NOTA%2047%20publieke%20tewerkstellingNL04.pdf>.

¹⁰ Afonso, A., Schuknecht, L., & Tanzi, V. (2005). Public sector efficiency: An international comparison [Elektronische versie]. *Public Choice*, vol.123, p321-347.

1.3.5 Deelvraag 5

Wat is nu het optimale overheidsbeslag of de ideale omvang van de overheidssector voor België?

Doorheen het beantwoorden van de voorgaande deelvragen zijn we gekomen tot de vraag wat nu eigenlijk het optimale overheidsbeslag van België zou kunnen zijn. Of is er helemaal geen sprake van dergelijk ideaal overheidsbeslag? In dit opzicht is het onderzoek van De Witte en Moesen (2010)¹¹ naar de ideale overheidsomvang van de verschillende OESO-landen een goed uitgangspunt.

1.3.6 Cases

Uiteindelijk zal er zelf een aanzet gegeven worden om het hoge overheidsbeslag in de eerst plaats in de hand te houden en zo de budgettaire houdbaarheid van de Belgische overheidsfinanciën te vrijwaren. Dit zullen we trachten te verwezenlijken door een aantal maatregelen uit te werken die een positief effect hebben op de openbare financiën. In dit opzicht zal er extra aandacht uitgaan naar maatregelen die helpen de stijgende vergrijzingskosten binnen de perken te houden.

1.4 Beperkingen en grenzen

1. De niet-geldelijke overheidsinterventies zoals reguleringen en administratieve formaliteiten worden in deze studie buiten beschouwing gelaten aangezien we vooral gebruik maken van feitelijke cijfergegevens om het overheidsbeslag in kaart te brengen.
2. In mijn onderzoek wordt er uitgegaan van de definitie van het overheidsbeslag die gebruik maakt van de overheidsuitgaven. Daarnaast is er ook een andere benadering mogelijk die uitgaat van de overheidsinkomsten. Indien juist toegepast en gecorrigeerd leiden beide benaderingen echter tot eenzelfde grootte van het overheidsbeslag.

¹¹ De Witte, K., & Moesen, W. (2010). Sizing the government [Elektronische versie]. *Public Choice*, 145 (1-2), p. 39-55.

Hoofdstuk 2: Het overheidsbeslag en de openbare financiën van België

2.1 De overheidsinterventie

Om het samenleven van mensen op een goede manier te laten verlopen en de hierbij mogelijk gepaard gaande chaos te vermijden is er een zekere vorm van organisatie nodig. Een samenleving van een (grote) groep mensen moet om efficiëntieredenen op de een of andere manier worden geleid. Zo is op een natuurlijke wijze de overheid ontstaan. Deze overheid kan op een simplistische manier gesteld via twee manieren interveniëren, een directe of een indirecte methode. De directe interventies gebeuren via dwingende reguleringen en overheidsbezit. De indirecte interventies gebeuren enerzijds via belastingen of subsidies die zorgen voor een wijziging van de relatieve prijzen en anderzijds via onrechtstreekse beïnvloedingskanalen zoals overheidsaandeelhouderschap en overleg. De wijze waarop de overheid intervenueert, verandert echter sterk doorheen de tijd.

Wat de historiek van de overheidsinterventie betreft kan er verwezen worden naar de probleemstelling. Kort gesteld komt het erop neer dat de overheidsinterventie geëvolueerd is van de klassieke visie in de 19^e eeuw van een "nachtwakersstaat" naar de interventiestaat van vandaag de dag die mede door de uitbouw van onze gekende welvaartsstaat ontstaan is. De klassieke visie wordt gekenmerkt door een grote zorg voor de schadelijke gevolgen van de overheidsinterventie en een overheidsinterventie die daarom niet boven de tien procent van het bbp uitsteeg. Bij de interventiestaat is er daarentegen een zeer ruime taak voor de overheid weggelegd.

Onder ideale omstandigheden zou er een perfect competitieve markt zijn, hetgeen resulteert in een pareto-evenwicht. In dat geval zou er dus geen overheidsinterventie nodig zijn. We weten echter dat dit in de werkelijkheid zeker niet altijd het geval is en men spreekt in dat geval van marktfalingen. Dergelijke marktfalingen vormen een noodzakelijke reden voor overheidsinterventie. Let wel dat deze marktfalingen geen voldoende reden zijn. Denk hierbij aan het feit dat de gevolgen van een marktfaling kleiner kunnen zijn dan de kost die gepaard gaat met een overheidstussenkomst¹².

2.1.1 Functies en doelstellingen

De drie grote activiteiten, taken of functies van de overheid zijn de allocatie van middelen, de herverdeling van inkomens en de stabilisatie van de economie. Deze drie zijn echter intermediaire doelstellingen voor de overheid die, eens ze gemaximaliseerd zijn, de bijdrage van de economische determinanten van het welzijn tot het totale welzijn optimaliseren. Deze drie intermediaire doelstellingen zijn onderling sterk verweven, hetgeen een belangrijke bemerking is.

¹² Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007). *Handboek Openbare Financiën*. Antwerpen – Oxford: Intersentia.

2.1.2 Allocatiefunctie

De marktwerking leidt tot een bepaalde allocatie, die meestal niet voldoet aan de maatschappelijk gewenste allocatie. De reden waarom deze hier niet aan voldoet kunnen we met name toewijzen aan marktfalingen. De markt werkt zoals eerder al gezegd niet altijd zoals de welvaartseconomie het zou willen. De belangrijkste marktfalingen hierbij zijn onvoldoende collectieve voorzieningen, externaliteiten en afwijkingen van de volkomen concurrentie. Daarnaast bestaat er ook nog de marktfaling betreffende informatieasymmetrie. Allereerst levert de allocatie die door het gewone marktsysteem tot stand zou worden gebracht onvoldoende collectieve voorzieningen op, zoals bijvoorbeeld defensie. De overheid beschikt over verschillende manieren om collectieve voorzieningen toch in voldoende mate aan te bieden. Zo kan de overheid zelf de noodzakelijke collectieve voorzieningen leveren of produceren. Daarnaast kan ze opteren om een subsidie toe te kennen aan particuliere bedrijven om ze aan te moedigen om te voorzien in collectieve goederen. Ten tweede kunnen er externe effecten optreden. Deze komen voor wanneer voor bepaalde baten of kosten veroorzaakt door de productie/consumptie van een goed of dienst niet moet worden betaald door producent of consument. Bij negatieve externe effecten wordt er een te grote hoeveelheid van het betreffende product geproduceerd en geconsumeerd omdat de externe kosten worden afgewenteld op een andere partij. Indien één van de betrokken partijen zou moeten opdraaien voor deze kosten zou dit in de meeste gevallen leiden tot een optimaal niveau van productie/consumptie. Mogelijke oplossingen voor negatieve externe effecten zijn het internaliseren van de externe kosten door belastingheffingen of een directe normering. Bij deze laatste valt wel op te merken dat dit enkel efficiënt is indien het recht ofwel het efficiënte niveau van productie/consumptie als norm kiest, ofwel een veel te hoge norm stelt zodat men toch het efficiënte niveau zal hanteren gezien dit voor de betreffende partij leidt tot de laagste kost. Kiest de wetgever echter een norm die in beperkte mate afwijkt van het efficiënte niveau, dan zal de betreffende partij deze norm volgen en bijgevolg een inefficiënt niveau van productie/consumptie hanteren¹³. De mogelijke stimulansen voor meer positieve externe effecten zijn het stimuleren van de productie door middel van subsidiëring of de voorzieningen die voor positieve externe effecten zorgen zelf leveren. Als derde marktfaling kan men te maken krijgen met concurrentievervalsing. Totale vrijheid op de markten kan immers leiden tot (prijs)afspraken, monopolies, oligopolies en kartels. De overheid moet bijgevolg instaan voor een zeker toezicht op de vrije markten zodat er voldoende marktpartijen overblijven om een werkzame concurrentie in stand te houden. Dit kan ze doen door zelf te participeren of door potentiële aanbieders te ondersteunen om ervoor te zorgen dat er voldoende aanbieders zijn, door een concurrentiepolitiek uit te werken, door in het geval van een natuurlijk monopolie zelf te produceren of een particulier bedrijf te reguleren of bij monopolie zelf één of enkele van de vier ondernemingsfuncties, respectievelijk de management-, productie-, financierings- of controlefunctie, op zich te nemen¹⁴. De vierde marktfaling is deze van de informatieasymmetrie. Hierbij is er een discrepantie aanwezig tussen de informatie die enerzijds de koper en anderzijds de verkoper van een product ter beschikking heeft. Het voorbeeld van de

¹³ van Velthoven, B.C.J., & van Wijck, P.W. (2007). *Recht en efficiëntie: Een inleiding in de economische analyse van het recht*. Deventer: Kluwer.

¹⁴ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007). *Handboek Openbare Financiën*. Antwerpen – Oxford: Intersentia.

tweedehandse wagen is hierbij zeer gekend. Zo zal de verkoper van deze wagen veel beter weten wat de eigenlijke staat en dus de waarde van deze wagen is dan de potentiële koper.

2.1.3 Verdelingsfunctie

De tweede traditionele functie van de overheid, naast allocatie, is de verdeling van inkomen en vermogen. Ook bij de verdeling kan het markstelsel, net zoals bij de allocatiefunctie, falen. De verdeling van de inkomens over categorieën, individuen en regio's voldoet in dit geval niet aan de verwachtingen van de gemeenschap. De marktwerking zorgt voor een verdeling die niet als rechtvaardig ervaren wordt op een aantal punten. Zo is het levensminimum niet voor iedereen gegarandeerd, krijgt niet iedereen dezelfde kansen en is de inkomensongelijkheid te groot. Waar het bij het falen van de allocatie ging om een technisch falen, gaat het bij de verdeling voornamelijk om een falen wat betreft de rechtvaardigheid. Enkel in het geval het markstelsel er niet in slaagt ieder individu binnen de gemeenschap een waardig inkomen te laten verdienen, is er bij de herverdeling sprake van een technisch falen. Indien we naar de verdeling kijken vanuit het perspectief van gelijke kansen en een meer gelijke (inkomens)verdeling, dan krijgen we te maken met waardeoordelen en rijst bijgevolg de vraag wat nu juist onder rechtvaardig verstaan moet worden.

Het probleem bij de herverdeling is het dilemma tussen efficiëntie en gelijkheid. Kiest men voor een hoge welvaart die zeer ongelijk verdeeld is, of voor een iets lager welvaartsniveau dat meer gelijk verdeeld is? Puur economisch valt hier weinig over te zeggen aangezien het gaat om een ethische overweging betreffende rechtvaardigheid en gelijkheid en dit dus een waardeoordeel vergt. Op te merken valt wel dat het vanuit economisch oogpunt een utopie is een perfect gelijke verdeling te hebben aangezien dit allesbehalve efficiënt is. Een goede balans tussen efficiëntie en rechtvaardigheid is dan ook van primordiaal belang¹⁵.

De voornaamste vorm van herverdeling gebeurt uiteraard via belastingen. Zo staat bijvoorbeeld de werkende bevolking een deel van zijn loon af waarmee dan onder andere de werkloosheidsuitkeringen van de werklozen betaald worden. Dit gebeurt via het systeem van de sociale zekerheid. Vanuit economisch standpunt bestaat de ideale belasting uit een lump-sumbelasting. Deze belasting bestaat uit vaste bedragen aan belastingen en overdrachten per hoofd. Deze belasting is economisch voordelig omdat ze slechts in beperkte mate interfereert met het markstelsel en zo de relatieve prijzenstructuur niet aantast. De politieke haalbaarheid van dit soort belasting is echter beperkt doordat vele mensen van mening zijn dat een belasting enigszins verband moet houden met de draagkracht van de belastingplichtige. In de praktijk krijg je dan ook eerder een structuur van verschillende soorten belastingen die op verschillende niveaus en op verschillende manieren geïnd worden. Deze belastingen leiden tot het dilemma tussen efficiëntie en gelijkheid. Een welvaartsverdeling die als rechtvaardig en eerlijk beschouwd wordt

¹⁵ Albrecht, J. (2007). *Rijker maar ongelijker: Is de recente toename van de inkomensongelijkheid een statistische constructie?* Opgevraagd op 6 februari, 2013, via <http://www.itinerainstitute.org/upl/1/default/doc/Memo%20-%202007-07%20-%20Rijker%20maar%20ongelijker.pdf>.

gaat nagenoeg altijd gepaard met een lagere economische efficiëntie. In feite heeft iedere overheidsactiviteit een invloed op de verdeling aangezien overheidsuitgaven uiteindelijk via belastinggelden betaald zullen worden.

In dit opzicht is het interessant om deze inkomensongelijkheid en het effect van de belastingen hierop te bekijken. Hierbij maken we gebruik van de zogenaamde Gini-coëfficiënt. Deze coëfficiënt is een maatstaf van inkomensongelijkheid en kan een waarde aannemen van nul tot en met één. Bij een totaal gelijke inkomensverdeling (iedereen beschikt over eenzelfde inkomen) is de Gini-coëfficiënt gelijk aan nul. Bij een totaal ongelijke inkomensverdeling (één persoon beschikt over het gehele inkomen) is de Gini-coëfficiënt gelijk aan één. Een lage Gini-coëfficiënt duidt bijgevolg op een betere verdeling van de inkomsten. Om een indruk te krijgen van de inkomensverdeling in België, hebben we gebruik gemaakt van gegevens van het Nationaal Instituut voor de Statistiek zoals te zien is in onderstaande tabel.

Tabel 1 Evolutie inkomensongelijkheid België voor en na belastingen, periode 1999-2008

Inkomstenjaar	Gini-coëfficiënt	
	Voor belastingen	Na belastingen
1999	0,343	0,264
2000	0,346	0,265
2001	0,354	0,273
2002	0,357	0,279
2003	0,361	0,285
2004	0,376	0,302
2005	0,378	0,304
2006	0,381	0,308
2007	0,384	0,312
2008	0,382	0,310

Bron: Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie van de FOD Economie

In deze tabel wordt voor België de inkomensverdeling voor en na belastingen geschetst voor de periode 1999-2008 volgens de Gini-coëfficiënt op basis van fiscale inkomsten. Deze fiscale statistiek van inkomens wordt opgesteld op basis van het totaal belastbaar netto-inkomen van de aangiftes in de personenbelasting. Hierbij gaat het telkens om de inkomens van het jaar dat voorafgaat aan het aanslagjaar. Uit deze tabel kunnen we afleiden dat de belastingheffing wel degelijk zorgt voor een meer gelijke inkomensverdeling. Op te merken is wel de stijgende ongelijkheid zowel voor als na belastingen over de betreffende periode. Het is echter belangrijk te wijzen op het feit dat het hier gaat om een statistiek op basis van fiscale inkomsten die beïnvloed en vertekend kunnen worden door wijzigingen van de fiscale regels. Zo kunnen er schommelingen in de cijfers plaatsvinden die niet worden veroorzaakt door een werkelijke inkomensevolutie maar

wel door een evolutie van de fiscale regelgeving zelf. Stel bijvoorbeeld hypothetisch dat de belastingvrije sommen verhoogd worden, dan daalt het belastbare fiscale inkomen van alle huishoudens terwijl het bruto-inkomen onveranderd blijft¹⁶.

Volgens het Itinera Institute is de oorzaak van deze inkomensongelijkheid deels te vinden in het feit dat België een land is met zeer hoge belastingen op arbeid. Dit weerhoudt private bedrijven ertoe werknemers met een lage toegevoegde waarde aan te werven. Voor werknemers met een hoge toegevoegde waarde, de zogenaamde kenniswerkers, is de fiscale druk op arbeid minder problematisch. Volgens het Itinera Institute zijn werknemers in België dan ook in ongelijke mate het slachtoffer van de hoge belastingen op arbeid. Daarnaast geeft deze instelling aan dat de fiscale aangiftes in België tussen 1999 en 2005 met maar liefst 26 procent gestegen zijn en dat uit cijfers van de FOD Economie blijkt dat veel van deze nieuwe aangiftes terechtkwamen in de lagere decielen, hetgeen statistisch een grotere inkomensongelijkheid met zich meebrengt¹⁷.

2.1.4 Stabilisatiefunctie

De derde economische functie van de overheid betreft het stabiliseren van de conjunctuurschommelingen. Zonder tussenkomst zorgt de markt immers niet voor een stabiele economische situatie maar krijgen we te maken met opeenvolgingen van recessie, crisis, heropleving en hoogconjunctuur. Hieraan zijn ongewenste fenomenen verbonden zoals werkloosheid, inflatie en betalingsbalansonevenwichten. Indien deze ongewenste effecten niet door het overheidsoptreden zelf worden veroorzaakt, hebben we weer te maken met marktfalingen. Op de vraag of deze effecten door het overheidsoptreden zelf worden veroorzaakt is men het onder economen niet eens. Er bestaan namelijk een hele reeks theorieën over conjunctuurschommelingen. Een aantal theorieën, waaronder de keynesiaanse conjunctuurtheorie en die van de neo-keynesianen, leggen de oorzaak voor deze conjunctuurschommelingen bij de markt. Daartegenover zijn er theorieën die de verantwoordelijkheid voor de cycli in de schoenen van de overheid schuiven. Hierbij denken we aan de monetaristen die wijzen op het belang van de beslissingen over de geldhoeveelheid door monetaire instanties en de public choice economen die politieke invloeden zien die aanleiding geven tot politieke conjunctuurcycli. Ondanks deze tegenstrijdige beweringen neemt de overheid in dit opzicht een aantal doelstellingen voor het stabilisatiebeleid op zich. Hieronder vallen het optimaliseren en stabiliseren van de economische groei, het bestrijden van de werkloosheid, het nastreven van het externe evenwicht en de bestrijding van inflatie.

¹⁶ Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie. (2013). *Inkomensongelijkheid volgens de Gini-coëfficiënt*. Opgevraagd op 4 februari, 2013, via http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/cijfers/arbeid_leven/fisc/Inkomensongelijkheid/.

¹⁷ Albrecht, J. (2007). *Rijker maar ongelijker: Is de recente toename van de inkomensongelijkheid een statistische constructie?* Opgevraagd op 6 februari, 2013, via <http://www.itinerainstitute.org/upl/1/default/doc/Memo%20-%202007-07%20-%20Rijker%20maar%20ongelijker.pdf>.

De overheid maakt ook gebruik van een aantal automatische budgettaire stabilisatoren die onafhankelijk zijn van discretionaire beslissingen van de overheid. Dit zijn begrotingscomponenten die automatisch een stuk van de gevolgen van de conjunctuurschommelingen compenseren, dit zowel via de ontvangsten- als via de uitgavenzijde van de begroting. Bij de ontvangsten spreken we bijvoorbeeld van de progressieve inkomstenbelastingen. In een recessie die gepaard gaat met dalende inkomens, gaan de belastingopbrengsten relatief meer dalen dan de inkomens waardoor het beschikbare inkomen er bijgevolg op vooruit gaat. Langs de uitgavenkant zien we bijvoorbeeld de grotere hoeveelheid werkloosheidsuitkeringen waarmee we te maken krijgen tijdens een recessie door het groter aantal werklozen¹⁸.

2.1.5 Interventiemogelijkheden

Om haar bovenvermelde doelstellingen te verwezenlijken, beschikt de overheid over een aantal interventiemogelijkheden. Allereerst kan ze zelf instaan voor de productie van goederen en diensten door instellingen die afhangen van de overheid of door overheidsbedrijven. Daarnaast kan de overheid goederen en diensten aankopen. Als derde mogelijkheid kan de overheid de relatieve prijzen beïnvloeden door belastingen te heffen of subsidies te verlenen. Ook kan de overheid geldmiddelen overhevelen naar andere sectoren waaronder bedrijven, gezinnen of het buitenland. Hierbij spreekt men ook wel van transfers. Als laatste mogelijkheid kan de overheid ook interveniëren via reguleringen in de brede zin van het woord door het uitvaardigen van wetten, fiscale regels en andere reguleringsmethoden. Welk van deze bovenstaande mogelijkheden het beste is, is afhankelijk van de specifieke situatie. De optimale interventievorm bereikt immers de vooropgestelde doelstellingen met een minimale kost en een grote mate van flexibiliteit. Hierbij is het belangrijk dat er niet louter rekening gehouden wordt met de budgettaire kosten van de overheid, maar ook met de niet-budgettaire kosten die een impact hebben op de globale economische efficiëntie. Denk hierbij bijvoorbeeld aan (te) hoge belastingen die leiden tot demotivatie.

¹⁸ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007). *Handboek Openbare Financiën*. Antwerpen – Oxford: Intersentia.

2.2 Omvang overheidsinterventie

Zoals reeds aangegeven blijkt dat de overheid een steeds belangrijkere en omvangrijkere rol in onze maatschappij en bijgevolg ook in het economisch gebeuren inneemt. Dit valt niet alleen te merken aan de feitelijke geldstromen, zoals de overheidsuitgaven en belastingopbrengsten, maar ook aan andere vormen van interventie, waaronder reguleringen. Voor deze niet-geldelijke overheidsinterventies is het vaak moeilijk een statistische vertaling te vinden, hetgeen eveneens geldt voor de administratieve formaliteiten waarmee ondernemingen te maken krijgen. Hieromtrent raamde het federaal planbureau de administratieve lasten voor ondernemingen en zelfstandigen in 2004 op respectievelijk 1,7 en 0,8 procent van het bbp, hetgeen neerkwam op 7,3 miljard euro¹⁹. Merk wel op dat deze administratieve lasten wel degelijk geldstromen met zich mee kunnen brengen, en dit in het voordeel van bijvoorbeeld belastingconsulenten en boekhouders. Door deze niet-geldelijke overheidstussenkomsten is de ware omvang van de overheidsinterventie zeer moeilijk te bepalen. Zo ook bijvoorbeeld de gewaarborgde schulden van de verschillende overheden, waarvan de lasten niet altijd effectief gedragen worden door de betreffende overheid maar wel tot extra uitgaven en schulden kunnen leiden in het geval deze gewaarborgde schuld omgezet wordt in een effectieve schuld. Op dit laatste wordt later nog teruggekomen.

Omwille van deze moeilijkheden om de omvang van de overheidinterventie op een duidelijke en consistente manier uit te drukken, wordt deze meestal gekwantificeerd aan de hand van het aandeel dat de overheidsuitgaven in het bbp uitmaken. Dit brengt ons tot het centrale begrip van dit werkstuk, namelijk het overheidsbeslag. Zoals het woord al aangeeft is het overheidsbeslag een weergave van de mate waarin de overheid beslag legt op de middelen die door de economie worden gegenereerd. In dit opzicht wordt onder het begrip overheid de gezamenlijke overheid verstaan die bestaat uit de consolidatie van alle Belgische overheden. Dit zorgt ervoor dat dubbelstellingen worden uitgezuiverd, wat betekent dat bijvoorbeeld dotaties van de federale overheid aan een regionale overheid niet voorkomen in de rekeningen van de gezamenlijke overheid. Over de begroting zullen we het hier niet hebben, aangezien voor de gezamenlijke overheid geen begroting wordt opgemaakt. Dit is mede te verklaren door het feit dat een begroting moet goedgekeurd worden door het respectieve parlement en dergelijk orgaan niet bestaat voor de gezamenlijke overheid. Het overheidsbeslag wordt meestal gemeten als de verhouding tussen de globale overheidsuitgaven van een land en het bbp van het betreffende land. Naast deze twee componenten zijn er nog andere onderdelen die ontegensprekelijk verbonden zijn aan het overheidsbeslag, waaronder de overheidsontvangsten, het –tekort en de –schuld. Cijfers over de belastingdruk hebben immers het kenmerk de tekorten te verwaarlozen en geven bijgevolg geen volledig beeld van de overheidsactiviteiten. Toch wordt dergelijke maatstaf vaak gebruikt omdat deze een gemakkelijk beschikbare en voor de hand liggende maatstaf is. In wat volgt wordt ingegaan op zowel de expliciete onderdelen van het overheidsbeslag, als de andere belangrijke factoren wat betreft de overheidsinterventie.

¹⁹ Janssen, L., Keggels, C., & Verschueren, F. (2006). *De administratieve lasten in België voor het jaar 2004*. Opgevraagd op 6 februari, 2013, via <http://www.plan.be/admin/uploaded/200605091448077.PP100nl.pdf>.

Belangrijk om op te merken is de verschillende invalshoek tussen enerzijds de belastingdruk en anderzijds het overheidsbeslag volgens de uitgaven. Bij de belastingdruk wordt er enkel rekening gehouden met de effectieve belastingheffing en dus de hieraan verbonden inkomsten voor de overheid. Bij het overheidsbeslag volgens de uitgaven wordt er enkel rekening gehouden met de uitgaven van de overheid. Aangezien de uitgaven van de overheid hoofdzakelijk gefinancierd worden via belastingen, verschillen de belastingdruk en het overheidsbeslag niet zoveel van elkaar in omvang. Dit zal ook blijken uit onderstaande evolutie van de Belgische overheidsfinanciën.

2.3 Evolutie van de Belgische overheidsfinanciën

In wat volgt zullen we de Belgische overheidsfinanciën van dichterbij bestuderen en kijken aan welke evoluties deze onderworpen zijn in de laatste decennia. Zo zullen we achtereenvolgens de uitgaven, de ontvangsten, het overheidssaldo en de schuld bekijken. Hierbij valt echter weer op te merken dat dit gegevens zijn in verband met de gezamenlijke overheid en dat hierdoor transfers tussen de verschillende overheidsniveaus buiten beschouwing gelaten worden.

2.3.1 De uitgaven

Om haar verschillende functies naar behoren te kunnen uitoefenen en haar doelstellingen te verwezenlijken voert de overheid allerhande activiteiten uit. Aan deze activiteiten hangt echter een prijskaartje zoals te zien is in volgende tabel. Deze tabel geeft de evolutie weer van de uitgaven van de gezamenlijke overheid over de periode 1970 - 2011.

Tabel 2 Overheidsuitgaven gezamenlijke overheid, in procent van het bbp, periode 1970-2011

	1970	1980	1990	2000	2010	2011
Uitgaven	40,19	54,90	52,32	49,08	52,52	53,29
Lopende uitgaven exclusief rentelasten	31,16	42,77	38,08	39,28	46,30	46,73
<i>Beloning van werknemers</i>	9,22	12,94	10,85	11,50	12,55	12,57
<i>Intermediair verbruik en betaalde belastingen</i>	3,28	3,92	2,93	3,29	3,73	3,67
<i>Subsidies aan bedrijven</i>	2,17	2,71	1,69	1,22	2,55	2,70
<i>Sociale uitkeringen</i>	14,15	21,56	21,04	21,34	24,85	25,17
<i>Inkomensoverdrachten aan huishoudens en IZW's</i>	0,67	0,78	0,77	0,89	1,41	1,43
<i>Inkomensoverdrachten aan vennootschappen</i>	0,47	0,50	0,47	0,25	0,06	0,06
<i>Inkomensoverdrachten aan het buitenland</i>	1,20	0,37	0,33	0,79	1,14	1,11
Rentelasten	3,40	6,39	11,68	6,62	3,50	3,45
Kapitaaluitgaven	5,63	5,74	2,56	3,18	2,72	3,11
<i>Bruto-investeringen in vaste activa</i>	4,12	4,53	1,64	1,95	1,62	1,71
<i>Andere netto-aankopen van niet-financiële activa</i>	0,72	0,33	-0,01	0,00	-0,05	-0,04
Kapitaaloverdrachten aan andere sectoren	0,79	0,88	0,93	1,22	1,15	1,44

Bron: Nationale Bank van België²⁰

IZW = Informatiecentrum Zorg en Welzijn

Allereerst zullen we een aantal begrippen uit de tabel nader toelichten. Zo bestaan de lopende uitgaven onder andere uit de lonen van de ambtenaren en de aankoop van verbruiksgoederen. De elementen die hiertoe horen, worden tot de overheidsconsumptie gerekend. De overdrachten, die deel uitmaken van de lopende uitgaven, zijn uitgaven waar geen tegenprestatie tegenover staat. Het belangrijkste element hiervan betreft de sociale uitkeringen. Aangezien deze tot een van de grootste uitgaven van de overheid behoren, zal er in volgende sectie dieper op in worden gegaan. Voor deze overdrachten geldt de vestzak-broekzakredenering waarbij de overheid technisch gesproken de rol van tussenpersoon aanneemt: ze ontvangt deze bedragen van de gezinnen en verdeelt deze terug onder de gezinnen. Wat de kapitaaluitgaven betreft gaat het om uitgaven in de vermogens- en kapitaalsfeer. Het betreft hier voornamelijk investeringen zoals het aanleggen van wegen, het kopen van gronden en het verwerven van gebouwen.

In bovenstaande tabel valt te zien dat in de jaren 70 de overheidsuitgaven fors toenamen van 40,2 procent van het bbp in 1970 naar 54,9 procent in 1980. De stijging van de sociale uitkeringen is hier voor een groot deel verantwoordelijk voor. In 1983 werd het maximum bereikt met uitgaven van 63,8 procent van het bbp. We zien ook dat in 1990 de rentelasten hoog opliepen tot net geen twaalf procent van het bbp. Dit zorgde echter niet voor een stijging van de uitgaven in vergelijking

²⁰ Nationale Bank van België. Opgevraagd op 15 februari, 2013, via <http://www.nbb.be/pub/stats/stats.htm?l=nl>.

met tien jaar eerder dankzij een daling van de lopende uitgaven en kapitaaluitgaven. Hoe deze veranderingen in uitgaven juist tot stand zijn gekomen verklaren we later, namelijk bij de verklaring van de evolutie in de overheidsfinanciën.

2.3.1.1 Sociale uitkeringen

Een van de grootste uitgavenposten van de overheid betreft deze van de sociale uitkeringen. Zo konden we zien dat deze post goed was voor bijna de helft van de totale overheidsuitgaven in het jaar 2011. Aangezien dit zo'n belangrijke uitgavenpost is, zullen we deze meer in detail bekijken en schetsen we in onderstaande tabel de evolutie van de verschillende componenten ervan in verhouding tot zijn totaal voor de tienjarige periode 2002-2011.

Tabel 3 Uitsplitsing van de sociale uitkeringen, in procent van de totale sociale uitkeringen, periode 2002-2011

	2002	2003	2004	2005	2006
Uitsplitsing van de sociale uitkeringen	100	100	100	100	100
Sociale uitkeringen in natura door marktproducenten	29,16	29,93	30,63	30,95	30,67
Geneeskundige verzorging	25,71	26,46	27,21	27,38	27,08
Zorgverzekering	0,11	0,21	0,25	0,27	0,28
Sociale uitkeringen in natura, overige	3,34	3,25	3,17	3,30	3,31
Sociale uitkeringen in geld	70,84	70,07	69,37	69,05	69,33
Uitkeringen ziekte en invaliditeit	5,36	5,32	5,25	5,27	5,40
Werkloosheid	8,96	9,08	9,08	8,87	8,58
Brugpensioenen	1,91	1,87	1,87	1,82	1,83
Loopbaanonderbreking en tijdskrediet	0,59	0,68	0,74	0,81	0,83
Rust- en overlevingspensioenen (private sector)	26,29	25,69	25,12	25,10	25,07
Werknemers	22,65	22,15	21,64	21,62	21,56
Zelfstandigen	3,19	3,10	3,05	3,06	3,09
Dienst voor Overzeese Sociale Zekerheid	0,45	0,44	0,43	0,42	0,42
Rust- en overlevingspensioenen (overheidssector)	12,08	11,95	12,23	12,46	12,94
Kinderbijslag (private sector)	6,03	5,80	5,63	5,55	5,58
Kinderbijslag (overheidssector)	1,60	1,53	1,50	1,48	1,49
Arbeidsongevallen	0,28	0,26	0,26	0,26	0,25
Beroepsziekten	0,55	0,52	0,49	0,47	0,46
Bestaansminimum (Vanaf 2002 leefloon)	0,90	0,81	0,63	0,64	0,65
Gewaarborgd inkomen voor bejaarden. (Vanaf 2001 inkomensgarantie voor ouderen)	0,43	0,42	0,43	0,40	0,38
Tegemoetkomingen voor gehandicapten	1,85	2,05	2,04	2,03	2,01
Oorlogspensioenen	0,37	0,34	0,30	0,28	0,26
Fonds voor Bestaanszekerheid	1,91	1,96	1,92	1,80	1,67
Sociale overdrachten	-	-	0,17	0,18	0,22
Sociale uitkeringen in geld, overige	1,72	1,80	1,72	1,65	1,73

Vervolg Tabel 3

	2007	2008	2009	2010	2011
Uitsplitsing van de sociale uitkeringen	100	100	100	100	100
Sociale uitkeringen in natura door marktproducenten	30,81	31,51	31,54	31,49	31,83
Geneeskundige verzorging	27,21	27,78	27,65	27,67	27,82
Zorgverzekering	0,29	0,31	0,32	0,33	0,33
Sociale uitkeringen in natura, overige	3,31	3,42	3,57	3,49	3,68
Sociale uitkeringen in geld	69,19	68,49	68,46	68,51	68,17
Uitkeringen ziekte en invaliditeit	5,56	5,68	5,72	6,03	6,25
Werkloosheid	7,71	7,21	8,03	7,70	7,09
Brugpensioenen	1,82	1,80	1,75	1,80	1,76
Loopbaanonderbreking en tijdskrediet	0,87	0,87	0,87	0,88	0,87
Rust- en overlevingspensioenen (private sector)	24,73	24,72	24,30	24,30	24,39
Werknemers	21,22	21,15	20,78	20,76	20,86
Zelfstandigen	3,10	3,17	3,13	3,17	3,17
Dienst voor Overzeese Sociale Zekerheid	0,41	0,40	0,38	0,37	0,36
Rust- en overlevingspensioenen (overheidssector)	14,02	13,91	13,77	13,97	14,11
Kinderbijslag (private sector)	5,47	5,35	5,22	5,18	5,13
Kinderbijslag (overheidssector)	1,45	1,42	1,36	1,33	1,32
Arbeidsongevallen	0,25	0,24	0,22	0,22	0,22
Beroepsziekten	0,44	0,43	0,38	0,37	0,30
Bestaansminimum (Vanaf 2002 leefloon)	0,64	0,71	0,73	0,72	0,71
Gewaarborgd inkomen voor bejaarden. (Vanaf 2001 inkomensgarantie voor ouderen)	0,46	0,54	0,45	0,49	0,48
Tegemoetkomingen voor gehandicapten	1,99	1,99	2,01	2,00	1,92
Oorlogspensioenen	0,22	0,20	0,16	0,14	0,12
Fonds voor Bestaanszekerheid	1,53	1,54	1,48	1,51	1,48
Sociale overdrachten	0,20	0,21	0,26	0,29	0,43
Sociale uitkeringen in geld, overige	1,85	1,69	1,73	1,58	1,57

Bron: Nationale Bank van België²¹

Hieruit valt af te leiden dat in de periode 2002-2011 er geen grote verschuivingen van de uitgaven plaats hebben gevonden binnen de post van de sociale uitkeringen. De belangrijkste onderdelen van de sociale uitkeringen betreffen de geneeskunde verzorging en de rust- en overlevingspensioenen, zowel in de publieke als in de private sector. In 2011 bedroegen deze respectievelijke 27,8; 14,1 en 24,4 procent van de totale sociale uitkeringen. De eerste van deze drie uitgaven betreft de zogenaamde uitkeringen in natura door marktproducenten. De andere twee betreffen feitelijke uitkeringen in geld. Bij deze drie belangrijkste onderdelen van de sociale uitkeringen is er wel een veranderende trend zichtbaar. Zo is het aandeel van de gezondheidszorg in de betreffende periode met twee procent toegenomen ten opzichte van het totaal. Hetzelfde geldt voor de pensioenen in de overheidssector. De pensioenuitkeringen in de privésector namen dan weer af met eenzelfde percentage tegenover het totaal.

²¹ Nationale Bank van België. Opgevraagd op 15 februari, 2013, via <http://www.nbb.be/pub/stats/stats.htm?l=nl>.

Bekijken we de uitkeringen voor rust- en overlevingspensioenen voor de private en publieke sector samen, dan zien we dat deze maar liefst 38,5 procent van de sociale uitkeringen uitmaken. Met de nakende vergrijzingsproblematiek zal het aandeel van deze post in de uitgaven zowel in absolute als relatieve termen nog sterk toenemen in de nabije toekomst. Hierop komen we terug bij de bespreking van de vergrijzingsproblematiek.

2.3.1.2 Beloning van werknemers

Naast de sociale uitkeringen is de beloning van de werknemers in de publieke sector ook een belangrijke uitgavenpost. Deze uitgavenpost kende, volgens de procentuele wijziging in verhouding tot het bbp, een stijging van maar liefst 40 procent in de periode 1970 – 1980 van 9,22 naar 12,94 procent van het bbp. Over de volgende tien jaar was er dan weer een afname merkbaar. Vervolgens steeg deze uitgave opnieuw, tot 12,57 procent van het bbp in het jaar 2011. Doorheen de tijd is er dus een stijging van de totale beloning in de publieke sector zichtbaar.

2.3.1.2.1 Overheidswerkgelegenheid

In dit opzicht bekijken we een studie van het Federaal Planbureau die de evolutie en structuur van de publieke werkgelegenheid in België voor de periode 1995-2009 analyseert²². Over deze periode stijgt de overheidswerkgelegenheid met 100.000 personen, hetgeen neerkomt op een gemiddelde jaarlijkse groei van 0,9 procent zoals te zien is in onderstaande tabel. We kunnen eveneens een opsplitsing maken van de evolutie van de overheidswerkgelegenheid volgens de verschillende entiteiten die ons land kent. De gezamenlijke overheid kan namelijk opgesplitst worden in een Entiteit I en II. Entiteit I bestaat uit de federale overheid en de sociale zekerheid en staat in tegenstelling tot Entiteit II onder de directe controle van de federale overheid. Entiteit II omvat dan weer de gemeenschappen en gewesten evenals de lokale overheden waaronder de gemeentes. We constateren vervolgens dat de toename van de overheidswerkgelegenheid zich vooral bij de lagere overheden, de gemeenschappen en gewesten en de sociale zekerheid situeert. Wat het federale niveau betreft, blijft de tewerkstelling stabiel. De stijging van de overheidstewerkstelling vindt dus vooral plaats binnen Entiteit II. Deze trend leidde tot een tewerkstelling van 828.000 personen in de overheidssector voor het jaar 2009, hetgeen neerkomt op een aandeel van 18,7 procent in de totale werkgelegenheid.

²² Laloy, L. (2010). Overheidswerkgelegenheid in België: structuur en evolutie [Elektronische versie]. *Overwerk*, 1/2011, p.148-153.

Tabel 4 Publieke werkgelegenheid in België

	1995 (in duizendtallen)	2009 (in duizendtallen)	Vershil 1995-2009 (in duizendtallen)	Jaarlijkse gemid- dele groei tussen 1995 en 2009
Overheidssector	728	828	100	0,9
Entiteit I	165	170	5	0,2
Federale overheid	139	139	0	0,0
Openbaar bestuur	86	99	13	1,0
Defensie	53	40	-13	-2,0
Sociale zekerheid	26	30	5	1,2
Openbaar bestuur	26	30	5	1,2
Entiteit II	563	658	95	1,1
Gemeenschappen en gewesten	327	365	38	0,8
Openbaar bestuur	44	57	13	1,9
Onderwijs	257	276	19	0,5
Vervoer	21	26	5	1,6
Collectieve diensten	5	5	0	-0,2
Lagere overheid	236	294	58	1,6
Openbaar bestuur	164	205	41	1,6
Onderwijs	53	68	15	1,8
Vervoer	19	20	1	0,3
Openbaar domein	1044	1299 (*)	254 (*)	1,7 (*)
p.m. Totale binnenlandse werkgelegenheid	3867	4436	569	1,0

(*) Jaar 2008

Bron: Federaal Planbureau

Maken we een opsplitsing naar activiteit, dan zien we een toename van 72.000 eenheden in het openbaar bestuur en 35.000 eenheden in het onderwijs. Hiertegenover kent defensie een aanzienlijke daling van 13.000 eenheden. Hiermee staan de eerste twee categorieën in voor bijna 90 procent van werkgelegenheid in de overheidssector.

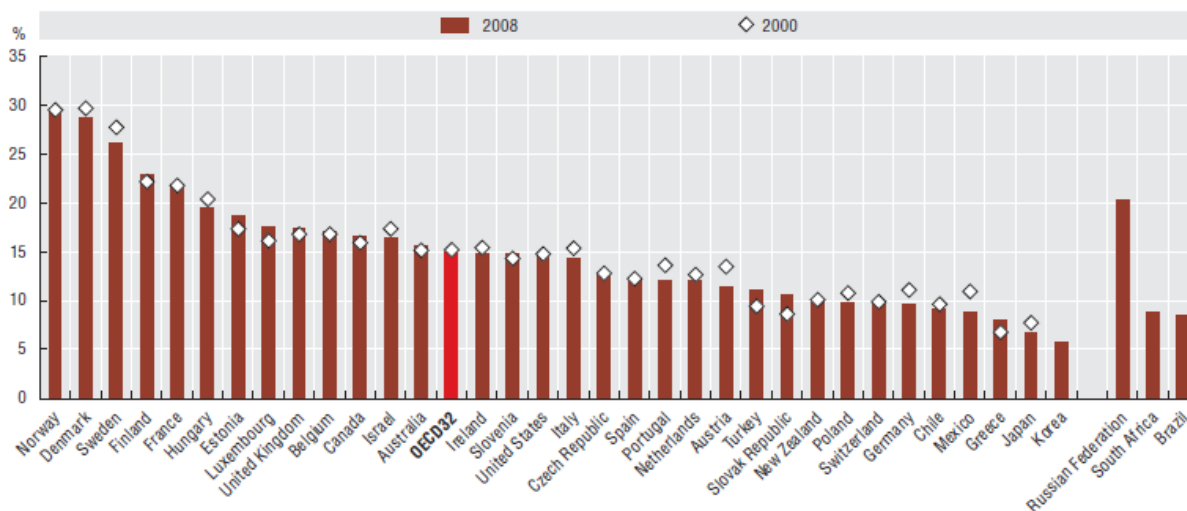
Indien we een functionele classificatie van het openbaar bestuur maken blijkt dat de functies 'algemeen bestuur', 'openbare orde en veiligheid' en 'sociale bescherming' instaan voor de meeste werkgelegenheid in 2008 met respectievelijk 37, 22 en 14 procent van de totale tewerkstelling in het openbaar bestuur. De stijging van de werkgelegenheid met betrekking tot het openbaar bestuur wordt veroorzaakt door een trend naar nieuwe behoeften. Zo steeg bijvoorbeeld de werkgelegenheid in de functie 'sociale bescherming en gezondheidszorg' door de oprichting van het Federaal Agentschap voor de veiligheid van de voedselketen (FAVV) in het begin van de jaren 2000.

In de tabel zien we ook het concept van het 'openbaar domein'. Hierbij houdt men niet alleen rekening met de werkgelegenheid in overheidssector, maar ook met de werkgelegenheid in marktsector die indirect gefinancierd worden door de overheid. Het gaat hierbij over de werkgelegenheid in de maatschappelijke dienstverlening en de gezondheidszorg, evenals de werkgelegenheid gekoppeld aan de aankoop van goederen en diensten binnen de overheid. De stijging van de werkgelegenheid in het 'openbaar domein' in de betreffende periode is voornamelijk

te wijten aan de stijging van de werkgelegenheid in de gezondheidszorg en de maatschappelijke dienstverlening met een jaarlijkse gemiddelde stijging van 3,3 procent²³.

Vervolgens vergelijken we de Belgische overheidswerkgelegenheid met deze van de andere OESO-landen.

Figuur 2 Overheidswerkgelegenheid als percentage van de beroepsbevolking in de OESO-landen, jaren 2000 en 2008



Bron: OESO²⁴

In bovenstaande figuur zien we de werkgelegenheid in de overheidssector als percentage van de totale beroepsbevolking. Tussen de 32 OESO-landen bestaat er een groot verschil in omvang van de overheidstewerkstelling. Zo stelde in 2008 de overheid van Noorwegen bijna 30 procent van de beroepsbevolking tewerk tegenover slecht 5,7 procent in Korea. Een hoge graad van overheidswerkgelegenheid kan leiden tot een crowding out effect ten opzichte van de private sector aangezien er hierdoor in de private sector minder keuze is aan vrije competente werkkrachten. Voor België zien we dat we ons lichtjes boven het OESO-gemiddelde bevinden met een overheidswerkgelegenheid van rond de 17 procent in 2008.

²³ Laloy, L. (2010). Overheidswerkgelegenheid in België: structuur en evolutie [Elektronische versie]. *Overwerk*, 1/2011, p.148-153.

²⁴ Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling. (2011). *Employment in general government and public corporations*. Opgevraagd op 27 februari, 2013, via http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-27-en.

2.3.1.2.2 Productiviteitsverschil

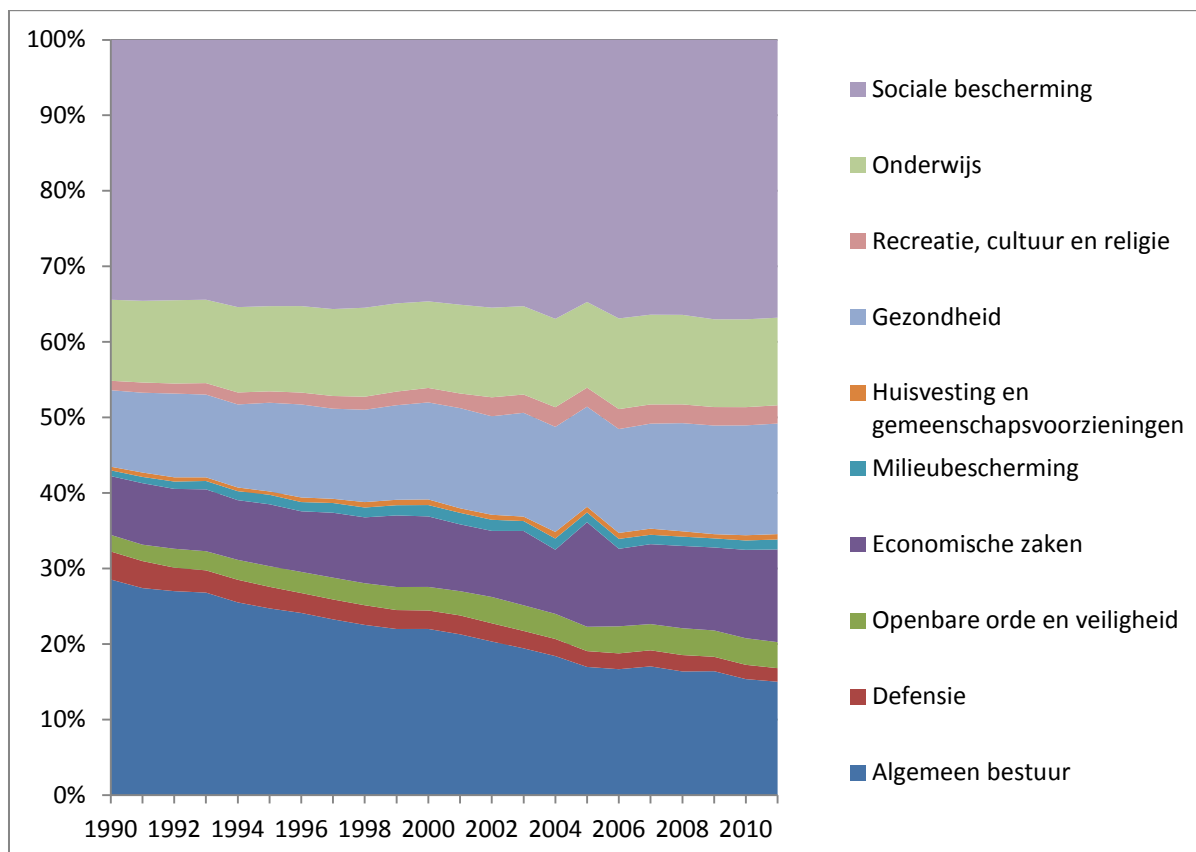
Naast de toename van de werkgelegenheid in de overheidssector is er nog een ander mogelijke reden voor de stijgende uitgaven aan de beloning van het overheidspersoneel. Deze reden komt overeen met de verklaring van Baumol (1967) waarbij uitgegaan wordt van een ongelijke groei van de private en publieke sector in de economie. De publieke sector wordt namelijk gekenmerkt door arbeidsintensieve dienstverlening waarbij een beperkte productiviteitstoename aanwezig is. In de private sector is daarentegen wel een constante toename van de productiviteit van toepassing. Hiertegenover staat het feit dat de lonen in de publieke sector evenredig toenemen met de lonen in de private sector, waardoor de uitgaven in de publieke sector relatief gezien toenemen. De kosten in de publieke sector nemen dus relatief gezien toe²⁵.

²⁵ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007). *Handboek Openbare Financiën*. Antwerpen – Oxford: Intersentia.

2.3.2 Uitgaven naar functie

We kunnen de overheidsuitgaven natuurlijk ook vanuit een ander perspectief bekijken. Zo maken we hier een onderverdeling van de uitgaven naargelang een aantal functies waartoe de overheid zich engageert. Deze functies betreffen sociale zekerheid, onderwijs, recreatie, cultuur en religie, gezondheid, huisvesting en gemeenschapsvoorzieningen, milieubescherming, economische zaken, openbare orde en veiligheid en defensie en openbare orde en veiligheid en defensie.

Figuur 3 Overheidsuitgaven naar functie, in procent van de totale uitgaven



Bron: Nationale Bank van België²⁶

In bovenstaande grafiek is te zien dat de functie die veruit het meeste weegt op de overheidsfinanciën deze is van de sociale bescherming (36,8 procent van de totale uitgaven in 2011), gevolgd door algemeen bestuur (15 procent) en gezondheid (14,46). Daarnaast zijn de uitgaven wat betreft economische zaken en onderwijs ook niet te verwaarlozen. Vanaf 1990 is er een bijna constante daling van het aandeel uitgaven aan algemeen bestuur merkbaar. Hiertegenover staat de verhoudingsgewijze toename van de uitgaven aan economische zaken en

²⁶ Nationale Bank van België. Opgevraagd op 15 februari, 2013, via <http://www.nbb.be/pub/stats/stats.htm?l=nl>.

gezondheid. Het aandeel van de grootste component, de sociale bescherming, blijft over de twintig jaar durende periode grotendeels gelijk en neemt zelfs een beetje toe.

Een opmerkelijk feit in deze figuur is de piek in uitgaven aan economische zaken voor het jaar 2005. Zo stegen de uitgaven betreffende deze functie van 8,49 procent van de totale uitgaven in 2004 naar 13,84 procent van de totale uitgaven in het daaropvolgende jaar. De overname van de NMBS-schuld voor een bedrag van 7,4 miljard euro, geboekt als een kapitaaloverdracht in de overheidsuitgaven, is de verklaring voor deze plotse stijging.

2.3.3 Verklaring stijgende overheidsuitgaven

Over een langere periode bekeken, neemt de omvang van de overheidssector in de nationale economie sterk toe. Dit fenomeen valt onder andere op te merken in het stijgende aandeel van de overheidsuitgaven in het nationaal product. In wat volgt zullen we de verklaring van deze stijgende overheidsuitgaven trachten te achterhalen.

2.3.3.1 De vijf thema's

Uit Van Poeck (2007)²⁷ blijkt dat een verscheidenheid aan factoren bijdraagt tot de sterke uitbreiding van de overheidsinterventie. Hierbij moet vooraf wel opgemerkt worden dat geen van deze factoren afzonderlijk een afdoende verklaring geeft voor de groei en omvang van de overheidssector. Van Poeck groepeerde de in de literatuur gangbare verklaringen voor deze stijgende overheidsuitgaven rond vijf thema's. Deze vijf thema's zijn:

1. De overheid als producent van publieke goederen
2. De overheid in zijn herverdelende functie
3. De invloed van belangengroepen
4. De invloed van de bureaucratie en de overheidsadministratie
5. Het fenomeen van de fiscale illusie

De verklaring van de groei van de overheidssector uit het oogpunt van de overheid als producent van publieke goederen (1) wordt empirisch het meest ondersteund door de redenering gebaseerd op de prijsinelastische vraag naar publieke goederen, gekoppeld aan de relatieve prijsstijging van deze groep goederen en diensten. Dit fenomeen komt overeen met de verklaringen van Baumol (1967)²⁸ en Beck (1981)²⁹ die uitgaan van een ongelijke groei van de publieke en private sector in de economie. De publieke sector wordt gekenmerkt door arbeidsintensieve dienstverlening waar er slechts een beperkte toename van de productiviteit is in vergelijking met de private sector, waar een constante productiviteitstoename aanwezig is. Tegenover deze ongelijke stijging in de

²⁷ Van Poeck, A. (2007). *Economische politiek: principes en ervaringen*. Antwerpen - Apeldoorn: Garant.

²⁸ Baumol, W. (1967). Macro-economics of unbalanced growth: the anatomy of urban crisis. *American Economic Review*, 57, p. 515-426.

²⁹ Beck, M. (1981). *Government spending: trends and issues*. New York: Praeger Publishers.

productiviteit staat echter wel het feit dat de lonen in de publieke sector evenredig toenemen met deze in de private sector, waardoor de uitgaven in de publieke sector relatief gezien toenemen. De kosten in de publieke sector nemen bijgevolg relatief toe, wat leidt tot relatief hogere overheidsuitgaven.

De overheid als herverdelers (2) is volgens de empirie vaak niet de oorzaak van stijgende uitgaven en hoeven we bijgevolg niet verder toe te lichten.

De activiteiten van verschillende belangengroepen (3) daarentegen worden bijna in ieder onderzoek aangehaald als mogelijke verklaring voor de toenemende overheidsuitgaven. Zo stellen Mueller en Murrell (1986)³⁰ dat de uitgaven stijgen als een belangengroep een goed tracht te bekomen dat collectief van aard is, maar dan wel enkel voor de leden van de groep zelf nuttig is. Neem bijvoorbeeld een dam die enkel de bewoners van één dorp beschermt. Het gaat hier over geografisch beperkte collectieve goederen. Volgens de inzichten van Olson (1965, in Van Poeck, 2007)³¹ blijkt dat heel wat belangen ongeorganiseerd blijven en bijgevolg in het nadeel zijn ten opzichte van de georganiseerd belangen waardoor er een onevenwichtigheid ontstaat. Kleine groepen die makkelijker te organiseren zijn, kunnen bijgevolg makkelijker voor hun belangen opkomen. Een voorbeeld hiervan is de boerenbond, die in het verleden al sterk lobbywerk verricht heeft.

Een andere verklaring voor de stijgende overheidsuitgaven gaat uit van de opvatting dat de overheidsprogramma's door de administratie geproduceerd worden en dat de bureaucraten een autonome groep zijn die maximalisering van hun budget nastreven (4). Relevante theorie hierbij is de studie van Peacock en Wiseman (1967)³² over de groei van de overheidsuitgaven in het Verenigd Koninkrijk, genaamd het displacement effect of de plateautheorie. Deze theorie gaat ervan uit dat de groei van de overheidsuitgaven een sprongsgewijs verloop kent. Hierbij blijven de uitgaven in verhouding tot het bbp min of meer constant totdat er een uitzonderlijke gebeurtenis plaatsvindt, zoals een oorlog of economische crisis, die de uitgaven omhoog doet schieten. Eens deze uitzonderlijke gebeurtenis voorbij is, dalen de overheidsuitgaven niet tot het oorspronkelijke niveau, maar blijven deze op het hogere niveau. Dit omdat de bevolking ondertussen gewoon is geraakt aan dit hogere niveau van uitgaven, dat uiteraard gepaard gaat met hogere belastingen. Hierbij heeft de overheidsadministratie een belangrijke rol. Nog een nuttige theorie in dit verband is deze van Niskanen (1971)³³ die kort gezegd het volgende stelt: Overheidsbureaucraten kunnen hun primaire arbeidsvoorwaarden niet verbeteren en streven daarom naar een verbetering van hun secundaire arbeidsvoorwaarden wat neerkomt op een groter budget.

³⁰ Mueller, D., & Murrell, P. (1986). Interest groups and the size of government. *Public Choice*, 41(3), p. 125-146.

³¹ Van Poeck, A. (2007). *Economische politiek: principes en ervaringen*. Antwerpen - Apeldoorn: Garant.

³² Peacock, A., & Wiseman, J. (1967). *The growth of public expenditure in the United Kingdom 1890-1955*. Londen: Allen en Unwin.

³³ Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Chicago: University of Chicago Press.

Het concept van de fiscale illusie (5) verklaart waarom de overheidssector zo sterk heeft kunnen uitbreiden. Fiscale illusie houdt in dat de mensen die publieke voorzieningen vragen zich niet volledig bewust zijn van welke toename van belastingen hiermee gepaard gaat. Ze onderschatten dus de impliciete belastingprijs van deze goederen. Dit komt onder meer door een niet transparant belastingsysteem waardoor de mensen geen duidelijk zicht hebben op de fiscale druk. In dit opzicht heeft de progressiviteit van de belastingschalen in het verleden al heel wat bijgedragen tot uitbreiding van de publieke sector. Dergelijke ingebouwde belastingverhoging is immers minder goed zichtbaar dan een expliciete belastingverhoging. Nog een oorzaak van dit fenomeen is het feit dat het tijdstip waarop de publieke voorzieningen betaald worden niet altijd duidelijk is door bijvoorbeeld schuldfinanciering.³⁴

2.3.3.2 Grotere inkomensongelijkheid

Een andere verklaring voor de stijgende overheidsuitgaven is deze van Meltzer en Richard (1978)³⁵. Kort geschetst stelt deze theorie dat er veel mensen zijn met een laag inkomen tegenover weinig mensen met een hoog inkomen. Collectieve goederen hebben voor iedereen evenveel nut. De bijbehorende belastingen die hiervoor moeten worden geheven, worden echter voornamelijk door de hoge inkomens betaald. Aangezien er veel mensen zijn met een laag inkomen, kunnen deze in een meerderheidsstelsel steeds de hoge inkomens verslaan, en treden bijgevolg de hoge inkomens grotendeels op voor de uitbreiding van de publieke sector. In de vorige eeuw is het inkomen van de mediaankiezer voortdurend verlaagd ten opzichte van het gemiddelde inkomen (door de veralgemening van het stemrecht) waardoor deze verklaring wordt bijgesprongen. Een grotere inkomensongelijkheid tussen de kiezers zorgt bijgevolg voor een grotere collectieve sector.

2.3.3.3 De politici

Vestigen we onze aandacht op de politici, dan leert de literatuur ons dat er drie aspecten zijn die een invloed hebben op de overheidsuitgaven: het besluitvormingsproces, het electoralisme en de ideologische voorkeuren van politici. Een voorbeeld van het eerste aspect is de theorie van Buchanan en Tullock (1965)³⁶ in verband met de stemmenruil. Zoals het woord aangeeft, gaan in dit geval politici hun stem als het ware uitwisselen waardoor er voorstellen worden goedgekeurd die afzonderlijk geen goedkeuring zouden vinden. Een omvangrijker overheidsingrijpen, gekenmerkt met grotere uitgaven dan gewenst, is hiervan het gevolg. Nog een kenmerk van het besluitvormingsproces dat leidt tot hogere uitgaven is het incrementalisme: politici hebben zo'n drukke agenda dat ze niet ieder jaar alle uitgavencategorieën van de begroting kunnen controleren

³⁴ Van Poeck, A. (2007). *Economische politiek: principes en ervaringen*. Antwerpen - Apeldoorn: Garant.

³⁵ Meltzer, A., & Richards, S. (1978). Why government grows (and grows) in a democracy. *Public Interest*, p. 111-118.

³⁶ Buchanan, J.M., & Tullock, G. (1965). *The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy*. Michigan: University of Michigan Press.

en evalueren, hetgeen leidt tot een aanwasbegroting. Het electoralisme op zijn beurt, gaat ervan uit dat de begroting, en dan nog vooral de uitgavenzijde ervan, een instrument is om de economie in de gewenste richting te duwen met het oog op een herverkiezing. Als laatste aspect hierbij hebben we de ideologische voorkeuren van politici, meerbepaald van politieke partijen. Zo is het kenmerkend voor de zogenaamde linkse partijen een ruime tussenkomst van de overheid in de economie aan te moedigen. De rechtse partijen zijn dan weer voorstander om de overheid zoveel mogelijk uit het economisch gebeuren te weren, waardoor ze minder uitgaven moet maken dan de linkse partijen³⁷.

2.3.3.4 Grootte van een land

Onderzoek van Alesina & Wacziarg (1998)³⁸ toont aan dat de grootte van een land negatief gecorreleerd is met de grootte van de overheidssector van een land. In dit opzicht kunnen grote landen, indien het aanbieden van publieke voorzieningen gekenmerkt wordt door schaalvoordelen en vaste kosten, de hieraan verbonden kosten over een groter aantal belastingbetalers spreiden. In kleine landen zoals België zorgt dit dus voor een hoger aandeel van de overheid in het bbp.

2.3.3.5 Internationale handel

Rodrik (1998)³⁹ stelt op zijn beurt dat kleine en open economieën grotere overheidsuitgaven met zich meebrengen. Kleine en open economieën zijn namelijk gevoeliger voor de gevolgen van internationale handel en daarom wenden deze overheidsuitgaven aan als een vorm van sociale verzekering tegenover externe risico's.

2.3.3.6 Andere factoren

Naast bovenstaande verklaringen voor de stijgende overheidsuitgaven zijn er nog andere factoren zoals een hoge graad van verstedelijking en een grote bevolkingsdichtheid die via een complexere samenleving meer overheidstussenkomst verantwoordt, dit onder meer op het gebied van sociale zekerheid en veiligheid⁴⁰.

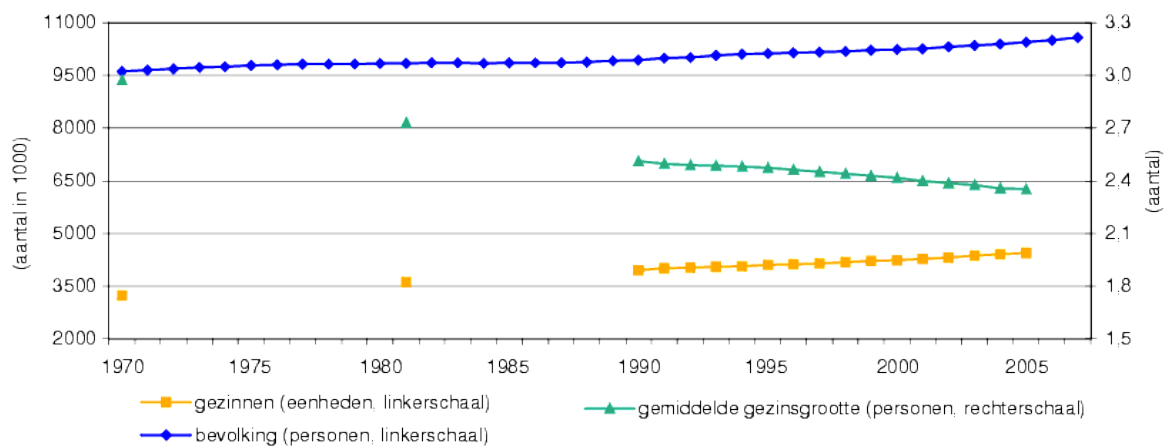
³⁷ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007). *Handboek Openbare Financiën*. Antwerpen – Oxford: Intersentia.

³⁸ Alesina, A., & Wacziarg. (1998). Openness, Country Size and Government. *Journal of Public Economics*, 69, p. 305-320.

³⁹ Rodrik, D., (1998). Why do more open economies have bigger governments? *Journal of Political Economy*, 106, p. 997-1032.

⁴⁰ Decramer, S., Konings, J., & Reynaerts, J. (2011). *De omvang van het overheidsbeslag in België: een actualisering*. Opgevraagd op 25 februari, 2013, via https://lirias.kuleuven.be/bitstream/123456789/311913/1/VIVES_11_Overheidsbeslag_v6.pdf.

Figuur 4 Gemiddelde gezinsgrootte in België, periode 1970-2007



Bron: FOD Economie – ADSEI

Uit een studie met gegevens van 23 OESO-landen⁴¹ blijkt de omvang van de collectieve sector verbonden te zijn met de gemiddelde gezinsgrootte. Zo blijken landen met kleinere gezinnen een voorkeur te hebben voor een grotere overheid. Deze overheid vervult dan gezinstaken, die vooral betrekking hebben op sociale zekerheid zoals ouderenzorg. Voor België geldt inderdaad dat er sinds 1970 een continue daling van de gemiddelde gezinsgrootte werd opgetekend. Bestond een gezin in 1970 nog gemiddeld uit 2,98 personen, dan was dit aantal nog gemiddeld 2,35 personen in 2005. Dit is te zien in bovenstaande figuur.

⁴¹ De Witte, K., & Moesen, W. (2007). De voetdruk van de familie en de omvang van de overheid [Elektronische versie]. *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 1/2007, p. 38-46.

2.3.4 De ontvangsten

Om haar taken naar behoren te kunnen uitvoeren heeft de overheid behoefte aan voldoende (geld)middelen. Om aan deze middelen te geraken, gaat de aandacht automatisch uit naar de belastingheffing aangezien deze veruit de belangrijkste component van de overheidsontvangsten uitmaakt zoals blijkt uit onderstaande tabel.

Tabel 5 Ontvangsten van de gezamenlijke overheid, in procent van het bbp, periode 1970-2011

	1970	1980	1990	2000	2010	2011
Fiscale en parafiscale ontvangsten	34,1	41,4	42,2	44,2	43,1	43,5
Waarvan Directe belastingen	10,3	17,1	15,7	17,0	15,5	16,0
Indirecte belastingen	13,6	11,7	11,9	12,9	12,8	12,6
Werkelijke sociale premies	9,8	12,3	14,3	13,9	14,1	14,2
Kapitaalbelastingen	0,4	0,4	0,3	0,5	0,7	0,7
Niet-fiscale en niet-parafiscale ontvangsten	5,1	5,4	4,6	4,8	5,5	6,0
Totaal	39,2	46,8	46,8	49,0	48,6	49,4

Bron: Nationale Bank van België⁴²

We leiden uit deze tabel af dat sinds het jaar 1970 de totale ontvangsten van de gezamenlijke overheid, uitgedrukt als percent van het bbp, met een kwart zijn gestegen. Aangezien de niet-fiscale ontvangsten slechts beperkt zijn toegenomen over de betreffende periode, is de stijging van de ontvangsten grotendeels toe te schrijven aan een stijging van de fiscale druk. De niet-fiscale ontvangsten komen tot stand via vele verschillende bronnen waaronder inkomsten uit overheidsbedrijven zoals de Nationale Bank, verdiende retributies via prestaties geleverd door de overheid, boetes en opbrengsten van de verkoop van overheidsactiva.

⁴² Nationale Bank van België. Opgevraagd op 15 februari, 2013, via <http://www.nbb.be/pub/stats/stats.htm?l=nl>.

In de jaren 70 zien we ook een sterke stijging van de ontvangsten die voornamelijk toe te wijzen is aan de toename van de directe belastingen. De belastingschalen waren toen immers niet geïndexeerd waardoor de hogere nominale inkomens de belastingbetalers in hogere belastingschalen duwden met hogere belastingen tot gevolg. In de jaren 80 bleef de belastingdruk relatief stabiel en trad er een verschuiving op van de directe belastingen naar de werkelijke sociale premies (= socialezekerheidsbijdragen). Wat het laatste decennium van de vorige eeuw betreft, stegen voornamelijk de directe en indirecte belastingdruk. Vanaf 2000 merken we dat de fiscale en parafiscale ontvangsten stabiel blijven. Dit kan echter niet gezegd worden van de niet-fiscale en niet-parafiscale ontvangsten die in de laatste tien jaar relatief sterk zijn gestegen. Zo bereikte de overheid voor het jaar 2011 ontvangsten met een omvang van 49,4 procent van het bbp.

We kunnen ook een opsplitsing maken van de belastingheffing over de verschillende entiteiten die ons land kent. De gezamenlijke overheid kan namelijk opgesplitst worden in een Entiteit I en II. Entiteit I bestaat uit de federale overheid en de sociale zekerheid en staat in tegenstelling tot entiteit II onder de directe controle van de federale overheid. Entiteit II omvat dan weer de gemeenschappen en gewesten evenals de lokale overheden waaronder de gemeentes. Indien we gebruik maken van deze opsplitsing blijkt dat meer dan 4/5 van de belastingheffing door Entiteit I gebeurt en de federale overheid hierbij dubbel zoveel belast dan de sociale zekerheid. Hierbij valt uiteraard op te merken dat ongeveer een derde van de gelden geïnd door de federale overheid wordt doorgestort naar de gemeenschappen en gewesten⁴³.

⁴³ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007). *Handboek Openbare Financiën*. Antwerpen – Oxford: Intersentia.

2.3.4.1 Fiscale druk (in internationaal perspectief)

Daar de ontvangsten van de overheid hoofdzakelijk uit belastinginkomsten bestaan, zullen we hier de belastingdruk van België in internationaal perspectief bekijken. Zo vinden we in bijgevoegde tabel de belastingdruk van een aantal lidstaten van de Europese Unie, Canada, de Verenigde Staten en Japan.

Tabel 6 Fiscale druk in internationaal perspectief, in procent van het bbp, periode 1970-2010

	1970	1980	1990	2000	2010
België	33,8	41,2	41,9	44,7	43,5
Oostenrijk	33,9	39,0	39,7	43,0	42,0
Canada	30,9	31,0	35,9	35,6	31,0
Denemarken	38,4	43,0	46,5	49,4	47,6
Finland	31,6	35,8	43,7	47,2	42,5
Frankrijk	34,2	40,2	42,0	44,4	42,9
Duitsland	31,5	36,4	34,8	37,5	36,1
Griekenland	20,2	21,8	26,4	34,3	30,9
Ierland	28,2	30,7	32,8	31,0	27,6
Italië	25,7	29,7	37,6	42,0	42,9
Japan	19,2	24,8	28,6	26,6	27,6
Luxemburg	23,5	35,7	35,7	39,1	37,1
Nederland	35,6	42,9	42,9	39,6	38,7
Noorwegen	34,5	42,4	41,0	42,6	42,9
Portugal	17,8	22,2	26,8	30,9	31,3
Spanje	15,9	22,6	32,5	34,3	32,3
Zweden	37,8	46,4	52,3	51,4	45,5
Zwitserland	19,2	24,6	24,9	29,3	28,1
Verenigd Koninkrijk	36,7	34,8	35,5	36,4	34,9
Verenigde Staten	27,0	26,4	27,4	29,5	24,8
OESO	27,5	30,9	33,0	35,2	33,8

Bron: OESO⁴⁴

Uit de cijfers blijken soms grote verschillen tussen de belastingdruk van verschillende landen. Zo was in 1970 de belastingdruk van Denemarken (38,4 procent van het bbp) exact dubbel zo hoog als deze van Japan (19,2 procent van het bbp). Verder valt het op dat in bijna alle landen de belastingdruk sterk steeg na 1970. Enkel in de laatste tien jaren is zo goed als overal een lichte daling in de belastingdruk merkbaar. De stijging over de betreffende periode was het grootst in de landen die in 1970 een lage fiscale druk kenden, waaronder Italië (+17,2 procentpunten), Spanje (+16,4 procentpunten), Portugal (+13,5 procentpunten) en Luxemburg (+13,6 procentpunten). Aangezien de belastingdruk dus sterker steeg in landen met een lage druk, zorgde dit voor een daling van de verschillen in fiscale druk. Desondanks blijven er grote verschillen aanwezig tot op de

⁴⁴ *Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling*. Opgevraagd op 21 februari, 2013, via stats.oecd.org.

dag van vandaag. Het gekende feit dat binnen de Europese Unie de zuiderse landen een lagere fiscale druk kennen dan de noordse wordt hier bevestigd.

Vergelijken we de belastingdruk van België met de andere landen, dan constateren we dat we ons op de derde plaats bevinden wat betreft de hoogte van de belastingdruk. We moeten enkel Denemarken en Zweden die nog een hogere fiscale druk kennen laten voorafgaan. Hiermee behoren we dus tot de koplopers inzake belastingdruk. Verder zijn er heel wat landen met een gelijkaardige belastingdruk, waaronder Frankrijk, Oostenrijk, Finland en Noorwegen. De landen die goed presteren en gelijktijdig een aanzienlijk lagere fiscale druk kennen dan België zijn Duitsland, Luxemburg, Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk.

Indien we de belastingdruk opdelen naar gelang zijn samenstelling, dan bekomen we drie grote groepen: de indirecte belastingen, de directe belastingen en de socialezekerheidsbijdragen. Het resultaat hiervan is te zien in bijgevoegde tabel.

Tabel 7 Uitsplitsing belastingdruk in de Europese Unie, in procent van het totaal, jaar 2010

	Indirecte belastingen	Directe belastingen	Socialezekerheidsbijdragen
België	30,3	37,2	32,4
Denemarken	35,4	62,7	2,1
Duitsland	29,8	29,4	40,8
Ierland	41,4	37,9	20,7
Spanje	33,0	30,9	38,6
Frankrijk	35,5	25,8	39,3
Italië	33,5	34,9	31,7
Luxemburg	32,0	38,8	29,2
Hongarije	45,5	22,6	31,9
Nederland	32,2	31,5	36,3
Oostenrijk	35,0	30,3	34,9
Polen	43,5	21,9	34,9
Portugal	43,1	28,4	28,5
Roemenië	45,2	22,6	32,2
Finland	32,0	38,2	29,8
Zweden	39,7	42,2	18,1
Verenigd Koninkrijk	36,9	44,4	18,7
EU-27 gemiddelden			
gewogen	34,4	32,9	33,0
rekenkundig	38,6	30,4	31,1

Bron: Europese Commissie⁴⁵

⁴⁵ Europese Commissie. (2013). *Taxation trends in the European Union*. Opgevraagd op 21 februari, 2013, via http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/index_en.htm.

In bovenstaande tabel is te zien dat de samenstelling van de belastingdruk sterk verschilt tussen de betreffende landen. Deze landen zijn een ruime selectie van de landen die tot de Europese Unie behoren. Het verschil in de samenstelling van de belastingdruk is grotendeels te wijten aan verschillen in de socialezekerheidsbijdragen. Landen die een lage druk van de socialezekerheidsbijdragen kennen, hebben een hoge druk op het gebied van directe belastingen. Kijk bijvoorbeeld maar naar Denemarken, Zweden en het Verenigd Koninkrijk.

Om het EU-27 gemiddelde te analyseren gaan we niet naar het gewogen gemiddelde kijken, maar wel naar het rekenkundige gemiddelde. Het rekenkundige gemiddelde kijkt namelijk puur naar de beleidskoers van de verschillende landen, onafhankelijk van de grootte van het land. Hieruit blijkt dat de indirecte belastingen de bovenhand hebben met 38,6 procent van de totale belastingen. De directe belastingen en socialezekerheidsbijdragen hebben ongeveer eenzelfde gewicht van rond de 31 procent.

We zien dat België enigszins van dit gemiddelde afwijkt. Zo wegen de directe belastingen hier het zwaarst door (37,2 procent), gevolgd door de socialezekerheidsbijdragen (32,4 procent) en uiteindelijk de indirecte belastingen (30,3 procent).

We kunnen nog een stap verder gaan en de drie onderdelen van de belastingdruk op hun beurt verder uitdiepen. Zo komen we terecht bij onderstaande tabel. De belastingen op productie en invoer vormen samen met de vermogensheffingen de indirecte belastingen. De directe belastingen zijn terug te vinden onder de noemer belastingen op inkomen, vermogen, ... De werkelijke sociale premies vormen uiteraard de socialezekerheidsbijdragen.

Tabel 8 Uitsplitsing van de componenten van de belastingdruk in België, in procent van de totale belastinginkomsten, jaar 2011

Belastingen op productie en invoer	29,0
Productgebonden belastingen	24,9
Belasting over de toegevoegde waarde	15,9
Belastingen op invoer, exclusief BTW	0,5
Overige productgebonden belastingen	8,4
Niet-productgebonden belastingen	4,1
Belastingen op grond of bouwwerken	2,9
Belastingen op het gebruik van vaste activa	0,5
Milieuheffingen	0,1
Andere niet-productgebonden belastingen	0,6
Belastingen op inkomen, vermogen, ...	36,7
Belastingen op inkomen	35,3
Belastingen op het inkomen van natuurlijke personen of huishoudens	28,4
Belastingen op het inkomen van ondernemingen	6,9
Overige belastingen op inkomen	0,1
Belastingen op vermogen, ...	1,4
Belastingen op kapitaal	0,5
Betalingen door huishoudens voor het verkrijgen van vergunningen	0,8
Andere belastingen op vermogen	0,1
Vermogensheffingen	1,7
Belastingen op kapitaaloverdrachten	1,5
Buitengewone heffingen op activa of op het vermogenssaldo	0,1
Werkelijke sociale premies	32,6
Totaal van de belastingen en de sociale premies	100

Bron: Nationale Bank van België⁴⁶

⁴⁶ Nationale Bank van België. Opgevraagd op 25 februari, 2013, via <http://www.nbb.be/pub/stats/stats.htm?l=nl>.

Voor de indirecte belastingen is de gekende belasting op de toegevoegde waarde (BTW) de voornaamste inkomensbron met 15,9 procent van de totale belastingopbrengsten. De directe belastingen bestaan bijna uitsluitend uit belastingen op inkomsten, hetgeen met zijn 35,3 procent de grootste bron van overheidsinkomsten is. Dit wijst op de hoge loonkosten waarmee België te maken heeft. De belastingen geheven op de inkomens van natuurlijke personen of huishoudens zijn met hun 28,4 procent goed voor bijna één derde van de totale belastinginkomsten. Merk wel op dat deze gegevens licht afwijken van de hierboven vermelde gegevens in verband met de belastingdruk doordat gebruik gemaakt wordt van verschillend bronnenmateriaal.

2.3.5 Het financieringssaldo en het primair saldo

We hebben in wat voorafging de uitgaven en ontvangsten van de gezamenlijke overheid besproken en zo zijn we nu bij het financieringssaldo en primair saldo aanbeland. Het financieringssaldo geeft weer of de gezamenlijke Belgische overheid meer of minder middelen heeft verworven dan ze heeft uitgegeven voor een bepaald jaar. Dit saldo wordt dan ook berekend door de totale uitgaven in mindering te brengen van de totale inkomsten. Een positief financieringssaldo betekent dus dat de gezamenlijke overheid meer ontvangsten dan uitgaven heeft voor een bepaald jaar. Verder is het interessant dit financieringssaldo op te splitsen in twee componenten, namelijk het primair saldo en de rentelasten. Dit doen we aangezien de rentebetalingen bepaald worden door de uitstaande schuld. De rentebetalingen vloeien voort uit het beleid gevoerd in het verleden en zijn in grote mate afhankelijk van de rentevoeten waartegen de schulden zijn aangegaan. Om het gevoerde beleid te bekijken geeft het primaire saldo bijgevolg een beter beeld dan het financieringssaldo. Al spelen hierbij evoluties in de economische activiteit (waaronder inflatie en groei) samen met eenmalige operaties ook een rol.

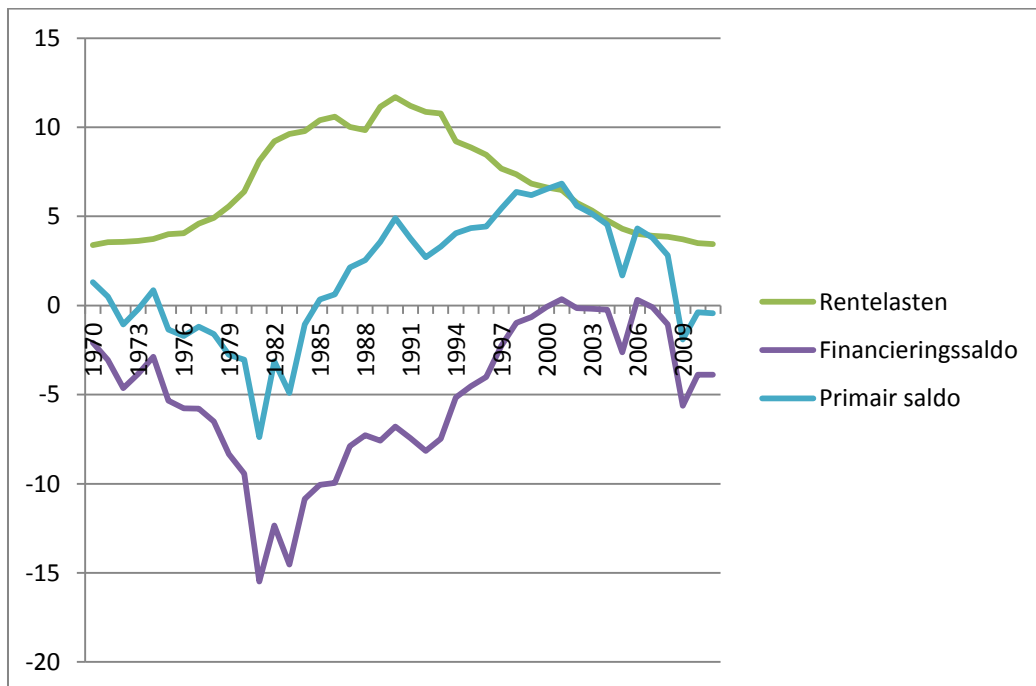
Tabel 9 Primair saldo, rentelasten en financieringssaldo, in procent van het bbp, periode 1970-2011

	1970	1980	1990	2000	2010	2011
Primair saldo	1,3	-3,0	4,9	6,5	-0,4	-0,4
Rentelasten	3,4	6,4	11,7	6,6	3,5	3,4
Financieringssaldo	-2,1	-9,4	-6,8	-0,1	-3,9	-3,9

Bron: Nationale Bank van België⁴⁷

⁴⁷ Nationale Bank van België. Opgevraagd op 27 februari, 2013, via <http://www.nbb.be/pub/stats/stats.htm?l=nl>.

Figuur 5 Primair saldo, rentelasten en financieringssaldo (1970-2011)



In bovenstaande tabel en figuur zien we dat België van 1985 tot 2008 een primair overschot op haar rekeningen had. Door de hoge rentelasten, met een maximum van 11,7 procent van het bbp in 1991, zorgde deze primaire overschoten echter niet voor een financieringsoverschot. Zo werd er enkel in 2001 en 2006 een klein financieringsoverschot bereikt. Vanaf 1993 is een constante daling van de rentelasten merkbaar van 10,9 naar 3,4 procent van het bbp in 2011. Deze daling van de rentelasten valt te verklaren door de afbouw van de schuld in deze periode, zoals in volgende sectie zal blijken. Vanaf 2009 zien we dat we voor het eerst in 25 jaar te maken hebben met een primair tekort.

2.3.6 De overheidsschuld en verplichtingen

2.3.6.1 *Het financieringssaldo en verandering in de schuld*

Indien het bovenbeschreven financieringssaldo negatief is, heeft de overheid een probleem. Ze is dan namelijk niet in staat haar volledige uitgaven te financieren met haar eigen inkomsten. De overheid zal bijgevolg schulden moeten aangaan. In theorie zou het financieringstekort moeten overeenkomen met de verandering in de schuld, maar in de praktijk blijkt dit echter niet het geval te zijn aangezien de schuld los van de omvang van het tekort kan veranderen. Hiervoor bestaan een aantal verklaringen. Ten eerste valt dit te verklaren door het feit dat het financieringssaldo uit transacties voortvloeit en de schuld een zuiver financieel concept is. Een andere verklaring voor dit verschil is te wijten aan de consolidatie van verschillende overheidsrekeningen. Een voorbeeld brengt hierbij duidelijkheid: Stel dat de overheid zijn uitgaven verhoogt via de uitgave van obligaties en deze uitgegeven obligaties worden gekocht door het Zilverfonds. Hierdoor zal het tekort stijgen aangezien er meer uitgegeven wordt. De schuld zal echter niet stijgen omdat het bedrag aan obligaties tegen het bedrag aan beleggingen van het Zilverfonds wordt geconsolideerd. Daarnaast kunnen er verschillen voortvloeien uit veranderingen in de wisselkoersen. Zo zal de tegenwaarde in euro van een schuld in vreemde valuta beïnvloedt worden, waar het tekort hetzelfde blijft. Ook overnames van schulden door de federale overheid kunnen een verschil tussen het financieringssaldo en de schuldevolutie verklaren.

2.3.6.2 *Verplichtingen*

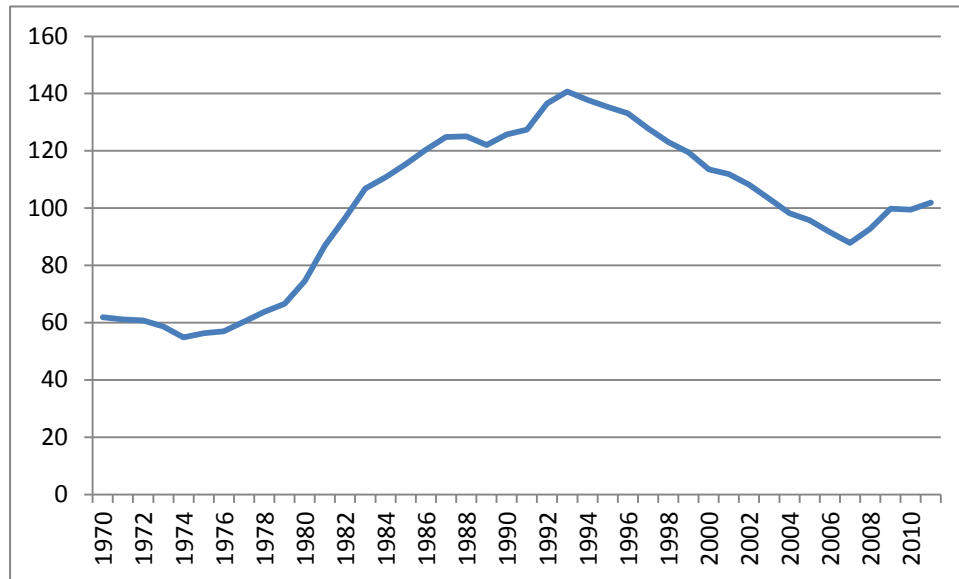
De overheidsschuld is de weergave van de financiële verplichtingen van de overheid ten opzichte van schuldeisers naar aanleiding van de uitgifte van financiële titels. Het gaat hierbij om de gewone schuldstatistieken van de overheid. Bij deze gewone schuldstatistieken gaat het enkel om onvoorwaardelijke expliciete overheidsverplichtingen die in ieder geval terugbetaald dienen te worden aan de verschillende schuldeisers (tenzij er een uitzonderlijke kwijtschelding van de schulden plaatsvindt).

Naast deze onvoorwaardelijke expliciete verplichtingen bestaan er ook nog voorwaardelijke expliciete verplichtingen en voorwaardelijke en onvoorwaardelijke impliciete verplichtingen van de overheid. De voorwaardelijke expliciete verplichtingen bestaan vooral uit borgstellingen van de overheid bij het aangaan van schulden door andere instellingen. Deze verplichting is van voorwaardelijk karakter omdat het niet zeker is of de overheid effectief uitgaven zal moeten doen, aangezien dit afhankelijk is van de toekomstige financiële toestand van de betreffende instellingen. Het verschil tussen de expliciete verplichtingen en de impliciete verplichtingen bestaat uit de wettelijke basis. Deze wettelijke basis is enkel bij de expliciete verplichtingen aanwezig. Bij de impliciete verplichtingen is er geen wettelijke basis. Toch wordt hierbij een tussenkomst van de overheid door de burgers verwacht. Zo vormen de socialezekerheidsuitgaven de belangrijkste impliciete onvoorwaardelijke overheidsverplichtingen. De impliciete voorwaardelijke verplichtingen zijn zeer ruim te definiëren en bestaan feitelijk uit alle toekomstige uitgaven verbonden aan onzekere gebeurtenissen waarvan de burgers verwachten dat deze door de overheid gedragen moeten worden.

2.3.6.3 De schuld

De overheidsschuld is de weergave van de financiële verplichtingen van de overheid ten opzichte van schuldeisers naar aanleiding van de uitgifte van financiële titels. Het gaat hierbij over de gewone schuldstatistieken van de overheid waarbij het enkel gaat om onvoorwaardelijke expliciete overheidsverplichtingen en deze zullen we hier kort toelichten.

Figuur 6 Overheidsschuld België, in procent van het bbp, periode 1970-2011



Voor België zien we in de jaren 70 een schuldratio van rond de 60 procent van het bbp. Op het einde van deze periode begint de ratio echter te stijgen. Zo wordt omstreeks 1980 voor het eerst een schuldratio van meer dan 70 procent bereikt en blijft deze ratio fors toenemen tot 1988. Het hoogtepunt wordt bereikt in 1993 met een schuld van 140,7 procent van het bbp. Na 1993 is een constante afname van de schuldratio merkbaar tot 2007, waar de schuld ratio terug 87,9 procent bedraagt. Vanaf 2007 tot nu zien we dan weer terug een stijging van de schuld ratio en uiteindelijk bereiken we in 2011 een schuld die groter is dan het jaarlijkse bbp (101,9 procent). Volgens de website staatsschuldmetr.be komt de schuld van België momenteel neer op 33.563 euro per inwoner.

Tabel 10 Overheidsschuld in internationaal perspectief, in procent van het bbp, periode 1970-2011

	1970	1980	1990	2000	2010	2011
Oostenrijk	18,5	35,8	57,2	70,8	78,0	79,8
België	61,9	74,5	125,8	113,6	99,5	101,9
Denemarken	..	47,5	72,2	60,4	54,6	61,5
Finland	..	13,7	16,4	52,4	57,9	58,0
Frankrijk	40,6	29,8	38,6	65,7	95,5	100,0
Duitsland	17,5	30,2	40,4	60,8	86,3	86,4
Italië	55,0	86,4	97,1	120,8	126,7	119,8
Japan	10,7	47,9	64,9	137,6	192,7	205,3
Nederland	65,3	58,9	87,4	63,8	71,6	75,9
Noorwegen	38,6	36,8	27,2	32,7	49,6	33,8
Spanje	..	27,3	47,7	66,5	67,7	76,9
Zweden	28,9	46,9	46,3	64,3	49,3	49,2
Verenigd Koninkrijk	69,5	48,7	32,1	45,2	85,6	99,9
Verenigde Staten	46,4	41,9	63,1	54,5	97,8	102,2
OESO - Totaal	40,4	44,2	58,0	70,2	98,7	102,9

Bron: OESO⁴⁸

Cijfers Duitsland t.e.m. 1990 = Bondsrepubliek Duitsland

In internationaal perspectief bekeken, zien we dat België al sinds 1970 bij de landen behoort met een hoge schuldratio. Ook de stijgende trend valt nagenoeg in elk land op te merken. Enkel Noorwegen kent vandaag de dag een lager schuldpeil dan in 1970 het geval was. Op te merken valt dat het verschil tussen België en het OESO-totaal doorheen de periode is verkleind en dat ons land voor 2011 zelfs een lagere schuldratio kent dan het OESO-totaal. Het meest opmerkelijke land in de tabel is duidelijk Japan. In 1970 had dit land de kleinste schuldratio met 10,7 procent. In 2011 zorgde het land ook voor een uiterste, echter in de omgekeerde richting, met de hoogste schuldgraad van maar liefst 205,3 procent.

2.3.6.4 Schuld, economische groei en overheidsbeslag

Uit een onderzoek van Reinhart en Rogoff (2010)⁴⁹ blijkt er een verband te zijn tussen de schuldgraad en de groeivoet van een land. Voor dit onderzoek werden data gebruikt van 44 verschillende landen. Bij 'normale' schuld niveaus is de link tussen groei en schuld eerder zwak. Bij hoge schuld niveaus is er echter een sterkere link merkbaar. De mediaan groeivoet van landen met een publieke schuld van meer dan 90 procent van het bbp is ongeveer één procent lager dan in het geval het land een lagere schuldratio gekend had. Voor de gemiddelde groeivoet komt dit zelfs neer op een lager niveau van verschillende procenten.

⁴⁸ *Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling*. Opgevraagd op 1 maart, 2013, via stats.oecd.org.

⁴⁹ Reinhart, C.M., & Rogoff, K.S. (2010). Growth in a Time of Debt [Elektronische versie]. *American Economic Review*, 100(2), p. 573-578.

Hieruit valt af te leiden dat een hoge schuldgraad (van boven de 90 procent van het bbp) nefaste gevolgen heeft voor het overheidsbeslag. Een hoge schuldgraad zorgt immers voor een lagere economische groei. Een lagere economische groei zorgt op zijn beurt voor een kleiner bedrag in de noemer (bbp) van de formule voor de berekening van het overheidsbeslag. Bij eenzelfde hoeveelheid overheidsuitgaven zorgt een hoge schuldgraad dus voor een hoger overheidsbeslag via een lagere economische groei, dat overeenstemt met een lager bbp.

Uit de tabel in verband met de schuldgraad blijkt dat een aantal landen, waaronder België, te kampen hebben met een schuldgraad van 90 procent van het bbp en meer. Indien deze landen hun schuldratio zouden kunnen afbouwen, dan zou volgens dit onderzoek hun economische groei toenemen, hetgeen een gunstig effect zou hebben op het overheidsbeslag.

2.3.6.5 Normeringen

De uitdieping van de Europese integratie in het nabije verleden is gepaard gegaan met een sterke inperking van de budgettaire vrijheid van de euroleden. Zo zijn de hedendaagse budgettaire normeringen vervat in het Stabiliteits- en Groeipact. Dit pact bouwt verder op de convergentiecriteria van het Verdrag van Maastricht die de toetreding tot de Economische en Monetaire Unie regelden.

2.3.6.5.1 Het Verdrag van Maastricht

Het Verdrag van Maastricht werd in 1992 ondertekend en formuleerde de doelstelling om uiterlijk begin 1999 een Economische en Monetaire Unie te creëren. Er werden ook toetredingsvoorwaarden vooropgesteld die voor de openbare financiën betrekking hadden op de schuld en het tekort. Zo was het streefdoel voor het tekort maximaal drie procent van het bbp. Het streefdoel met betrekking tot de schuld was maximaal 60 procent van het bbp. Hetgeen relatief nieuw was voor België, was dat er niet zomaar van deze streefdoelen kon afgeweken worden, wat vaak wel het geval was bij eigen opgelegde beleidslijnen. Bij een eventuele niet-naleving van de normen was er een belangrijke sanctie voorzien, namelijk het niet toetreden tot de Economische en Monetaire Unie.

De reactie van de Belgische beleidsvoerders op deze normen was het ontwikkelen van een convergentieplan. Bij dit plan hadden ze echter niet alle vrijheid zoals ze gewend waren aangezien het plan goedgekeurd diende te worden door de Europese instanties.

Op te merken valt dat aan het criterium betreffende de schuld weinig aandacht werd besteed zoals we al hebben kunnen merken bij de internationale vergelijking van de schuld. Het schuld criterium werd zeer soepel toegepast. Zo was een beweging van de schuldratio in de richting van 60 procent voldoende om te voldoen aan het criterium⁵⁰.

⁵⁰ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007). *Handboek Openbare Financiën*. Antwerpen – Oxford: Intersentia.

2.3.6.5.2 Stabiliteits- en Groeipact

Het Stabiliteits- en Groeipact trad in werking op 1 januari 1999 en was in principe de opvolger van Het Verdrag van Maastricht. Van zodra het duidelijk werd dat de Economische en Monetaire Unie zou worden gerealiseerd, drong vooral Duitsland erop aan post-Maastrichtnormen te ontwikkelen. Dit om te vermijden dat landen na hun toetreding tot de Economische en Monetaire Unie te weinig of helemaal geen aandacht meer zouden besteden aan hun begrotingstekort. De verdwijning van de wisselkoersen zorgt er immers voor dat een belangrijke sanctie op excessieve tekorten wegvalt. Op deze manier trachtte men de stabiliteit van de EMU (=Economische en Monetaire Unie) te vrijwaren. De doelstelling van het pact was dat de betreffende landen op de middellange termijn overheidsrekeningen zouden nastreven die een licht overschot vertonen of ongeveer in evenwicht zijn. Bij een verslechtering van de conjunctuur mag het tekort tevens niet groter zijn dan drie procent van het bbp. Indien het tekort meer dan drie procent bedraagt, kan een boete worden opgelegd die tot 0,5 procent van het bbp kan oplopen. In geval van buitengewone omstandigheden geldt deze boete echter niet. Een voorbeeld van dergelijke buitengewone omstandigheid is een uitzonderlijk zware recessie waarbij een daling van het twee procent van het bbp in een bepaald jaar gerealiseerd wordt.

Na 2002 bleek dat het pact door de verschillende leden niet werd toegepast zoals afgesproken, hetgeen resulteerde in een nieuwe interpretatie van het pact in 2005. Vanaf toen werd er wat betreft de budgettaire doelstellingen voor de middellange termijn gedifferentieerd tussen landen. Zo kunnen landen met een lage schuld een middellange termijn tekort nastreven van één procent en moeten landen met een hogere schuld een licht overschot of evenwicht nastreven. Het streefdoel is het bereiken van duurzame overheidsfinanciën.

Ieder jaar stellen de verschillende lidstaten een stabiliteitsprogramma op voor het lopende en de komende vier jaar. Hierin worden de doelstellingen voor het budgettaire beleid geformuleerd, worden er economische vooruitzichten gemaakt betreffende groei en inflatie, wordt er weergegeven welke maatregelen genomen zullen worden om de vooropgestelde doelstellingen te behalen en wordt er een analyse gemaakt van de invloed van veranderingen in de voornaamste economische variabelen. België heeft te kampen met institutionele moeilijkheden in verband met dit stabiliteitsprogramma, net zoals bij het Verdrag van Maastricht het geval was. De federale overheid draagt namelijk de verantwoordelijkheid terwijl het tekort betrekking heeft op de globale overheid. Dit probleem wordt in ons land echter opgelost door samenwerkingsakkoorden tussen de federale overheid enerzijds en de gemeenschappen en de gewesten anderzijds⁵¹.

⁵¹ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007). *Handboek Openbare Financiën*. Antwerpen – Oxford: Intersentia.

2.3.7 Overzicht

Om nog een kort overzicht te geven van de Belgische overheidsfinanciën vind je in onderstaande tabel de eerder besproken cijfers in verband met de ontvangsten, uitgaven, het financieringssaldo en de schuld terug voor de periode 1970-2011. De cijfergegevens in verband met de overheidsontvangsten wijken deels af van de eerder gebruikte cijfers. Dit is te wijten aan kleine definitieverschillen gehanteerd door de verschillende instanties.

Tabel 11 Overzichtstabel overheidsfinanciën, in procent van het bbp, periode 1970-2011

	1970	1980	1990	2000	2010	2011
Ontvangsten	38,1	45,5	45,5	49,0	48,6	49,4
Uitgaven	40,2	54,9	52,3	49,1	52,5	53,3
Financieringssaldo	-2,1	-9,4	-6,8	-0,1	-3,9	-3,9
Schuld	61,9	74,5	125,8	113,6	99,5	101,9

2.4 Verklaring evolutie overheidsfinanciën

In dit deel trachten we de evolutie van de overheidsfinanciën van België, maar ook van de OESO-landen in het algemeen, te verklaren van 1970 tot op heden. Op deze manier wordt getracht een verklaring te geven voor de schommelingen in bovenstaande cijfergegevens in verband met de overheidsfinanciën.

2.4.1 Periode 1970-1983

Zoals gezien bij de analyse van de overheidsuitgaven valt tussen 1970 en 1980 de sterke toename van de overheidsuitgaven in de OESO-landen op, met uitzonderingen voor het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. De verklaring van deze toename is te wijten aan een complex samenspel van verschillende factoren. Zo wijzen we in eerste instantie naar de reeds vermelde algemene verklaringen inzake de stijging van de overheidsuitgaven. Daarnaast had men te kampen met een daling van de economische groei en nam de werkloosheid na de eerste oliecrisis (1973) toe. Verder zetten een aantal automatische stabilisatoren van de economie (waaronder werkloosheidsuitkeringen en andere socialezekerheids transfers) de overheidsfinanciën in deze periode onder druk. Op de eerste oliecrisis werd verkeerd gereageerd door vele landen. Men dacht namelijk dat het om een conjuncturele inzinking ging en paste bijgevolg een expansief discretionair budgettair beleid toe. Na de tweede oliecrisis in 1979 is er een forse stijging van de reële intrestvoeten merkbaar. Dit was het gevolg van het toen gevoerde restrictieve monetair beleid om de inflatoire effecten ten gevolge van de stijging van de olieprijs in te perken. Dit fenomeen was voornamelijk van belang voor de landen die op dat ogenblik reeds een aanzienlijk hoge schuld kenden, zoals België. Bovenop al deze factoren komen nog een inefficiënte controle en planning, een ondermaatse kostenbeheersing en politieke weerstanden bij het terugschroeven van een aantal inefficiënte uitgavenmechanismen opgezet eind jaren 60. Zoals we reeds zagen, hebben

vooral de socialezekerheidsbijdragen tot stijgende overheidsuitgaven, en dan nog voornamelijk in Europa.

Samenlopend met de stijgende overheidsuitgaven stelt men een sterke stijging van de belastingdruk vast tot midden jaren 80. De progressiviteit van de inkomstenbelasting heeft hier ongetwijfeld toe bijgedragen. De belastingschalen waren in deze periode namelijk nog niet geïndexeerd maar de lonen wel, waardoor de stijgende inkomens de mensen meer en meer in hogere belastingschalen duwden met een hogere effectieve belastingdruk tot gevolg. Pas in 1986 werden in België de belastingschalen geïndexeerd. Desondanks deze toename van de belastingdruk hebben de ontvangsten geen identiek verloop gekend als de uitgaven. Met de afkeer van de bevolking voor belastingtoenames in het achterhoofd, zijn de beleidvoerders meer en meer gebruik beginnen maken van schuldfinanciering. In de periode 1960-1973 kenden vele landen nog een afname van de schuldratio als gevolg van een gunstige economische groei. Maar met de vertraging van deze economische groei na 1973, gekoppeld aan een sterk stijgende werkloosheid, kreeg men te maken met oplopende overheidstekorten en bijgevolg een toenemende schuld. Deze situatie duurde voort tot midden jaren 80 en was vooral opmerkelijk in België, Italië en Ierland.

2.4.2 Periode 1984- 1990

Waar de jaren 70 gekenmerkt worden door een sterke stijging van de overheidsuitgaven en belastingdruk, wordt de periode na 1983 meer gekenmerkt door budgettaire beperkingen. Men begon immers meer en meer te beseffen dat de hoge tekorten tot onhoudbare schuldposities begonnen te leiden. De toegenomen werkloosheid en groeivertraging bleken niet zoals eerst gedacht tijdelijke, maar wel structurele problemen te zijn. Hierdoor werd de omvang en uitbreiding van de publieke sector steeds vaker in vraag gesteld. Het werd steeds duidelijker dat de ruime overheidstussenkomst met zijn hoge belastingen en grote overheidstekorten voor verkeerde allocaties en een lager groeipotentieel van de economie konden zorgen. Vanaf de tweede helft van de jaren 80 daalde dan ook de overheidsuitgaven in verhouding tot het bbp. Zo valt voor België een daling in de uitgaven van 62 procent van het bbp in 1983 naar 52 procent van het bbp in 1990 te noteren. Deze afremming van de overheidsuitgaven realiseerde men vaak door minder overheidsinvesteringen te doen, minder overheidspersoneel aan te werven en een betere controle van de kosten in de overheidssector uit te oefenen. Een tweede verklaring voor de daling in overheidsuitgaven wordt gegeven door de conjuncturele opleving in deze periode. De budgettaire beperking verliep in de praktijk niet van een leien dakje. Zo kende de terugdringing van de overheidstekorten een eerder moeizaam verloop door onder meer een beperkte economische groei en ongunstige renteontwikkelingen.

Wat nog kenmerkend is voor de jaren 80 zijn belastinghervormingen. Men kwam tot het besef dat een omvangrijke overheidssector niet alleen gevolgen had op de economische prestaties. De hoge belastingen die kenmerkend zijn voor een omvangrijke overheidssector, kunnen werkontmoedigend werken en tot efficiëntieverliezen en economische distorties leiden. De doorgevoerde belastinghervormingen in deze periode worden gekenmerkt door drie elementen:

1. Vermindering van het aantal inkomensschijven en aanslagvoeten, gekoppeld aan de aftopping van de hoogste aanslagvoet en een beperking van de belastingvrijstellingen.
2. Verschuiving van inkomensbelastingen (directe belastingen) en bijdragen voor sociale zekerheid naar meer belastingen op consumptie (indirecte belastingen).
3. Verruiming van de belastbare basis bij de belasting op bedrijfswinsten.

2.4.3 Periode 1990-heden

In de jaren 90 werd verdergegaan met de budgettaire saneringsacties die in de tweede helft van de jaren 80 hun oorsprong vonden. Dit heeft tot aanzienlijke dalingen in de overheidstekorten geleid. Dit was zeker het geval in Europa, waar strenge normen werden opgelegd in verband met openbare financiën en de monetaire unie werd voorbereid. In landen als België en Ierland is in deze periode ook de schuldratio afgenomen. Deze lagere schuldratio's zijn ook kenmerkend voor het begin van de 21^e eeuw, evenals een lichte daling van de fiscale druk.

In het kader van budgettaire saneringen valt op te merken dat deze saneringen lang niet altijd een duurzaam karakter hebben. Zo zijn saneringen in bepaalde gevallen onverantwoord. Denk hierbij bijvoorbeeld aan eenmalige privatiseringen louter uit budgettaire overwegingen en het verbergen van de toekomstige hoge pensioenlasten⁵².

⁵² Van Poeck, A. (2007). *Economische politiek: principes en ervaringen*. Antwerpen - Apeldoorn: Garant.

Hoofdstuk 3: Overheidsbeslag internationaal vergeleken

In dit hoofdstuk zal een internationale vergelijking gemaakt worden van het Belgische overheidsbeslag met dit van een aantal andere geselecteerde OESO-landen. In onderstaande tabel is dan ook het overheidsbeslag van een aantal OESO-landen terug te vinden volgens de gegevens van de OESO-database.

Tabel 12 Overheidsbeslag (uitgaven gezamenlijke overheid in procent van het bbp), periode 1970-2012

	1970	1980	1990	2000	2010	2012
Oostenrijk	39,7	49,4	51,5	51,9	52,5	51,7
België	42,7	55,9	52,3	49,1	52,5	53,6
Canada	35,3	40,7	48,0	40,3	43,0	41,1
Finland	31,0	40,4	48,2	48,4	55,8	55,9
Frankrijk	..	46,0	49,6	51,6	56,6	56,2
Duitsland	38,4	46,9	43,6	45,1	47,8	45,0
Italië	32,3	40,5	52,6	45,8	50,4	51,0
Japan	22,4	32,9	31,2	38,6	40,8	43,4
Nederland	43,3	55,8	54,9	44,1	51,2	50,3
Noorwegen	38,9	46,1	54,0	42,3	45,5	43,3
Spanje	23,3	33,9	42,9	39,2	46,3	44,0
Zweden	43,0	62,7	59,8	55,1	52,3	51,3
Zwitserland	..	..	29,7	35,6	33,8	34,1
Verenigd Koninkrijk	40,5	45,6	41,2	36,6	50,2	49,0
Verenigde Staten	32,3	34,3	37,2	33,9	42,7	40,1
OESO - Totaal	32,9	39,0	40,1	38,7	44,0	42,5

Bron: OESO⁵³

Allereerst dient er opgemerkt te worden dat het overheidsbeslag van België voor de jaren 1970 en 1980 afwijkt van de eerder gebruikte cijfergegevens van de Nationale Bank van België. Na het consulteren van de OESO en de NBB bleek de reden hiervoor als volgt te luiden. Normaal gezien maakt de OESO onder andere gebruik van de nationale rekeningen van zijn lidstaten om de nodige gegevens op te halen. Zo maakt de OESO voor België gebruik van de gegevens van de Nationale Bank van België. Maar nu blijkt dat voor de periode vóór 1985 de OESO niet de gegevens van de Nationale Bank van België gebruikt doordat deze laatste een wijziging heeft doorgevoerd in de toerekening van de indirect gemeten diensten van financiële intermediairs (IGDFI) of de beter gekende Engelse term Financial Intermediation Services Indirectly Measured (FISIM). Allereerst zal ik dit begrip verduidelijken. Financiële intermediairs brengen expliciet allerhande vergoedingen waaronder commissies in rekening aan hun klanten. Naast deze expliciete aangerekende diensten leveren de financiële intermediairs ook diensten die ze impliciet aan haar klanten aanrekent. Dit

⁵³ *Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling*. Opgevraagd op 15 maart, 2013, via stats.oecd.org.

gebeurt door depositanten en kredietnemers verschillende rentetarieven aan te bieden en in rekening te brengen. Langs de ene kant ontvangen de depositanten een rente die lager ligt dan de officiële rente en langs de andere kant moeten kredietnemers een hogere rente betalen dan de officiële rente. De financiële intermediairs creëren zo een netto ontvangst die ze gebruiken om de kosten te dekken en een exploitatieoverschot te behalen. Op deze manier moeten de verleende diensten aan de klant niet afzonderlijk in rekening gebracht worden. Dit heeft wel tot gevolg dat er voor de nationale rekeningen nood is aan een indirecte meting van de waarde van deze diensten die door de intermediairs niet expliciet in rekening worden gebracht⁵⁴. Zo komt men tot het concept IGDFI.

Vóór 1985 verzamelde de NBB de gegevens rond IGDFI gescheiden. Na 1985 zijn de IGDFI verdeeld over de verschillende takken: activiteit, consumptie en in- en uitvoer. Omdat de OESO definitieverschillen uit haar database wil bannen heeft ze voor de gegevens van de NBB van vóór 1985 de nodige aanpassingen gedaan. Op deze manier is er geen definitieverschil meer aanwezig in het gegevensmateriaal van de OESO. Deze IGDFI is een component van het bbp en heeft bijgevolg ook gevolgen voor het overheidsbeslag.

Daarnaast omvatten de gegevens voor Duitsland tot en met 1990 deze van de voormalige Bondsrepubliek Duitsland.

Voor de periode 1970-2012 werd het grootste beslag genoteerd in Zweden in het jaar 1993, met uitgaven van maar liefst 70,5 procent van het bbp. Het laagste beslag werd dan weer bereikt in Japan in het jaar 1970 en bedroeg 22,4 procent van het bbp, kort gevolgd door Spanje met 23,3 procent van het bbp.

Voor alle landen is over de periode 1970-2012 eenzelfde algemene trend merkbaar, namelijk een stijging van het overheidsbeslag. Deze stijging was het sterkst in de landen met een initieel klein overheidsbeslag, met als koplopers Spanje en Japan. Deze kenden een stijging van het overheidsbeslag van respectievelijk 93 en 91 procent. In de landen waar het overheidsbeslag in 1970 reeds aan de hoge kant was, was de stijging minder groot. Zo nam het overheidsbeslag in Nederland en Noorwegen toe met vijftien en veertien procent. We kunnen dus stellen dat doorheen deze periode de ongelijkheid in overheidsbeslag tussen de landen afneemt. Wel blijven er onderling aanzienlijke verschillen merkbaar. Bekijken we het beslag voor 2012 dan merken we dat Zwitserland de vreemde eend in de bijt is met een beslag van slechts 34,1 procent. Laten we Zwitserland buiten beschouwing, dan varieert het beslag tussen de 40 en 57 procent. Oostenrijk, België, Nederland, Italië, Finland, Frankrijk en Zweden zijn de landen die boven de symbolische grens van 50 procent zitten. Deze landen kenden in 2012 dus overheidsuitgaven met een omvang van de helft of meer van de binnenlandse productie. België bevindt zich momenteel (2012) op de derde plaats met 53,6 procent en wordt enkel voorafgegaan door Finland en Frankrijk.

⁵⁴ Europese Unie. (z.d.) *Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende de toerekening van indirect gemeten diensten van financiële intermediairs (IGDFI) met een kwalitatieve en kwantitatieve analyse van de resultaten van de proefberekeningen voor de toerekening en berekening van de IGDFI overeenkomstig Verordening (EG) nr. 448/98 van de Raad van 16 februari 1998*. Opgevraagd op 6 mei, 2013, via <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52002DC0333:NL:HTML>.

Hoofdstuk 4: De vergrijzingsproblematiek in België

Met dit hoofdstuk wordt getracht een antwoord te bieden op de derde deelvraag van dit onderzoek, namelijk 'De vergrijzing, een probleem voor de Belgische overheidsfinanciën?'. Hierbij verduidelijken we eerst wat vergrijzing juist inhoudt en in welke mate ons land te maken heeft met deze problematiek. Daarna bekijken we welke impact de vergrijzing met zich mee zal brengen voor de overheidsfinanciën. Bij het bestuderen van deze impact zullen de reeds doorgevoerde maatregelen en initiatieven in verband met de vergrijzing in kaart gebracht worden.

4.1 Definitie

Allereerst is het aangewezen te weten wat vergrijzing juist is en vervolgens de situatie in België aan deze definitie te toetsen. Volgens de sociale zekerheid verwijst de term 'vergrijzing' naar twee situaties:

1. Ofwel een stijging van de gemiddelde leeftijd van een samenleving
2. Ofwel een toename van het percentage ouderen.

Indien zowel de gemiddelde leeftijd als het percentage ouderen in de bevolking stijgt, spreekt men van een dubbele vergrijzing⁵⁵.

⁵⁵ *De Sociale Zekerheid. (z.d.). Wat is de vergrijzing van de bevolking? : inleiding.* Opgevraagd op 11 maart, 2013, via https://www.socialsecurity.be/CMS/nl/about/displayThema/about/ABOUT_5/ABOUT_5_1/ABOUT_5_1.xml.

4.2 Situatie België

Om de situatie van België en de vergrijzing te schetsen, wordt gebruik gemaakt van bijgevoegde tabel. Op deze wijze kunnen de bevolkingsvooruitzichten getoetst worden aan de twee bovenvermelde situaties waarbij er effectief sprake is van vergrijzing.

Tabel 13 Bevolkingsstructuur in België, periode 2000-2060

	2000	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Totale bevolking (in duizend)	10.239,1	10.839,9	11.686,9	12.286,1	12,693,3	13.097,5	13.515,0
0-14 (%)	17,63	16,9	17,54	17,31	16,64	16,77	16,82
15-64 (%)	65,62	65,94	63,49	60,69	59,32	58,73	58,43
65+ (%)	16,75	17,16	18,97	22	24,04	24,5	24,75
Gemiddelde leeftijd	39,6	40,8	41,5	42,5	43,4	43,8	43,8
65+ als index (2010=100)	92	100	119	145	164	173	180
85+ als index (2010=100)	79	100	138	152	221	292	319
Afhankelijkheid van de ouderen							
in % (65+)/(15-64)	25,53	26,03	29,88	36,25	40,52	41,72	42,37
Actieven per oudere (15-64)/(65+)	3,92	3,84	3,35	2,76	2,47	2,4	2,36

Bron: 2000-2009: ADSEI; 2010-2060: FPB-ADSEI

In bovenstaande tabel zien we de prognose van de bevolkingsstructuur naar leeftijd in België volgens het Federaal Planbureau en de Algemene Directie van de Statistiek en Economische Informatie⁵⁶. Via deze weg kunnen we nagaan of we in België wel degelijk van een vergrijzingsprobleem kunnen spreken. Indien dit bevestigd wordt, kijken we ook naar de grootte van het probleem. Allereerst valt op te merken dat het aandeel 65-plussers in de totale bevolking sterk stijgt tussen 2000 en 2060, namelijk met 8 procentpunten. In 2000 telde ons land om en bij de 1.715.049 65-plussers, tegenover een geschat aantal van rond de 3.344.962 in 2060. Bekijken we de gemiddelde leeftijd van de Belgische bevolking, dan is eveneens een stijging merkbaar van een leeftijd van gemiddeld 39,6 naar 43,8 jaar. Hieruit blijkt dus dat we wel degelijk aan de bovenvermelde definitie van vergrijzing voldoen en zelfs te maken hebben met een dubbele vergrijzing: Zowel de gemiddelde leeftijd in onze samenleving evenals het percentage ouderen (65+) in de bevolking neemt toe.

⁵⁶ Federaal Planbureau. (2011). *Bevolkingsvooruitzichten 2010-2060*. Opgevraagd op 11 maart, 2013, via http://www.plan.be/admin/uploaded/201112190816070.bevpop2011_nl.pdf.

Tegenover de stijging van het aantal 65-plussers staat een daling van het aantal personen op actieve leeftijd (15 tot 64 jaar) van 66 naar 58 procent van de totale bevolking. Dit zorgt ervoor dat de hogere lasten (voornamelijk pensioenlast en gezondheidszorg zoals later zal blijken) die een stijging van het aantal ouderen met zich meebrengt nog eens gedragen zullen moeten worden door minder schouders. In dit opzicht loont het zeker de moeite de demografische afhankelijkheidscoëfficiënt van de ouderen, opgenomen in de tabel, onder de loep te nemen. Deze coëfficiënt geeft de verhouding weer tussen het aantal personen van 65 jaar en ouder en het aantal personen op actieve leeftijd. Op deze manier wordt tevens een eerste indruk gegeven van de financieringslast waarmee de overheid te maken krijgt met betrekking tot de oudere bevolkingsgroep. Zo waren er 26 ouderen per 100 personen op actieve leeftijd in 2000 en zal deze afhankelijkheidsratio toenemen tot zo'n 42 ouderen per 100 personen op actieve leeftijd in 2060. We kunnen dit ook anders stellen: als er in 2000 nog bijna vier actieven per oudere waren, dan zal dit aantal in 2060 afgenomen zijn tot nog slechts 2,36 actieven per oudere.

4.3 Oorzaken

We hebben zonet aangetoond dat we in België de komende decennia wel degelijk te maken zullen hebben met het probleem van de vergrijzing. De oorzaak van dit probleem is niet toe te wijzen aan één specifiek fenomeen, maar wel aan een combinatie van meerdere fenomenen. Zo is er een almaar toenemende levensverwachting, de veroudering van de babyboomgeneratie en een dalende nataliteit.

4.3.1 Toenemende levensverwachting

Tabel 14 Levensverwachting Belgische bevolking

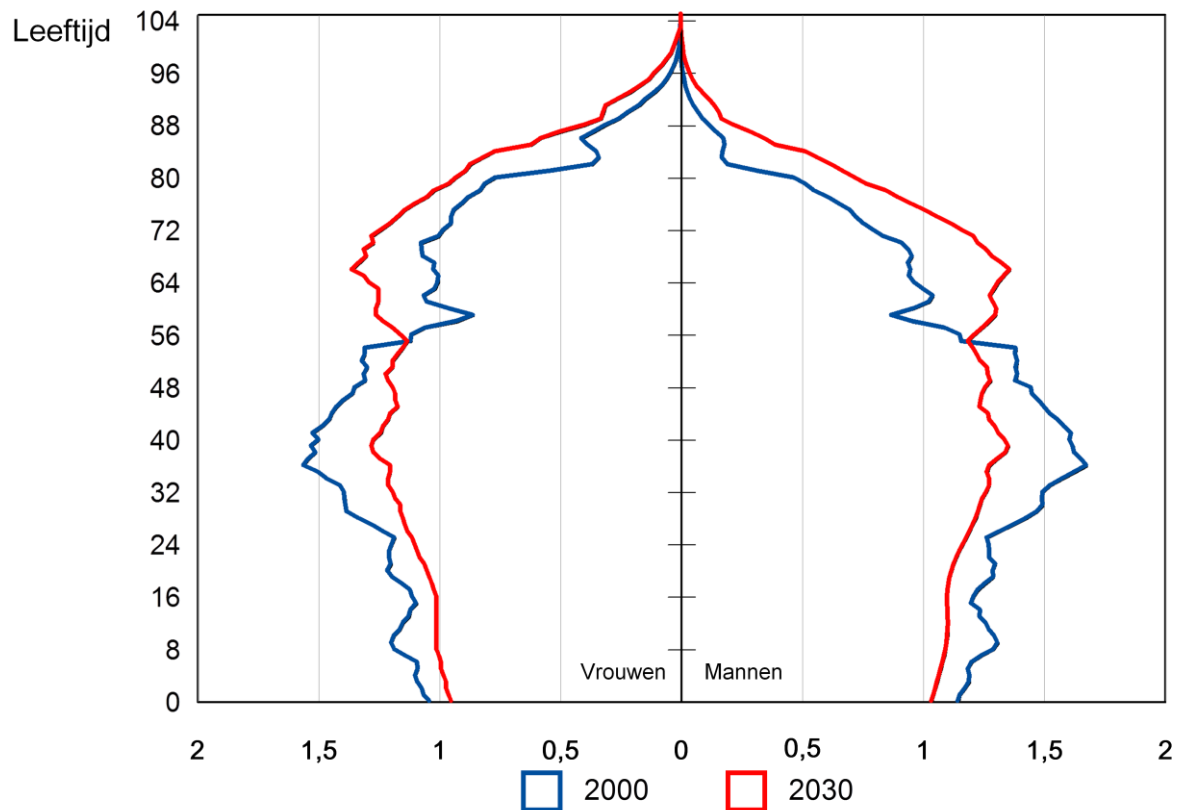
	2010	2030	2060
Man	77,93	81,87	86,24
Vrouw	83,23	85,82	88,87

Bron: Federaal Planbureau en Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie

We zien in bovenstaande tabel een stijging van de levensverwachting van mannen tussen 2010 en 2060 van ruim acht jaar en voor de vrouwen een stijging van ruim vijf jaar. We worden met z'n allen steeds ouder en het is bijgevolg logisch dat het aandeel ouderen in de totale bevolking toeneemt. De stijging van de levensverwachting zorgt ook voor de zogenaamde vergrijzing in de vergrijzing, hetgeen een stijging van het aantal 85plussers omvat. Dit zien we ook in de eerder bestudeerde tabel betreffende de bevolkingsstructuur in België. Zo zullen er in 2060 meer dan drie keer zoveel 85plussers zijn dan in vergelijking met 2010.

4.3.2 Veroudering babyboomgeneratie

Figuur 7 Bevolkingspiramide: 2000 – 2030, in procent van de bevolking van het betrokken geslacht



Bron: ADSEI-FPB via Universiteit Derde Leeftijd Leuven⁵⁷

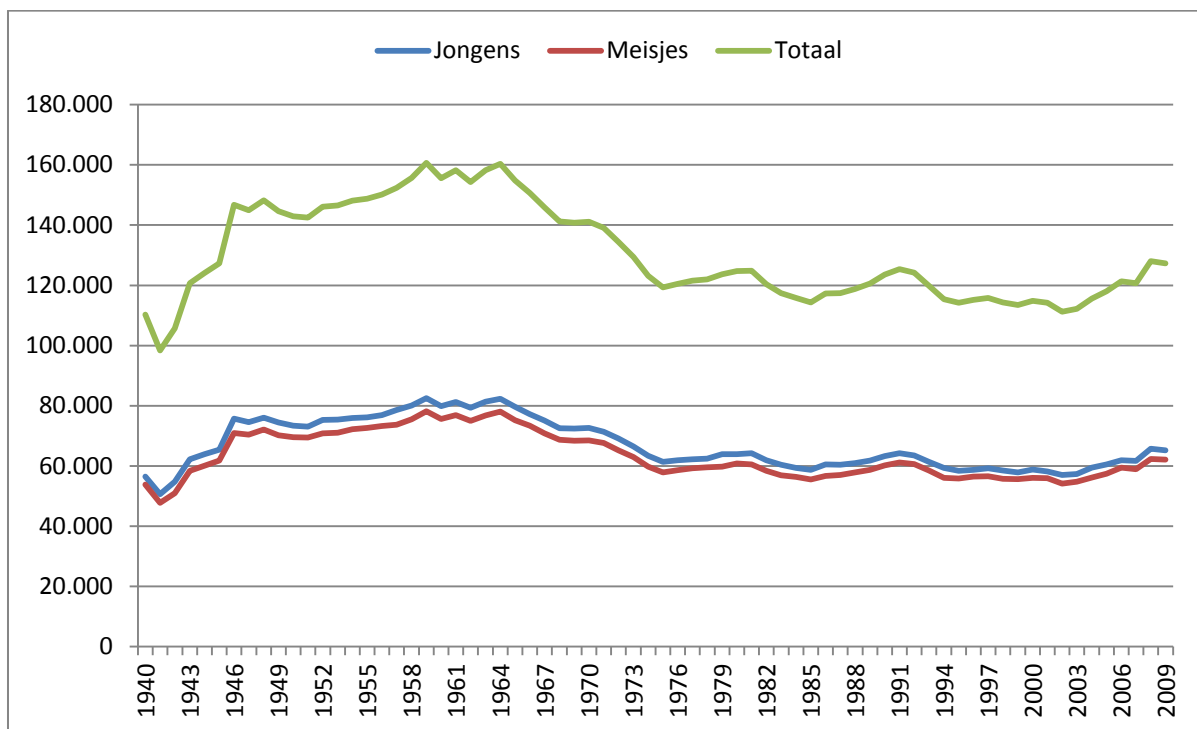
Naast de stijgende levensverwachting begint stilaan de gekende babyboomgeneratie, die zich in bovenstaande figuur voor het jaar 2000 voornamelijk in de leeftijdscategorie van 35 tot 55 jaar bevindt, omhoog te schuiven in de bevolkingspiramide. De babyboomgeneratie wordt met andere woorden steeds ouder en weldra zal deze bevolkingsgroep geleidelijk aan met pensioen gaan.

⁵⁷ Peeters, T. (2007). *Blijft de vergrijzing betaalbaar?* Opgevraagd op 20 maart, 2013, via <http://alum.kuleuven.be/3deleeftijd/lezingen/0708/Samenvatting%20Peeters%20Powerpoint.ppt>.

4.3.3 Dalende nataliteit

Naast de toenemende levensverwachting en de veroudering van de babyboomgeneratie is er nog een derde belangrijke oorzaak voor het probleem van de vergrijzing, namelijk de daling van het aantal geboorten in ons land.

Figuur 8 Evolutie van het aantal geboorten in België, periode 1940-2010



Bron: Statistics Belgium

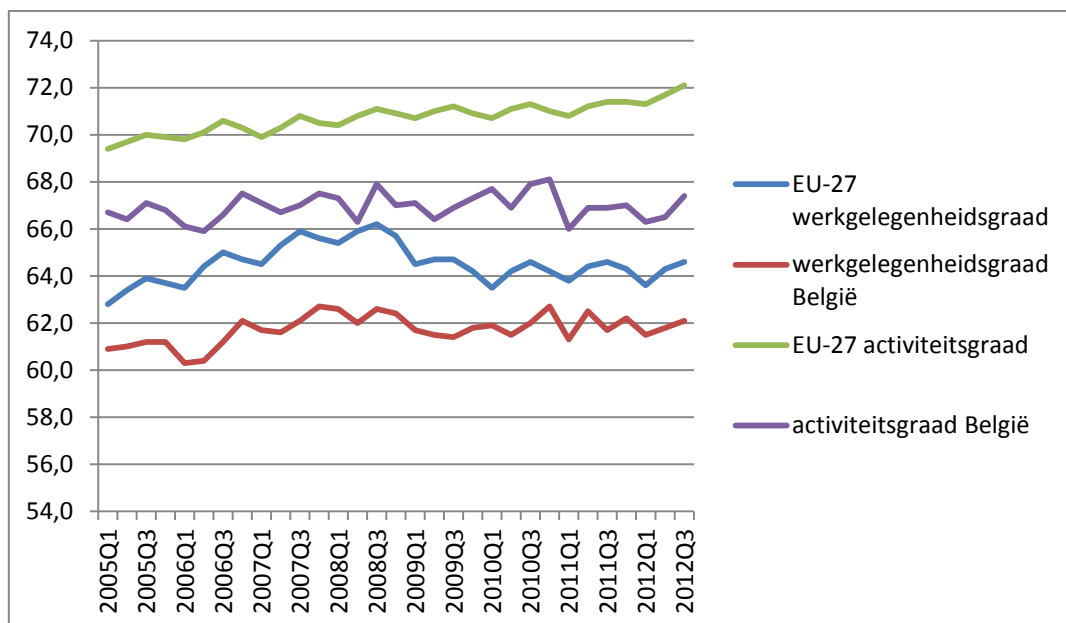
In bijgevoegde figuur zien we de evolutie van het aantal geboorten in België voor de periode 1940-2010. In de periode van de tweede wereldoorlog is nog een daling van het geboortecijfer merkbaar. Daarna vindt de bekende babyboom plaats en zijn er jaarlijks rond de 150.000 geboorten in ons land. Vanaf 1965 gaat het geboortecijfer dan sterk afnemen tot nog slechts een kleine 120.000 geboorten in het jaar 1975. Nadien blijft het geboortecijfer jaarlijks schommelen rond de 120.000 geboorten en zien we zelfs terug een kleine stijging voor het laatste decennium.

Deze dalende nataliteit vormt een probleem in verband met de vergrijzing. Op deze manier zullen er namelijk minder jongeren de arbeidsmarkt betreden of op de arbeidsmarkt aanwezig zijn, hetgeen noodzakelijk is om de toenemende kosten van de vergrijzing op te vangen.

4.4 Activiteits- en werkgelegenheidsgraad

Uit bovenstaande demografische ontwikkelingen hebben we kunnen afleiden dat het aandeel van de arbeidsbevolking in de totale bevolking afneemt. Op zich zou dit geen al te grote problemen met zich meebrengen indien de activiteits- en werkgelegenheidsgraad in ons land voldoende hoog zouden zijn. Indien namelijk een kleinere arbeidsbevolking samengaat met een hogere activiteitsgraad, dan hoeft dit geen slechte of zelfs catastrofale gevolgen te hebben. Om hier een degelijk beeld op te verkrijgen schetsen we de werkgelegenheids- en activiteitsgraad. De werkgelegenheidsgraad wordt weergegeven door de verhouding tussen de werkende bevolking en de arbeidsbevolking. Het gaat hier over het aantal personen dat effectief deelneemt aan het arbeidsproces in verhouding tot de totale arbeidsbevolking. Wat de activiteitsgraad betreft, doelt men op de verhouding van de werkenden en werklozen ten opzichte van de arbeidsbevolking. Hier gaat het dus niet enkel over diegenen die effectief deelnemen aan het arbeidsproces, maar ook over werklozen.

Figuur 9 Evolutie activiteits- en werkgelegenheidsgraad per kwartaal, periode 2005-2012



Bron: Eurostat

Raadplegen we Eurostat voor het bekomen van deze ratio's, dan zien we dat België voor beiden slechter scoort dan de EU-27. Zo bedroeg de Belgische activiteitsgraad in het derde kwartaal van 2012 67,4 procent tegenover 72,1 procent voor de EU-27. Dit komt neer op een aanzienlijk verschil van 4,7 procentpunt. De werkgelegenheidsgraad van de EU-27 bedroeg 64,6 procent in het derde kwartaal van 2012. België stelt hier een percentage van 62,1 tegenover, wat neerkomt op een verschil van 2,5 procentpunten. België heeft dus zowel qua activiteitsgraad als qua werkgelegenheidsgraad een achterstand op de EU-27. Op te merken valt wel dat de

werkgelegenheidsgraad in ons land in de goede richting evolueert. Desondanks zullen er verdere inspanningen geleverd moeten worden om de activiteits- en werkgelegenheidsgraad naar een hoger niveau te tillen om zo de stijgende vergrijzingskosten deels te kunnen opvangen.

Bij de algemene schetsing van de activiteits- en werkgelegenheidsgraad wordt er echter voorbij gegaan aan belangrijke verschillen tussen de verschillende leeftijdsgroepen en geslachten. Deze verschillen worden duidelijk in onderstaande tabel waarbij we een onderscheid maken naar geslacht en leeftijdsgroep voor België.

Tabel 15 Arbeidsmarktindicatoren België volgens geslacht en leeftijd, in procent, 3e kwartaal 2012

		15-64 jaar	15-24 jaar	25-54 jaar	55-64 jaar
Activiteitsgraad	M	72,6	34,1	91,0	48,4
	V	62,1	29,7	79,4	36,2
	M + V	67,4	31,9	85,3	42,2
Werkgelegenheidsgraad	M	67,0	26,4	85,0	46,1
	V	57,3	23,6	74,0	34,3
	M + V	62,1	25,0	79,6	40,2

Bron: Eurostat

Zo blijkt uit bovenstaande tabel dat slechts 62,1 procent van de vrouwen op de arbeidsmarkt aanwezig is tegenover 72,6 procent van de mannen. Dit fenomeen stellen we ook vast bij de werkgelegenheidsgraad. Zo is slechts 57,3 procent van de vrouwelijke arbeidsbevolking effectief aan het werk tegenover 67 procent van de mannelijke arbeidsbevolking. Mannen zijn dus duidelijk actiever en meer aan het werk dan vrouwen. Bekijken we de opsplitsing naar leeftijd, dan zien we dat de groep van 25-54 jaar goed scoort. De jongere (15-64 jaar) en oudere (55-64 jaar) leeftijdsgroepen scoren heel wat minder goed, hetgeen wijst op problemen in het begin en op het einde van de loopbaan. Amper 31,9 procent van de jongeren tussen 15 en 24 jaar is aanwezig op de arbeidsmarkt en slechts 25 procent is aan het werk. Dit valt echter te verklaren door het feit dat almaar meer jongeren na hun middelbare schooltijd verder studeren waardoor ze zich later op de arbeidsmarkt begeven. De activiteitsgraad bij de oudere bevolkingsgroep bedraagt slechts 42,2 procent en 40,2 procent van deze leeftijdsgroep is aan het werk. Dit komt onder meer door het feit dat men over het algemeen de arbeidsmarkt te vroeg verlaat via allerlei mogelijkheden voor vervroegde uitstap. De recente hervormingen trachten deze vervroegde uitstap uit de arbeidsmarkt wel tegen te gaan via bijvoorbeeld een verhoging van de toetredingsleeftijd tot het vervroegd rustpensioen. Zo kende de groep van 55-64 jarigen over de periode 2005-2012 een stijging van hun activiteitsgraad met 8,8 procentpunten en een stijging van hun werkgelegenheidsgraad met 8,4 procent. Deze stijgingen zijn opmerkelijk hoger dan voor de overige leeftijdsgroepen waar de stijging overal beperkt bleef tot één à drie procentpunten. Op deze hervormingen wordt dieper ingegaan in de sectie omtrent de getroffen maatregelen en initiatieven.

Vervolgens is het interessant de gedetailleerde gegevens in verband met de activiteits- en werkgelegenheidsgraad van België weer te vergelijken met deze van de EU-27.

Tabel 16 Arbeidsmarktindicatoren EU-27 volgens geslacht en leeftijd, in procent, 3e kwartaal 2012

		15-64 jaar	15-24 jaar	25-54 jaar	55-64 jaar
Activiteitsgraad	M	78,4	46,9	91,8	61,7
	V	65,8	40,9	78,8	45,3
	M + V	72,1	43,9	85,3	53,2
Werkgelegenheidsgraad	M	70,4	36,2	83,6	57,1
	V	58,9	31,7	71,3	42,3
	M + V	64,6	34,0	77,4	49,5

Bron: Eurostat

Wat de activiteitsgraad betreft blijkt dat voor de groep 25-54 jarigen België exact even goed presteert dan de EU-27. De lagere activiteitsgraad in ons land is dus te wijten aan de lage activiteitsgraad van de jongste en oudste leeftijdsgroep. De activiteitsgraad van de groep 15-24 jarigen is voor België twaalf procentpunten lager dan voor de EU-27. Wat de oudste leeftijdsgroep betreft merken we een verschil van elf procentpunten, eveneens in het nadeel van België.

Over de werkgelegenheidsgraad kan ongeveer hetzelfde gezegd worden dan bij de activiteitsgraad. De werkgelegenheidsgraad van de groep 25-54 jarigen ligt voor België zelfs 2,2 procentpunt hoger dan bij de EU-27. Voor de jongste en de oudste leeftijdsgroep scoren we dan weer beduidend slechter met een werkgelegenheidsgraad van respectievelijk 9 en 9,3 procentpunten.

Indien we kijken naar de verdeling volgens geslacht valt op dat de Belgische vrouwen beter presteren dan de Belgische mannen in vergelijking met de gegevens van de EU-27, en dit zowel op het gebied van activiteits- als werkgelegenheidsgraad.

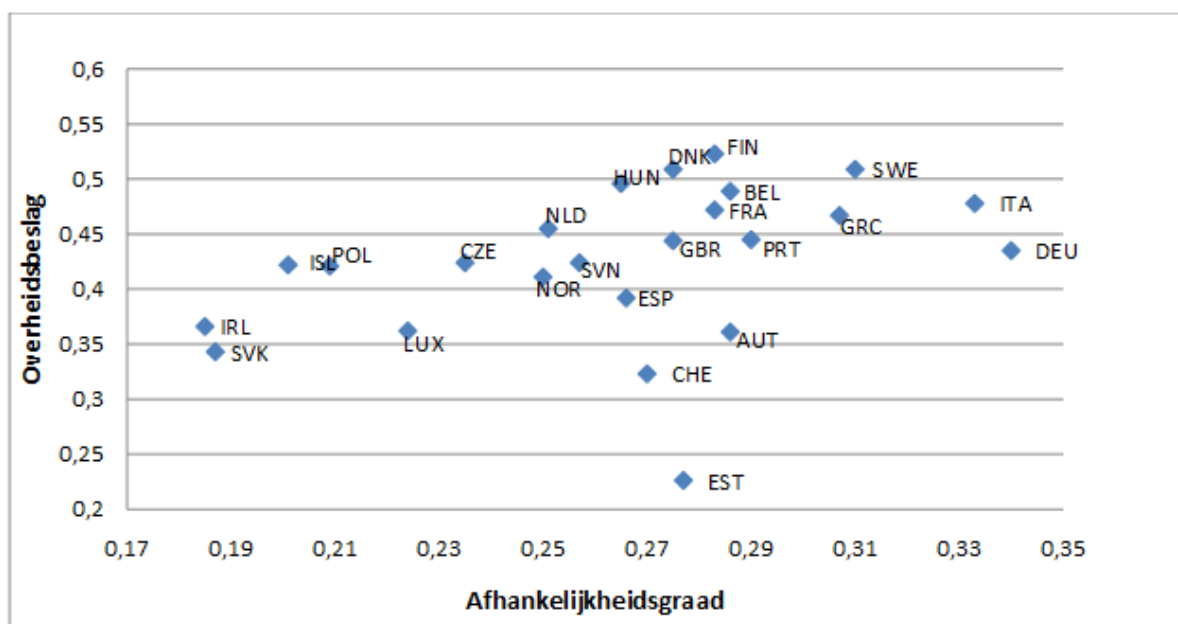
Om het overzichtelijk te houden vatten we de belangrijkste conclusies uit deze sectie kort samen: In vergelijking met de EU-27 zijn de activiteits- en werkgelegenheidsgraad van België aan de lage kant. Bekijken we de situatie naargelang geslacht, dan merken we dat vrouwen over het algemeen minder actief zijn op de arbeidsmarkt en minder werken dan mannen. In vergelijking met de EU-27 presteren de Belgische vrouwen wel beter dan de Belgische mannen. Maken we de opsplitsing naar leeftijd, dan valt op dat de jonge en oude leeftijdsgroep in het algemeen ondermaats presteren. Indien we weer de vergelijking maken tussen België en de EU-27 stellen we vast dat de werkgelegenheid van de groep 25-54 jarigen in België zelfs hoger ligt dan deze in de EU-27. Echter, door het ruim ondermaats presteren van de oudste en jongste leeftijdsgroep in ons land ligt de totale werkgelegenheids- en activiteitsgraad lager dan deze van de EU-27. Voor de jongste leeftijdsgroep vloeit dit verschil grotendeels voort uit de hoge scholingsgraad in België, hetgeen op zich een goede zaak is. Het ondermaats presteren van de oudste leeftijdsgroep is daarentegen

minder positief. In België wordt er nog te makkelijk en te veel gebruik gemaakt van allerlei mogelijkheden tot vervroegde uittreding. De recent doorgevoerde hervormingen trachten dit probleem op te lossen en met een zeker resultaat. Er zullen echter nog extra inspanning moeten geleverd worden om deze oudere leeftijdsgroep langer op de arbeidsmarkt aanwezig te houden en het belangrijkste, ze langer te laten werken.

4.5 Overheidsbeslag en vergrijzing

In een studie van Decramer, Konings en Reynaerts (2011)⁵⁸ wordt er getracht te achterhalen wat de impact van de vergrijzing op de overheidsfinanciën is door na te gaan of er een verband is tussen de afhankelijkheidsgraad en de overheidsuitgaven. De simpele plot tussen deze twee variabelen ziet er als volgt uit.

Figuur 10 Verband overheidsbeslag en afhankelijkheidsgraad, 2007



Bron: VIVES - KULeuven

Uit deze figuur blijkt er wel degelijk een positief verband te zijn tussen de afhankelijkheidsgraad en het overheidsbeslag. Met een correlatiecoëfficiënt van 0,44 is het verband echter zwak te noemen. Desondanks deze eerder zwakke correlatiecoëfficiënt suggereert men toch dat er structurele maatregelen zullen moeten genomen worden op het gebied van activering en de pensioenen om het overheidsbeslag binnen de perken te kunnen houden.

⁵⁸ Decramer, S., Konings, J., & Reynaerts, J. (2011). Opgevraagd op 20 maart, 2013, via <http://www.econ.kuleuven.be/VIVES/vokaleerstoel/vokapublicaties/voka-vives-11-overheidsbeslag-v6.pdf>.

4.6 Budgettaire kosten van de vergrijzing

We weten nu dat we in België effectief te maken hebben met het probleem van de vergrijzing en kennen ook de oorzaken ervan. De volgende stap betreft de budgettaire kosten en gevolgen van de vergrijzing in kaart te brengen voor de nabije toekomst. Hierbij moet er niet alleen rekening gehouden worden met de demografische factoren en activiteitsgraad zoals hierboven beschreven, maar ook met andere factoren zoals de hoogte van de lonen en de pensioenen, de productiviteit, ... Deze oefenen immers allemaal een invloed uit op de openbare financiën en houden tegelijkertijd verband met de vergrijzing. Het jaarverslag van de Studiecommissie voor de Vergrijzing is in dit opzicht zeer geschikt en we zullen dan ook het recentste verslag, namelijk dit van 2012, hierbij grotendeels gebruiken. De SCvV maakt namelijk jaarlijks een raming van de budgettaire kosten van de vergrijzing. Hierbij kijkt ze naar de gezamenlijke sociale uitgaven, hetgeen een ruimer concept inhoudt dan enkel de uitgaven die rechtstreeks verband houden met de vergrijzing⁵⁹.

⁵⁹ Federaal Planbureau. (2012). *Studiecommissie voor de vergrijzing: Jaarlijks verslag*. Opgevraagd op 22 maart, 2013, via http://www.plan.be/admin/uploaded/201210081218510.REP_CEVSCVV2012_10248_N.pdf.

4.6.1 Referentiescenario

Eerst kijken we naar de budgettaire kosten van de vergrijzing volgens het referentiescenario waarbij uitgegaan wordt van de meest waarschijnlijke productiviteitsgroei per werknemer per jaar van 1,5 procent.

Tabel 17 De budgettaire kosten van de vergrijzing op lange termijn, in procent van het bbp

Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing	SCvV-scenario van oktober 2012								
	2011	2017	2030	2050	2060	2011-2017	2017-2060	2011-2060	
Pensioenen	9,9	10,7	13,6	14,7	14,5	0,9	3,7	4,6	
- werknemersregeling	5,4	6,0	7,6	8,1	7,8	0,6	1,9	2,5	
- zelfstandigenregeling	0,8	0,8	1,0	1,1	1,1	0,0	0,2	0,3	
- overheidssector ^a	3,7	3,9	5,0	5,5	5,6	0,2	1,6	1,8	
Gezondheidszorg ^b	8,0	8,6	9,4	10,7	11,0	0,6	2,3	3,0	
Arbeidsongeschiktheid	1,6	1,7	1,6	1,5	1,5	0,1	-0,2	-0,1	
Werkloosheid ^c	2,0	1,8	1,3	1,2	1,1	-0,2	-0,7	-0,9	
Werkloosheid met bedrijfstoeslag (brugpensioen)	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	-0,1	-0,1	-0,2	
Kinderbijslag	1,6	1,6	1,6	1,5	1,4	0,0	-0,2	-0,2	
Overige sociale uitgaven ^d	1,7	1,8	1,7	1,6	1,6	0,1	-0,2	-0,1	
Totaal	25,3	26,6	29,5	31,5	31,4	1,4	4,7	6,1	
p.m. lonen van het onderwijzend personeel	4,1	4,1	4,3	4,2	4,3	-0,1	0,2	0,1	

a Inclusief de pensioenen van de overheidsbedrijven ten laste van de staat en de IGO.

b Overheidsuitgaven voor gezondheidszorg en langdurige zorg. Momenteel loopt er een studie over de verdeling van gezondheidszorg naar "acute" en langdurige zorg, en dit zowel voor het verleden als voor de projectiemethode. Dit zal worden voorgesteld in het jaarlijks verslag van de SCvV 2013.

c Inclusief tijdkrediet en loopbaanonderbreking.

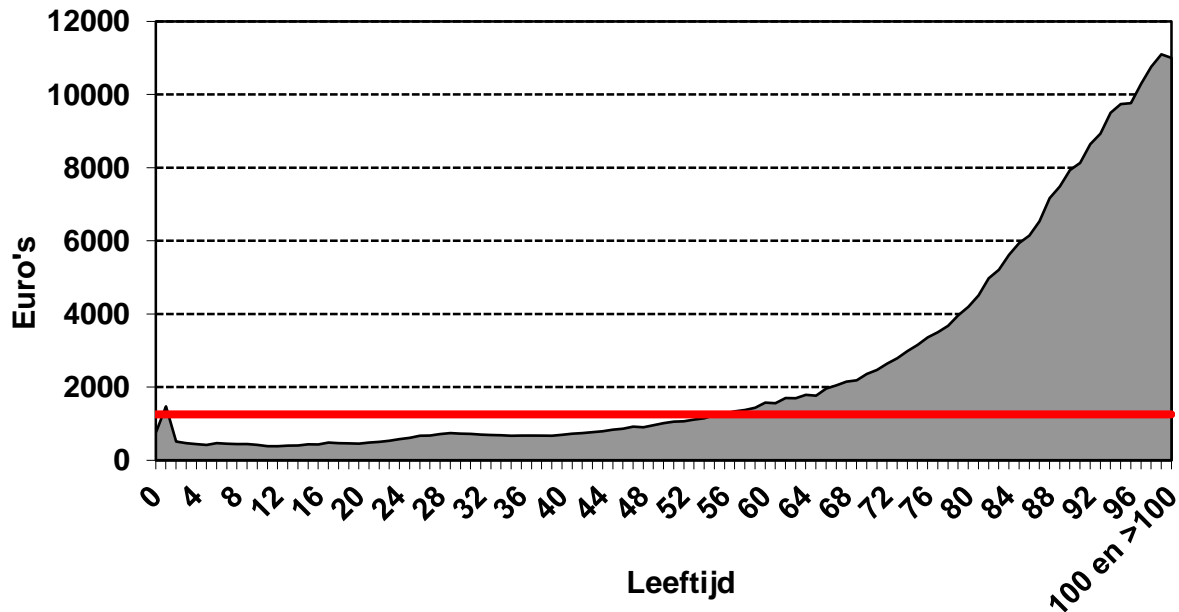
d Vooral de uitgaven voor arbeidsongevallen, beroepsziekten, Fonds voor Bestaanszekerheid, tegemoetkomingen aan personen met een handicap en leefloon.

Bron: SCvV

Bovenstaande tabel geeft de evolutie weer van de sociale uitgaven en budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2011 en 2060, en dit in procent van het bbp. We zien dat het totaal aan sociale uitkeringen van meer dan 25 procent van het bbp in 2011 naar 31,4 procent in 2060 evolueert. De budgettaire kosten van de vergrijzing nemen dus toe met 6,1 procent van het bbp tussen 2011 en 2060. Aan constante prijzen van 2006 komt dit neer op een stijging van 84.391.236.600 euro in 2011 naar 234.303.032.000 euro in 2060. Deze stijging is volledig te wijten aan een stijging van de uitgaven voor pensioenen en gezondheidszorg, die samen met 7,6 procent van het bbp stijgen in de betreffende periode. Voor de pensioenen verwacht men een stijging van 4,6 procent van het bbp en voor de gezondheidszorg een stijging van 3 procent van het bbp. Hiertegenover dalen alle andere sociale uitgaven met 1,5 procent van het bbp. Door de vergrijzing zullen dus de pensioen- en gezondheidszorguitgaven drastisch toenemen, wat vrij logisch is. Een verouderende bevolking

zorgt immers voor meer pensioenuitgaven en oudere mensen maken meer gebruik van de gezondheidszorg dan de jongere leeftijdsgroepen zoals te zien is in de hieronder bijgevoegde figuur.

Figuur 11 Uitgaven geneeskundige verzorging volgens leeftijd (2000)



Bron: LCM, ADSEI, NBB via Universiteit Derde Leeftijd Leuven⁶⁰

4.6.2 Gehanteerde hypothesen

Om een accurate schatting te maken van de budgettaire kosten van de vergrijzing maakt de SCvV gebruik van een aantal hypothesen. Zo maakt ze gebruik van demografische, socio-economische, macro-economische hypothesen en hypothesen inzake sociaal beleid. In bijlage vind je een tabel waar je de voornaamste hypothesen gebruikt door de SCvV kan terugvinden. We beschrijven hier kort deze verschillende hypothesen.

De demografische hypothesen hebben te maken met de vruchtbaarheid, het migratiesaldo en de levensverwachting. Voor de demografische hypothesen maakt de ScvV gebruik van de 'bevolkingsvooruitzichten 2010-2060' en 'bevolkingsvooruitzichten 2011-2060', opgesteld door de ADSEI en het FPB.

De sociaal-economische hypothesen zorgen ervoor dat de bevolking verdeeld kan worden in socio-economische categorieën die nuttig zijn om een projectie te maken van de sociale uitgaven. Zo achterhaalt men bijvoorbeeld het aantal begunstigen van sociale uitkeringen. Bij de modellering

⁶⁰ Peeters, T. (2007). *Blijft de vergrijzing betaalbaar?* Opgevraagd op 20 maart, 2013, via <http://alum.kuleuven.be/3deleeftijd/lezingen/0708/Samenvatting%20Peeters%20Powerpoint.ppt>.

van deze hypothesen zijn de maatregelen die voor de komende jaren beslist werden reeds geïntegreerd. Dit betekent dat de verschillende structurele hervormingen uit het Regeerakkoord van december 2011 in de projectie zijn opgenomen. Op deze hervormingen uit het betreffende Regeerakkoord komen we in een latere sectie terug.

Wat de macro-economische hypothesen betreft, kijken we vooral naar de evolutie van de arbeidsmarkt en de productiviteitsgroei per werknemer. Op deze manier kan dan de economische groei worden bepaald. Voor de middellange termijn is de projectie gebaseerd op de 'Economische Vooruitzichten 2012-2017' van het FPB. De lange termijnsenario's worden omkaderd door een lange termijnmodel van het FPB. In dit lange termijnmodel wordt de groei van de arbeidsproductiviteit bepaald door de exogene totale factorproductiviteit.

De sociaal-beleidshypothesen slaan op herwaarderingen van de sociale uitkeringen in reële termen, en dit bovenop de aanpassing aan de prijsevolutie.

4.6.2.1 Opmerking

Nu is het nog de vraag of deze hypothesen wel realistisch zijn. Dit lijkt mij mogelijk niet het geval te zijn bij de macro-economische hypothesen. Wat betreft de groei van de productiviteit per werknemer op middellange termijn gaan ze uit van 0,8 procent per jaar. Uit gegevens van Eurostat blijkt de gemiddelde jaarlijkse productiviteitsgroei per werknemer voor de periode 1996-2012 neer te komen op 0,79 procent. Voor de lange termijn gaan ze bij het referentiescenario uit van een jaarlijkse groei van 1,5 procent. Dit komt overeen met de gemiddelde jaarlijkse productiviteitsgroei voor de periode 1980-2008 zoals in volgende sectie zal blijken. Er wordt met andere woorden uitgegaan van de gerealiseerde productiviteitsgroei per werknemer uit een aantal periodes uit het verleden. De vraag is echter of deze niveaus van jaarlijkse productiviteitsgroei wel bereikt zullen kunnen worden in de toekomst. Omdat we dergelijk cijfer in het verleden hebben behaald is het immers niet automatisch zo dat we dit cijfer in de toekomst opnieuw zullen behalen. Deze prognose moet dus met de nodige voorzichtigheid bekeken worden. Wel heeft de SCvV hieromtrent alternatieve scenario's uitgewerkt met een productiviteitsgroei van jaarlijks 1,25 en 1,75 procent.

4.6.3 Alternatieve scenario's betreffende productiviteitsgroei

Om aan te tonen dat de budgettaire kosten van de vergrijzing in sterke mate afhankelijk zijn van de bovenvermelde hypothesen, bekijken we wat het effect is van een wijziging in de veronderstelde productiviteitsgroei ten opzichte van het referentiescenario hierboven.

Tabel 18 De budgettaire kosten van de vergrijzing op lange termijn volgens twee alternatieve scenario's, in procent van het bbp

Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing	2011-2060			
	Scenario 1,25	Scenario 1,75	1,25-scenario - Referentiescenario	1,75-scenario - Referentiescenario
Pensioenen	5,4	3,9	0,8	-0,6
- werknemersregeling	3,2	1,9	0,7	-0,6
- zelfstandigenregeling	0,4	0,2	0,1	-0,1
- overheidssector	1,9	1,8	0,0	0,0
Geneeskundige zorg	3,0	2,9	0,0	0,0
Arbeidsongeschiktheid	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Werkloosheid	-0,8	-0,9	0,1	-0,1
Werkloosheid met bedrijfstoeslag (brugpensioen)	-0,1	-0,2	0,0	0,0
Kinderbijslag	-0,1	-0,3	0,1	-0,1
Overige sociale uitgaven	0,0	-0,2	0,1	-0,1
Totaal	7,3	5,1	1,2	-1,0
p.m. lonen van het onderwijzend personeel	0,1	0,1	0,0	0,0

Bron: SCvV

Er wordt hierbij uitgegaan van enerzijds een optimistisch (groei van 1,75 procent) en anderzijds een pessimistisch scenario (groei van 1,25 procent) in vergelijking met het referentiescenario (groei van 1,5 procent). Deze drie scenario's vloeien voort uit de gemiddelde groei in het verleden. Zo nam de productiviteitsgroei tussen 1910 en 2010 toe met een gemiddelde van 1,8 procent per jaar. De gemiddelde productiviteitsgroei voor de periode 1980-2008 bedroeg dan weer 1,5 procent per jaar. Voegen we aan deze laatste periode de jaren van financiële en economische crisis toe (2009 en 2010), dan bereiken we een productiviteitsgroei van slechts 1,3 procent per jaar. Voor het referentiescenario hanteert de SCvV dus een productiviteitsgroei die uitgaat van het gemiddelde van de 28 jaren voorafgaand aan de crisis. Voor het pessimistische scenario wordt gekeken naar de periode 1980-2010 en voor het optimistische scenario naar de honderdjarige periode 1910-2010.

In het referentiescenario bleek dat de budgettaire kosten van de vergrijzing een stijging kenden van 6,1 procent van het bbp tussen 2011 en 2060. Nu bedraagt deze stijging van de kosten respectievelijk 5,1 en 7,3 procent van het bbp volgens enerzijds het scenario met de sterkere productiviteitsgroei en anderzijds het scenario met de zwakkere groei. Een verandering in de

productiviteitsgroei van 0,25 procentpunt resulteert in dit geval dus in een verandering in de budgettaire kosten van de vergrijzing met ongeveer één procentpunt, en dit zowel in de positieve als in de negatieve richting.

4.7 Getroffen maatregelen/initiatieven

Om de stijgende kosten van de vergrijzing in de toekomst te kunnen dragen zullen er maatregelen getroffen moeten worden. Tot op de dag van vandaag zijn er al enkele maatregelen en initiatieven voorgesteld en doorgevoerd zoals in deze sectie zal blijken.

4.7.1 Lissabonstrategie/EU 2020-strategie

In maart 2000 werd tijdens de Europese Raad van Lissabon een nieuwe sociale en economische strategie goedgekeurd door de verschillende regeringsleiders van de EU-lidstaten. Daarbij stelde de Europese Unie zichzelf een aantal doelstellingen voorop die tegen 2010 bereikt dienden te worden. Zo moest Europa de meest dynamische en concurrerende kenniseconomie in de wereld worden, moest het in staat zijn een duurzame economische groei te realiseren en zorgen voor meer en betere banen en een nauwere sociale samenhang. In 2001 werd hier een voor dit werk minder relevante milieudimensie aan toegevoegd.

In 2005 vond een tussentijdse evaluatie van de strategie plaats. Hieruit bleek dat het duidelijk was dat de Europese economie tegen 2010 niet de sterkste van de wereld zou zijn en men besloot vanaf dan de aandacht vooral te leggen op werk en economische groei, waarvoor ook een actieprogramma werd opgesteld. In 2010, na een tienjarige periode, liep de Lissabonstrategie ten einde en bleek dat de vooropgestelde doelstellingen niet of slechts in beperkte mate bereikt waren ten gevolge van de economische crisis.

Als vervolg op de Lissabonstrategie is tijdens de Europese Raad van 17 juni 2010 de EU 2020-strategie ontstaan. Deze omvat een langetermijnstrategie voor een duurzame en sterke economie gekoppeld aan een grote werkgelegenheid in de Europese Unie. De EU 2020-strategie dient enerzijds als uitweg uit de crisis en anderzijds als stimulans om structurele hervormingen in gang te zetten. De strategie bestaat uit een aantal samenhangende kerndoelen: meer onderzoek en ontwikkeling, meer werkgelegenheid, een groene economische groei, het bevorderen van sociale insluiting en het verhogen van het niveau van onderwijs. Bij het eerste doel moeten de investeringen in onderzoek en ontwikkeling stijgen tot minstens drie procent van het bbp, en dit zowel door de bijdragen van de publieke als private sector. Het tweede doel wordt geformuleerd als volgt: Tegen 2020 moet de werkgelegenheidsgraad van de Europeanen tussen de 20 en 64 jaar het niveau van 75 procent bereiken. Dit moet men verwezenlijken door de minder actieve bevolkingsgroepen, waaronder de jongeren, ouderen, immigranten en laaggeschoolden, tot werken aan te zetten. Om een vergelijking te maken, in het derde kwartaal van 2012 bedroeg de werkgelegenheidsgraad voor deze leeftijdsgroep in ons land 67,4 procent volgens de gegevens van Eurostat. Wat betreft de groene economische groei moeten de zogenaamde 20/20/20-

doelstellingen worden behaald: De uitstoot van broeikasgassen moet met 20 procent worden teruggedrongen in vergelijking met 1990, een verhoging van de energie-efficiëntie met 20 procent en 20 procent van de energie moet op duurzame wijze worden opgewekt. De bevordering van sociale insluiting houdt in dat het aantal Europeanen dat in armoede of op de armoedegrens leeft teruggeschroefd dient te worden. Zo moet er aan minstens 20 miljoen mensen een uitweg uit de armoede of weg van het armoederisico worden geboden. Het niveau van het onderwijs wil Europa verder opkrikken door het percentage vroegtijdige schoolverlaters onder de tien procent te houden en minstens 40 procent van de 30-34 jarigen een diploma hoger onderwijs te laten behalen.

De verschillende lidstaten moeten op hun beurt deze op Europees niveau geformuleerde doelstellingen omzetten in nationale doelstellingen, in samenspraak met de Commissie. Dit gebeurt in het Nationaal Hervormingsprogramma, een document waarin beschreven staat hoe de Europa 2020 doelstellingen bereikt zullen worden. Deze nationale doelstellingen zijn afhankelijk van de startpositie van het betreffende land en verschillen bijgevolg per lidstaat. Daarnaast worden er door de Europese Commissie voor ieder land specifieke aanbevelingen geformuleerd gaande over de publieke financiën, pensioenhervormingen, jobcreatie, werkloosheid, innovatie, ...⁶¹

4.7.2 Het Zilverfonds

In 2001 was het al duidelijk dat de vergrijzing in de toekomst voor de nodige problemen zou zorgen. Zo werd de wet van 5 september 2001 tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds (De Zilverfondswet) aangenomen door de regering Verhofstadt. Dit Zilverfonds zou een oplossing moeten bieden voor de dreigende onbetaalbaarheid van de wettelijke pensioenen in ons land. Zo was het doel van dit fonds de uitbetaling van de wettelijke pensioenen te garanderen voor de periode van 2010 tot 2030 zonder de sociale bijdragen en de belastingen te moeten verhogen. De financieringsbronnen van het fonds bestaan uit eventuele begrotingsoverschotten, overschotten van de sociale zekerheid, niet-fiscale ontvangsten en opbrengsten uit de beleggingen van het Zilverfonds zelf. Aanvankelijk werd het fonds hoofdzakelijk gespijsd via niet-fiscale ontvangsten. In de loop van zijn bestaan werden er nieuwe financieringsregels opgesteld die de financiering via niet-fiscale ontvangsten zouden vervangen door een structurele financieringsmethode. Dit met als doel structurele overschotten op te bouwen vanaf 2007 die ervoor moesten zorgen dat de overheidsschuld snel werd afgebouwd zodat er op die manier ruimte gecreëerd werd om de budgettaire gevolgen van de vergrijzing te dragen. In de Zilverfondswet staat immers vermeld dat het fonds vanaf 2010 enkel uitgaven kan verrichten op voorwaarde dat de schuldgraad lager is dan 60 procent. Aangezien de schuldgraad eind 2011 nog steeds 98,2 procent bedroeg is er van het verrichten van uitgaven op dit moment dan ook nog geen sprake. De reserves van het Zilverfonds bedroegen volgens de officiële website van het Zilverfonds 19,174 miljard euro op 31 december

⁶¹ *Europese Commissie.* (2013). *Europe 2020.* Opgevraagd op 20 maart, 2013, via http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm.

2012⁶². In de realiteit blijkt dit echter niet te kloppen. Het Zilverfonds is in feite een lege doos. De federale overheid stort namelijk allerlei liquide middelen in het Zilverfonds. Deze reserves van het Zilverfonds worden belegd in 'Schatkistbons-Zilverfonds', een specifiek schuldinstrument op maat van het Zilverfonds. Er wordt dus niet in de gebruikelijke schuldinstrumenten van de staat belegd die gericht zijn op institutionele beleggers. Het gaat echter om een vestzak-broekzakoperatie waarbij de middelen gestort in het Zilverfonds onmiddellijk terug worden overgemaakt aan de federale overheid⁶³.

De regering wordt door de Zilverfondswet ertoe verplicht jaarlijks een Zilvernota op te stellen. Het doel ervan is het regeringsbeleid inzake vergrijzing uiteen te zetten. Deze nota wordt opgesteld op basis van de conclusies van de SCvV en de afdeling financieringsbehoeften van de Hoge Raad van Financiën. Deze Zilvernota is terug te vinden in de algemene toelichting bij de begroting⁶⁴.

4.7.3 Het Generatiepact

In een poging om de vergrijzingsproblematiek enigszins het hoofd te bieden heeft de Belgische regering in 2005 het zogenaamde Generatiepact ingevoerd. Dit gebeurde via de wet van 23 december 2005 betreffende het Generatiepact. Deze omvatte een batterij aan maatregelen die moesten zorgen voor een grotere werkzaamheidsgraad, en dan vooral op het einde van de arbeidsloopbaan. Op deze manier zouden de sociale uitgaven dan ook dalen. Zo werd men gestimuleerd om later met pensioen te gaan door middel van het toekennen van een pensioenbonus. Deze pensioenbonus werd toegekend indien je nadat je de pensioengerechtigde leeftijd had bereikt bleef werken. Daarnaast werden er onder andere strengere toegangsvoorwaarden voor vervroegde uitstapregelingen zoals het brugpensioen ingevoerd. Het doel van dit Generatiepact was onder andere de lage effectieve pensioenleeftijd in ons land omhoog te trekken. De maatregelen zouden moeten zorgen voor een daling van het aantal uitkeringsgerechtigden en een stijging van de pensioenbijdragen waardoor de pensioenkosten teruggeschroefd zouden worden. Daarnaast heeft de regering via het pact een aantal sociale correcties uitgevaardigd, waaronder een verhoging van de loongrens voor de berekening van de sociale uitkeringen en het toekennen van welvaartsaanpassingen⁶⁵.

De Hoge Raad van Financiën heeft in 2006 de budgettaire effecten van het Generatiepact in kaart gebracht en hieruit bleek het resultaat vrij beperkt te zijn. Zo zouden de betreffende maatregelen zorgen voor een positief saldo van 0,28 procent van het bbp in 2030. Het is dus duidelijk dat het Generatiepact op zich niet voldoende is om de meerkost van de vergrijzing op te vangen, maar het

⁶² Koninkrijk België: *Zilverfonds*. (2013). Opgevraagd op 14 maart, 2013, via http://www.zilverfonds.be/nl_index.htm.

⁶³ Trends. (2011). *Het Zilverfonds is een lege doos*. Opgevraagd op 2 mei, 2013, via <http://trends.knack.be/economie/nieuws/beleid/het-zilverfonds-is-een-lege-doo/article-4000018839920.htm>.

⁶⁴ Federale Overheidsdienst Budget en Beheerscontrole. (2013). *Het Zilverfonds*. Opgevraagd op 14 maart, 2013, via http://www.begroting.be/portal/page/portal/INTERNET_pagegroup/INTERNET_home/TAB149685.

⁶⁵ Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007). *Handboek Openbare Financiën*. Antwerpen - Oxford: Intersentia.

is alleszins een stap in de goede richting. Zo kan het immers ook zorgen voor een bewustwording bij de mensen voor het feit dat men in de toekomst langer zal moeten werken⁶⁶.

4.7.4 Recente hervormingen

Naar aanleiding van de wet van 28 december 2011 betreffende diverse bepalingen zijn er nog structurele hervormingen aangekondigd die in bepaalde mate reeds zijn doorgevoerd. Aangezien deze wet diverse bepalingen omvat zullen we enkel kijken naar de onderdelen die relevant zijn voor de vergrijzingsproblematiek. Het gaat hierbij om titel zeven, hoofdstuk acht en titel acht in zijn totaliteit, respectievelijk gaande over de wijzigingen van de werkloosheid met bedrijfstoeslag en de pensioenen. Voor de beschrijving van deze hervormingen en de budgettaire impact ervan maken we wederom gebruik van het jaarverslag van de SCvV uit 2012.

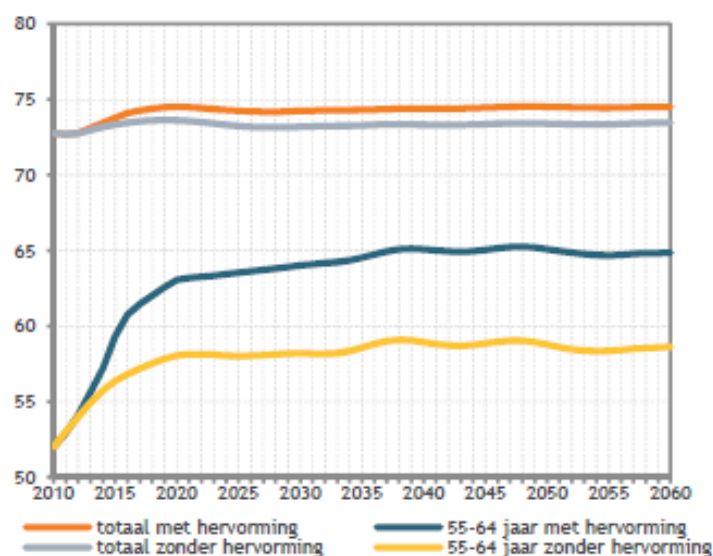
Deze structurele hervormingen hebben meer bepaald betrekking op onderstaande feiten:

- Verhoging toetredingsleeftijd vervroegd rustpensioen met twee jaar (van 60 naar 62 jaar) en verhoging loopbaanvoorwaarde vervroegd pensioen in de werknemers- en zelfstandigenregeling (van 35 naar 40 jaar).
- Invoering loopbaanvoorwaarde in de overheidssector (40 jaar)
- Herwaardering van bepaalde gelijkgestelde perioden aan het minimumrecht per loopbaanjaar, in plaats van het laatst verdiende loon, in de pensioenberekening van werknemers
- Pensioenberekening overheidssector op basis van de gemiddelde wedde van de laatste tien jaren en niet langer van de laatste vijf jaren
- Versterking toegangsvoorwaarden werkloosheid met bedrijfstoeslag + schrapping van het systeem van halftijds brugpensioen
- In het stelsel van de werkloosheidsverzekering: nieuw systeem voor jonge schoolverlaters, sterkere degressiviteit werkloosheidsuitkeringen en verhoging leeftijd waarop men aanspraak kan maken op de anciënniteitstoeslag tot 55 jaar in plaats van 50 jaar
- Geheel van maatregelen om de toegang tot de systemen van tijdskrediet en loopbaanonderbreking te beperken

Op te merken valt dat de boven beschreven hervormingen niet enkel een invloed hebben op de sociale uitgaven. Daarnaast is er immers een effect merkbaar op de arbeidsmarkt en bijgevolg ook op de economische groei. De impact op de sociale uitgaven verloopt via een wijziging in het aantal gerechtigden en de gemiddelde uitkering.

⁶⁶ Van Poeck, A. (2007). *Economische politiek: principes en ervaringen*. Antwerpen - Apeldoorn: Garant.

Figuur 12 Evolutie van de activiteitsgraad, uitgedrukt in procent



Bron: SCvV

Allereerst bespreken we de effecten van de hervormingen op de arbeidsmarkt en economische groei. Dankzij de maatregelen die het vervroegd terugtrekken uit de arbeidsmarkt beperken, wordt de activiteitsgraad van de categorie 55-64 jarigen verhoogd met 6,2 procentpunt in 2060 in vergelijking met een situatie zonder hervormingen. Deze maatregelen betreffen de strengere regelingen in verband met het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoelage en het vervroegd rustpensioen en zorgen voor een stijging van de globale activiteitsgraad met één procentpunt. Er wordt in het algemeen aangenomen dat de werkgelegenheid op de lange termijn voornamelijk bepaald wordt door aanbodmechanismen. De stijging van de beroepsbevolking is in deze context zo'n aanbodmechanisme, en wel een aanbodstimulus, waardoor de werkgelegenheidsgraad één procentpunt hoger zal liggen dan in een situatie zonder hervormingen. Deze stijging van de werkgelegenheidsgraad zorgt op zijn beurt voor een lichte stijging van de economische groei. Zo zal de economische groei toenemen met 0,03 procent per jaar in de periode 2011-2060 ten opzichte van een situatie zonder hervormingen, hetgeen neerkomt op een hoger niveau van het bbp van 1,4 procent in 2060.

Tabel 19 Impact structurele hervormingen op de budgettaire kosten van de vergrijzing, verschil tussen projectie met en zonder hervormingen, in procent van het bbp

	2017	2020	2030	2060
Pensioenen	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1
Werknemersregeling	0,0	-0,1	-0,2	-0,1
Zelfstandigenregeling	0,0	0,0	0,0	0,0
Overheidssector (a)	-0,1	-0,1	-0,1	0,1
..... waarvan kosten voor de leeftijdstoelage	0,0	0,0	0,0	0,1
Gezondheidszorg (b)	0,0	0,0	0,0	0,0
Arbeidsongeschiktheid	0,0	0,0	0,0	0,0
Werkloosheid (c)	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
Werkloosheid met bedrijfstoeslag (brugpensioen)	-0,0	-0,1	-0,1	-0,1
Kinderbijslag	0,0	0,0	0,0	0,0
Overige sociale uitgaven (d)	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAAL	-0,2	-0,3	-0,5	-0,3

a. Inclusief de pensioenen van de overheidsbedrijven ten laste van de staat en de IGO.

b. Overheidsuitgaven voor gezondheidszorg en langdurige zorg.

c. Inclusief tijdkrediet en loopbaanonderbreking

d. Vooral de uitgaven voor arbeidsongevallen, beroepsziekten, Fonds voor Bestaanszekerheid, tegemoetkomingen aan personen met een handicap en leefloon.

Bron: SCvV

We zien in bovenstaande tabel dat de structurele hervormingen de budgettaire van kosten van de vergrijzing doen afnemen met 0,3 procentpunt van het bbp tussen 2011 en 2060. Dit komt door een daling van de pensioenuitgaven (werknemersregeling) met 0,1 procentpunt, een daling van 0,1 procentpunt in de tak van de werkloosheid (inclusief tijdkrediet en loopbaanonderbreking) en een daling van 0,1 procentpunt in de tak van de werkloosheid met bedrijfstoeslag.

Wat de werkloosheid met bedrijfstoeslag betreft, ontstaat er een vermindering van de uitgaven door een vermindering van het aantal gerechtigden. Zo zullen er tegen 2060 achttien procent minder gerechtigden in dit stelsel aanwezig zijn ten opzichte van een situatie zonder hervormingen. De tak van de werkloosheid (inclusief tijdkrediet en loopbaanonderbreking) kent eveneens een vermindering van de kosten. Dit komt enerzijds door een daling van het aantal gerechtigden wat betreft tijdkrediet en loopbaanonderbreking door de strengere toegangsvoorwaarden. Anderzijds zorgen de grotere degressiviteit en de verhoging van de leeftijd waarop men gebruik kan maken van de anciënniteittoeslag in het eigenlijke stelsel van de werkloosheid voor een daling van de kosten via de gemiddelde uitkering die daalt. Daarnaast is er nog de daling van de pensioenuitgaven. Dit vloeit voort uit een daling van het aantal gepensioneerden (1,7 procent van het totaal aantal gepensioneerden in 2060). Deze impact wordt echter beperkt door de hogere gemiddelde pensioenen ten gevolge van een langere loopbaan.

Naast de bovenstaande verklaringen voor de daling van de budgettaire kosten van de vergrijzing in vergelijking met een situatie zonder hervormingen speelt de eerder beschreven toename van het bbp hier ook een rol in.

Opmerkelijk is het feit dat het effect van de hervorming in verband met de pensioenen een dalend verloop kent in de tijd. Zo zien we in de tabel voor 2017 een afname van de pensioenuitgaven van 0,2 procent van het bbp maar neemt deze besparing terug af tot slechts 0,1 procent in 2060. In alle drie de pensioenregelingen wordt tot het begin van de jaren 2020 extra besparingen genoteerd door een afname van het aantal gepensioneerden ten gevolge van de strengere leeftijds- en loopbaanvoorwaarden. Maar door deze strengere leeftijds- en loopbaanvoorwaarden krijgen de mensen die eerst langer moesten werken en uiteindelijk toch op pensioen gaan wel een hoger gemiddelde pensioenuitkering dan in een situatie zonder hervormingen. Wel is er een verschil in de toename van het gemiddeld pensioen volgens de drie pensioenstelsels. De stijging van het gemiddeld pensioen zorgt zelfs voor een toename van de uitgaven in vergelijking met een situatie zonder hervormingen in het stelsel van de overheidssector en de zelfstandigen. Het effect van de daling van het aantal gepensioneerden wordt dus geleidelijk aan ongedaan gemaakt door een stijging van de uitkeringen.

Hoofdstuk 5: Kwaliteit van de overheidsuitgaven

In het verleden had men vaak enkel belangstelling voor de hoogte van de overheidsuitgaven. Uit de empirie bleek immers dat de uitgaven doorheen de tijd bleven toenemen, zowel in absolute als in relatieve termen ten opzichte van het bbp. Men ging enkel op zoek naar de redenen voor deze stijgingen, hetgeen we in een voorgaande sectie reeds behandeld hebben. Tegenwoordig zien we echter dat in een hele hoop landen, waaronder België, de uitgaven in termen van het bbp een zeker plafond bereikt lijken te hebben. Zo is de aandacht de laatste decennia verschoven van de eigenlijke hoogte van de overheidsuitgaven naar de performantie ervan: in welke mate worden de vooropgestelde doelstellingen van de overheid efficiënt en effectief uitgevoerd? Men gaat zich dus afvragen of de uitgaven voor de resultaten zorgen die men verwacht en of deze resultaten misschien met minder inspanning bereikt kunnen worden⁶⁷. Men begint meer en meer te beseffen dat de kwaliteit van de uitgaven een belangrijke component is voor het economische groeipotentieel van een land⁶⁸. Om deze kwaliteit van de overheidsuitgaven in kaart te brengen moeten we een antwoord trachten te vinden op drie vragen, namelijk:

- Worden de juiste doelstellingen nagestreefd?
- Worden deze doelstellingen bereikt?
- Gebeurt dit met een minimum aan middelen?

5.1 De juiste doelstellingen

Belangrijk is natuurlijk dat de juiste doelstellingen nagestreefd worden. In een naar behoren werkend democratisch proces kan aangenomen worden dat de verdeling en de hoogte van de uitgaven de voorkeuren van de bevolking weergeven en dus de juiste doelstellingen nagestreefd worden. Maar dit naar behoren werkend democratisch proces is lang niet altijd een zekerheid. Zo spelen de eigen voorkeuren van politici, ambtenaren en belangengroepen, zoals eerder besproken, een belangrijke rol in het besluitvormingsproces. Hierdoor kunnen de uitkomsten van het democratisch proces vertekend worden waardoor de overheidsmiddelen niet op de juiste plaats terechtkomen⁶⁹.

Onder economen is men het er echter wel over eens dat er een zekere kern in de overheidsuitgaven is zonder dewelke de economie niet naar behoren kan functioneren en groeien. Deze kernuitgaven omvatten de uitgaven voor administratieve diensten en justitie, basisonderwijs en basisgezondheidszorg, fundamenteel onderzoek, publieke infrastructuur en binnen- en buitenlandse veiligheid. Daarnaast kunnen ook de herverdelende uitgaven zorgen voor een bijdrage tot de economische groei indien ze voor een veiligheidsnet zorgen tegen allerlei sociale risico's waardoor het ondernemen en het hieraan gekoppeld nemen van risico gestimuleerd wordt.

⁶⁷ Afonso, A., Ebert, W., Schuknecht, L., & Thöne, M. (2005). *Quality of public finances and growth*. Opgevraagd op 16 maart, 2013, via <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp438.pdf>.

⁶⁸ *PriceWaterhouseCoopers*. (2008). *Tax Freedom Day 2008. Some perspectives on taxation and the public sector in Belgium*. Opgevraagd op 19 maart, 2013, via http://www.pwc.be/en_BE/be/publications/tax-freedom-day-2008-pwc-08.pdf.

⁶⁹ Tullock, G. (1965). *The politics of bureaucracy*. Washington: Public Affairs Press.

Indien de herverdelende uitgaven daarentegen het arbeidsaanbod beperken, komt dit de economische groei niet ten goede.

Vervolgens zullen we nagaan hoe doeltreffend en efficiënt de overheidsuitgaven zijn in België en enkele andere OESO-landen. Dit zullen we doen aan de hand van een studie van Afonso, Schuknecht en Tanzi (2005)⁷⁰ gaande over de efficiëntie en effectiviteit van de publieke sector in de diverse OESO-landen.

5.2 Effectiviteit en efficiëntie van de overheidsuitgaven

5.2.1 Effectiviteit

Om de performantie te berekenen worden er zeven subindicatoren ontwikkeld. De eerste vier omvatten min of meer de kernuitgaven die we hierboven opgesomd hebben:

- Een goedwerkende overheidsadministratie (gemeten adhv cijfers over corruptie, administratieve lasten, omvang van de zwarte economie en kwaliteit van het gerechtelijk apparaat)
- Een goed opgeleide bevolking (gemeten adhv participatie aan het secundair onderwijs en van onderwijsprestaties)
- Een gezonde bevolking (gemeten adhv levensverwachting en kindersterfte)
- Een goede publieke infrastructuur (gemeten adhv kwaliteitscijfers voor communicatie- en transportinfrastructuur)

De overige drie subindicatoren weerspiegelen de door Musgrave onderkende functies van de overheid in de economie die we in het begin van dit werkstuk reeds uitgebreid besproken hebben, namelijk:

- Herverdeling (gemeten adhv het inkomensaandeel van de 40 procent armste gezinnen)
- Stabilisatie (gemeten adhv de variatie in de groeicijfers en van de inflatiecijfers)
- Allocatie (gemeten adhv het bbp per hoofd, de groei van het bbp en de werkloosheidscijfers)

Voor ieder land wordt er vervolgens een public sector performance (PSP) indicator berekend op basis van de prestaties betreffende de zeven subindicatoren. Het gemiddelde van alle landen wordt gelijkgesteld aan 1 en vervolgens wordt voor ieder land de PSP indicator herberekend ten opzichte van dit gemiddelde. Een hoger cijfer wijst vervolgens op een betere performantie dan een lager cijfer.

⁷⁰ Afonso, A., Schuknecht, L., & Tanzi, V. (2005). Public sector efficiency: An international comparison [Elektronische versie]. *Public Choice*, 123 (3/4), p. 321-347.

Tabel 20 Effectiviteits- en efficiëntie-indicatoren van de overheidsuitgaven in een aantal OESO-landen, jaar 2000

	PSP	PSE	IES	OES
België	0.95	0.83	0.66	0.79
Australië	1.04	1.28	0.99	0.92
Oostenrijk	1.12	1.03	0.67	0.92
Denemarken	1.06	0.95	0.62	0.87
Frankrijk	0.93	0.83	0.64	0.77
Duitsland	0.96	0.97	0.72	0.79
Griekenland	0.78	1.06	0.73	0.65
Italië	0.83	0.80	0.66	0.68
Japan	1.14	1.38	1.00	1.00
Luxemburg	1.21	1.23	1.00	1.00
Nederland	1.11	0.97	0.72	0.91
Noorwegen	1.13	1.09	0.73	0.93
Spanje	0.89	1.06	0.80	0.78
Zweden	1.04	0.82	0.57	0.86
Zwitserland	1.07	1.33	0.95	0.94
Verenigd Koninkrijk	0.91	1.06	0.84	0.80
Verenigde Staten	1.02	1.26	1.00	1.00

Bron: Public Choice⁷¹

Landen zoals Luxemburg, Japan, Noorwegen, Oostenrijk en Nederland hebben een hoge PSP indicator en scoren dus goed op het vlak van de effectiviteit van de overheidsuitgaven. Voor België merken we op dat we onder het gemiddelde zitten met een PSP indicator van 0.95.

5.2.2 Efficiëntie

Vervolgens werden de resultaten betreffende de zeven subindicatoren gerelateerd aan de overheidsuitgaven die gebruikt werden om tot deze resultaten te komen. De ratio die men hierdoor bekomt is de public sector efficiency (PSE) indicator en wordt weergegeven in bovenstaande tabel. De interpretatie van deze ratio luidt als volgt: hoe hoger de ratio, hoe efficiënter de uitgaven. Zo zien we dat Japan, Zwitserland, Australië, de Verenigde Staten en Luxemburg het best scoren qua efficiëntie. België bevindt zich onderaan de rangschikking met een PSE indicator van 0,83.

⁷¹ Afonso, A., Schuknecht, L., & Tanzi, V. (2005). Public sector efficiency: An international comparison [Elektronische versie]. *Public Choice*, 123 (3/4), p. 321-347.

5.2.3 Effectiviteit & efficiëntie

In een volgende fase kan men de boven verworven informatie gebruiken om de 'verspilling' van de overheid te meten. Dit doet men door de meest efficiënte landen als referentiepunt te gebruiken. Op deze manier kan men zowel een inputefficiëntiescore (IES) als een outputefficiëntiescore (OES) berekenen. De IES van een land geeft aan hoeveel minder input een land zou kunnen gebruiken om eenzelfde niveau van output te bereiken. België heeft een IES van 0,66 wat wil zeggen dat 34 procent van de gebruikte middelen in feite overbodig zijn. De OES, op zijn beurt, vertelt hoeveel een land meer zou kunnen produceren met het aantal middelen dat het momenteel gebruikt. Voor België zien we hier een OES van 0,79 wat betekent dat de performantie van ons land 21 procent lager is dan in het geval we even goed zouden presteren als de meest performante landen.

Een gelijkaardige studie van De Witte en Moesen (2008)⁷² geeft resultaten die in dezelfde lijn liggen als hierboven. Uit deze studie blijkt namelijk dat indien België even efficiënt zou werken als zijn input-best-practice het belastingniveau met 32,6 procent zou kunnen dalen zonder dat de overheidseffectiviteit vermindert. Vanuit het outputgeoriënteerde perspectief blijkt dat indien België even performant zou werken als zijn output-best-practice met het huidige belastingniveau een hogere performantiescore van 29,9 procent kan behaald worden. Een negatief punt aan deze waarden is dat ze geen rekening houden met de specifieke situaties in de verschillende landen. Indien de efficiëntiescores echter gecorrigeerd worden voor openheid van de economie en gemiddelde gezinsgrootte zien we dat indien België even performant zou scoren als zijn best practice het met 7,9 procent minder middelen 7,9 procent meer overheidseffectiviteit zou kunnen bereiken.

⁷² De Witte, K., & Moesen, W. (2008). De performantie van de overheid [Elektronische versie]. *Review of Business and Economics*, 53 (2), p. 171-187.

5.3 Ideale omvang overheidssector

We kunnen vervolgens een antwoord trachten te formuleren op de vraag hoe het ideale budget er ongeveer zou uitzien. Hiervoor wordt gekeken naar de uitgaven van de efficiënte performers in de verschillende deelcategorieën om zo een ideaal budget samen te stellen. Stark (2007)⁷³ heeft dit reeds gedaan en komt hierbij uit op een uitgavenniveau van 30 à 35 procent van het bbp zoals te zien is in onderstaande tabel. De meeste landen geven dus eigenlijk teveel uit en zouden het kunnen stellen met een lager uitgavenniveau zonder te moeten inboeten op vlak van effectiviteit.

Tabel 21 Optimale budgetomvang volgens Stark

Doelstelling / uitgavencategorie	Efficiënte performers	Uitgaven (%/bbp)
Onderwijs	JP, NL, UK	≈ 5%
Andere goederen en diensten	JP,NZ,CH	≈10%
Infrastructuur/investeringen	AT, CA, CH, SE	2-3%
Herverdeling/transfers	JP, NO	10-15%
Totale primaire uitgaven		≈30%
Rentebetalingen		2-3%
Totale uitgaven		30-35%

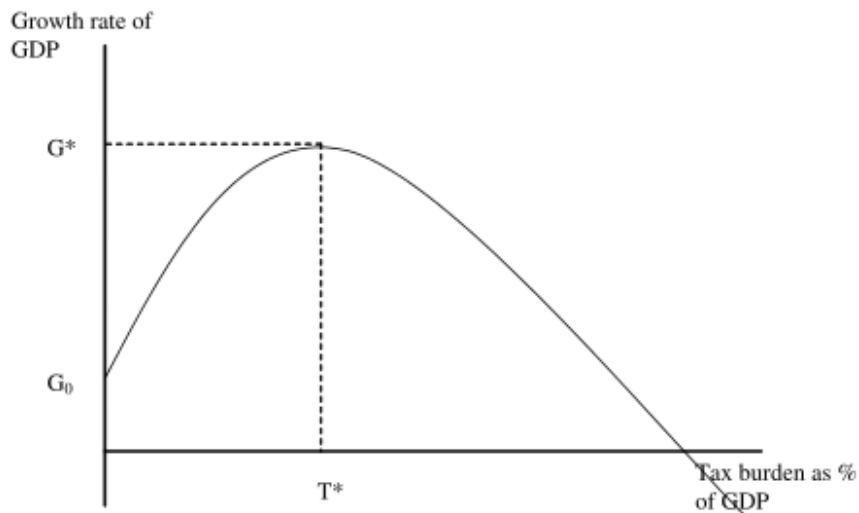
Bron: Stark

⁷³ Stark, J. (2007). *Fit for the future? Towards a lean and efficient public sector*. Opgevraagd op 20 maart, 2013, via http://www.ecb.int/press/key/date/2007/html/sp070323_1.en.pdf.

5.3.1 Armey-curve

De zoektocht naar een ideale omvang van de overheidssector werd onder de aandacht gebracht door Armey (1995, in De Witte & Moesen, 2010)⁷⁴. Deze ontwikkelde de gekende Armey-curve die de relatie weergeeft tussen de economische groei en de grootte van de publieke sector (weergegeven via de belastingdruk).

Figuur 13 Armey-curve



Bron: Public Choice

In bovenstaande figuur zien we dat indien de overheid geen inkomsten genereert de economische groei gelijk is aan G_0 . In dergelijke situatie zijn er echter geen regels of wetten en moet ieder individu in de maatschappij zijn eigendom zelf beschermen aangezien er ook geen eigendomsrechten zijn. Het spreekt voor zich dat dit niet de optimale situatie vertegenwoordigt. Naarmate de overheidstussenkomst begint toe te nemen stijgt aanvankelijk ook de economische groei. De overheid creëert een zeker inkomen. Hiertegenover staat de voorziening in publieke goederen en diensten waardoor de algemene economische efficiëntie toeneemt. Bij lage niveaus van overheidsuitgaven zorgt een toename in de belastingdruk voor een toename in de economische groei aangezien deze uitgaven nog productief zijn. De marginale effecten van de eerst uitgegeven euro's zijn zeer hoog, de euro's daarna uitgegeven hebben een minder groot effect. Een voorbeeld hiervan is de aanleg van een wegennet. De initiële aanleg van primaire wegen zorgt voor grotere positieve effecten dan de aanleg van secundaire wegen nadien. Hieruit kunnen we de verklaring afleiden voor de concave vorm van deze figuur. Naarmate de uitgaven en bijgevolg de belastingdruk blijft stijgen, zal er een proportioneel minder sterke groei van de economische groei

⁷⁴ De Witte, K., & Moesen, W. (2010). Sizing the government [Elektronische versie]. *Public Choice*, 145 (1-2), p. 39-55.

gerealiseerd worden omwille van de afnemende marginale effecten. Dit duurt voort tot op een gegeven moment de marginale baten van de overheidsuitgaven gelijk zijn aan nul. Op de figuur is dit het geval bij een belastingdruk T^* en een economische groei van G^* . In dit punt is de maximaal mogelijke economische groei bereikt. De belastingen verhogen tot een niveau voorbij T^* zorgt voor een afname van de economische groei. Mensen beginnen namelijk meer en meer belastingen te ontduiken en de additioneel geclaimde middelen door de overheid gaan ten kosten van private projecten met een hogere return.

Opgemerkt moet worden dat deze Armey-curve ondanks dat het een goed conceptueel kader geeft ook enkele nadelen heeft die een empirische schatting van de curve praktisch onmogelijk maken. Zo hebben niet alle landen dezelfde voorkeuren en is de mate waarin de marginale effecten afnemen bij toenemende overheidsuitgaven verschillend. De sociale kosten en baten van verhoogde overheidsopbrengsten worden ook verwacht te verschillen tussen landen door een verschil in de effectiviteit van de budgettaire instellingen en politiek-economische factoren.

5.3.2 Ideale overheidsomvang België

De Witte en Moesen (2010)⁷⁵ hebben in hun onderzoek, met bovenstaande armey-curve in gedachten, getracht de optimale overheidsomvang van de verschillende OESO-landen te berekenen. Hierdoor komt ook meteen een belangrijk mankement van hun onderzoek aan het licht. Ze gaan namelijk kijken wat het ideale belastingniveau is bij een gegeven (= hoogst mogelijke) economische groei. Het gaat hier dus om een partiële analyse waarbij belangrijke topics zoals allocatie, herverdeling en economische stabiliteit buiten beschouwing gelaten worden. Daarnaast wordt de optimale overheidsomvang op een relatieve basis ten opzichte van de andere landen in de dataset berekend. Uit hun onderzoek (met data uit het jaar 2000) blijkt dat de optimale omvang van de Belgische overheid op lange termijn gelijk is aan 44,852 procent van het bbp. Met een overheidsbeslag van 53,3 procent van het bbp in 2011 zitten we bijna negen procent boven deze ideale omvang. De economische groei van ons land wordt dus beperkt door een te grote tussenkomst van de overheid.

Zoals in voorgaande alinea werd opgemerkt is economische groei niet de enige doelstelling van de overheid. Daarom hebben De Witte en Moesen in het tweede deel van hun onderzoek de outputvariabele veranderd van economische groei naar de PSP indicator uit het onderzoek van Afonso e.a. (2005)⁷⁶. Hierdoor wordt er opnieuw rekening gehouden met de zeven subindicatoren die de performantie van de overheid bepalen. Hieruit blijkt de ideale omvang van de overheid neer te komen op 47,303 procent van het bbp. We zien dat België in 2011 zes procentpunten van dit optimale niveau afwijkt en de publieke sector dus te groot is.

⁷⁵ De Witte, K., & Moesen, W. (2010). Sizing the government [Elektronische versie]. *Public Choice*, 145 (1-2), p. 39-55.

⁷⁶ Afonso, A., Schuknecht, L., & Tanzi, V. (2005). Public sector efficiency: An international comparison [Elektronische versie]. *Public Choice*, 123 (3/4), p. 321-347.

Hoofdstuk 6: Case 1 Afname overheidswerkgelegenheid

De beloning van werknemers in de overheidssector is met uitgaven van 12,57 procent van het bbp in 2011 een grote uitgavenpost van de overheid. Daarom zal er getracht worden te besparen op deze uitgavenpost door een maatregel in de vorm van een aantal mogelijke situaties uit te werken. Deze maatregel zal neerkomen op het snoeien in de overheidswerkgelegenheid. Deze afname van de werkgelegenheid in de overheidssector zal niet gebeuren door mensen te ontslaan, maar wel door stelselmatig minder uittredende arbeidskrachten te vervangen. Het komt er dus op neer dat er minder nieuwe arbeidskrachten aangeworven zullen worden. Dit geldt voor de drie statuten die in de overheidssector tewerkgesteld worden, namelijk het statuut van ambtenaar, arbeider en bediende. Op deze manier zal het bestand van de overheidstewerkstelling op termijn afnemen en zal de overheid minder uitgaven moeten maken met betrekking tot de vergoeding van zijn werknemers.

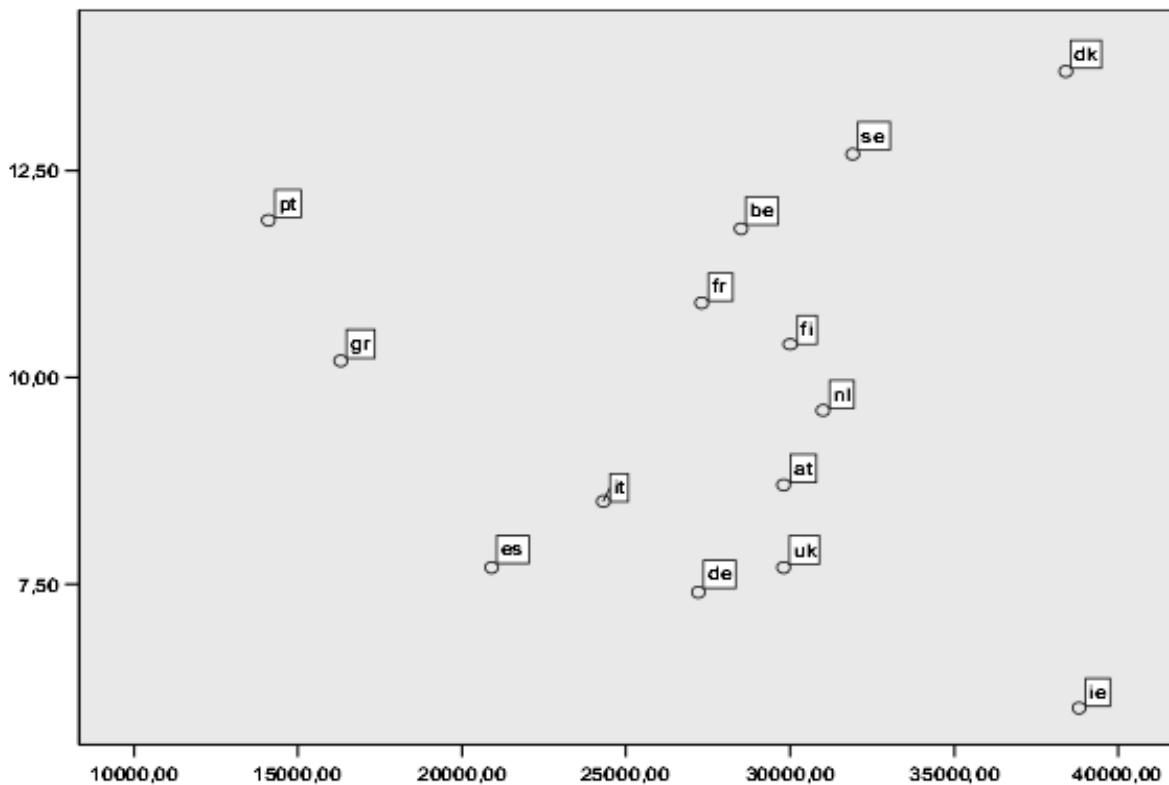
Er zullen dus minder personeelsleden tewerkgesteld worden in de overheidssector. Het volledige takenpakket van de verschillende overheidssegmenten blijft echter behouden. Hierdoor zal de werklast in de overheidssector in zekere mate toenemen. De personeelsleden in de overheidssector zullen bijgevolg harder moeten werken om het volledige takenpakket te kunnen vervullen. Uit het oogpunt van de efficiëntie is dit echter misschien wel een goede zaak. Deze maatregel komt immers neer op minder input (personeelsleden) en een gelijk gebleven output (takenpakket). De overheidsefficiëntie gaat er bijgevolg op vooruit. Op het aspect van de verhoogde werklast gekoppeld aan het grotere takenpakket zal in dit werkstuk niet gefocust worden. De wijze waarop de verhoogde efficiëntie bereikt dient te worden, wordt hier dus niet behandeld.

Een argument voor deze maatregel is het hoge aandeel van de overheidstewerkstelling in de totale tewerkstelling en de stijging van de overheidstewerkstelling in de afgelopen decennia zoals gezien in de literatuurstudie. In deze literatuurstudie werd een korte internationale vergelijking gemaakt van de overheidswerkgelegenheid als percentage van de beroepsbevolking. Hierbij werd echter niets gezegd over de personeelsuitgaven die hiermee gepaard gaan. Daarom zullen we nu de internationale vergelijking van de personeelsuitgaven bekijken.

6.1 Internationale vergelijking personeelsuitgaven overheidssector

Onderstaande figuur maakt een internationale vergelijking mogelijk van de personeelsuitgaven in de publieke sector voor een aantal Europese landen. Op de Y-as vinden we de totale overheidsuitgaven aan personeel in procent van het bbp. De X-as geeft het bbp per hoofd van de bevolking weer (in euro). Een goede analyse van de verschillen tussen de landen is hier mogelijk aangezien de gegevens gecorrigeerd zijn voor de verschillende registratiemethoden in de gezondheidszorg tussen landen. In een aantal landen, waaronder België, betaalt de overheid geneeskundige zorgen per prestatie terug. Op deze manier betaalt de overheid de ziekenhuizen om patiënten te verzorgen net zoals ze een aannemer betaalt om een weg aan te leggen. Het gaat hierbij dus om een onrechtstreekse betaling van het personeel in de gezondheidszorg. De registratie hiervan gebeurt onder de noemer 'finale consumptie door de overheid'. In bijgevoegde figuur zijn de uitgaven voor gezondheidszorg bijgevolg voor geen enkel land opgenomen.

Figuur 14 Personeelsuitgaven in procent van het bbp en bbp per capita, jaar 2005



Bron: Tijdschrift voor Sociaal Recht⁷⁷

⁷⁷ Janvier, R., & Van Dooren, W. (2007). Wat kosten onze ambtenaren? Een internationaal vergelijkende analyse van de kostprijs van het personeel in de publieke sector. *Tijdschrift voor Sociaal Recht*, 4(2007), p. 565-589

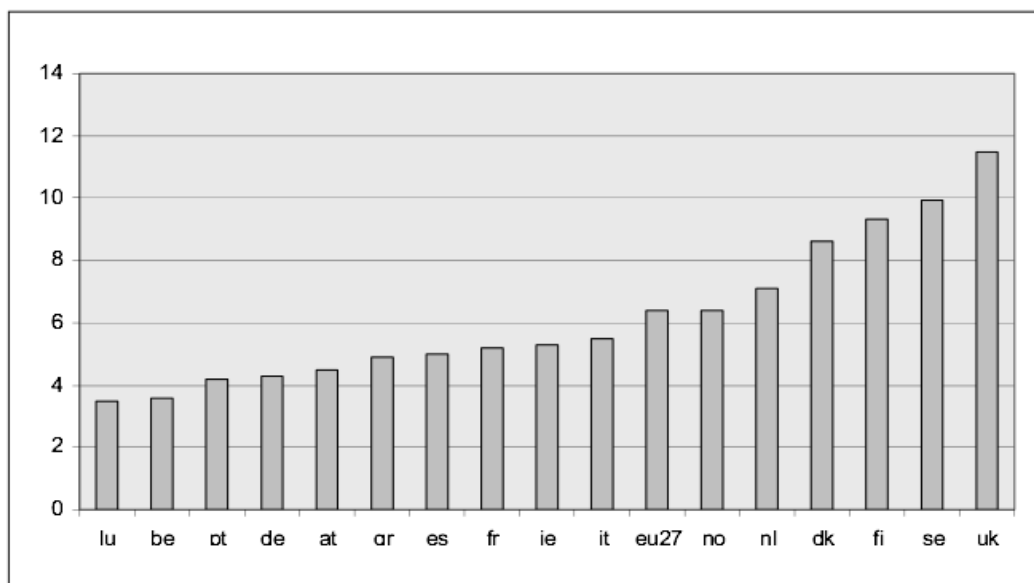
Uit de figuur blijkt de totale Belgische loonmassa van personeel in de overheidssector in procent van het bbp aan de hoge kant te zijn. Er zijn slechts twee landen die een hoger percentage van het bbp uitgeven, namelijk Denemarken en Zweden. Portugal, Frankrijk en Finland bevinden zich ongeveer op hetzelfde niveau als België. De landen die duidelijk minder uitgeven aan personeel, uitgedrukt in procent van het bbp, zijn Duitsland, Spanje, Italië, Ierland en het Verenigd Koninkrijk.

Deze figuur is het bewijs dat de omvang van het ambtenarenkorps en economische welvaart niet zozeer aan elkaar gekoppeld zijn. Zo hebben Denemarken en Ierland beiden een hoog bbp per capita maar zijn ze tegenpolen op het gebied van overheidstewerkstelling. Waar Denemarken ongeveer veertien procent van zijn bbp aan overheidslonen uitgeeft, geeft Ierland slechts zes procent van zijn bbp hieraan uit. Een grote of kleine overheidstewerkstelling is bijgevolg niet per definitie slecht. Wat wel belangrijk is, is dat de overheidssector in verhouding tot de geïnvesteerde middelen naar behoren presteert. De efficiëntie is met andere woorden belangrijker dan de absolute omvang van de overheidstewerkstelling.

In de literatuurstudie kwam het begrip 'openbaar domein' al aan bod. Het gaat hierbij om de werkgelegenheid in de marktsector die indirect gefinancierd wordt door de overheid. De uitgaven die deze vorm van tewerkstelling met zich meebrengt komen bijgevolg niet aan bod in bovenstaande figuur. Zo worden in het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld gevangenen uitgebaat door de privésector maar gefinancierd via publieke middelen⁷⁸. In dit opzicht zijn de statistieken van de intermediaire consumptie in de nationale rekeningen handig om een benaderend inzicht te geven in de mate van uitbesteding. De intermediaire consumptie geeft namelijk de goederen en diensten weer die een overheid aankoopt als input voor haar productie.

⁷⁸ Savas, E. S. (2000). *Privatization and public-private partnerships*. New York: Chatham House

Figuur 15 Uitbesteding gemeten adhv intermediaire consumptie/bbp, jaar 2005



Bron: Eurostat

Bijgevoegde figuur is gebaseerd op data van Eurostat en laat de intermediaire consumptie in procent van het bbp zien voor een aantal Europese landen en de EU-27. Hieruit blijkt dat de intermediaire consumptie van België met minder dan vier procent van het bbp aan de lage kant is. De Belgische overheden besteden in vergelijking met andere landen dus weinig uit. Dit kan een van de verklaringen zijn voor de hoge relatieve personeelsuitgaven in de overheidssector⁷⁹. Aangezien de uitbesteding in de Belgische overheidssector dus beperkt is, zal er in de uit te werken maatregel enkel uitgegaan worden van de publieke tewerkstelling exclusief uitbestedingen.

6.2 Beschrijving data en assumpties

Om de loontrekkende tewerkstelling in de overheidssector in kaart te brengen is er gebruik gemaakt van de meest recent beschikbare gegevens van de RSZ in verband met het arbeidsvolume in voltijdse equivalenten naar sector, geslacht en leeftijd⁸⁰. De meest recent beschikbare gegevens zijn deze voor het vierde kwartaal van 2011. Hieruit volgt dat de cijfers voor het vierde kwartaal van 2011 als uitgangspunt voor de berekeningen zullen worden gebruikt. Zo zullen we het bestand van de loontrekkende overheidstewerkstelling op hypothetische basis reeds vanaf het jaar 2011 laten afnemen. Daarnaast zullen de jaarlijkse budgettaire effecten van de

⁷⁹ Janvier, R., & Van Dooren, W. (2007). Wat kosten onze ambtenaren? Een internationaal vergelijkende analyse van de kostprijs van het personeel in de publieke sector. *Tijdschrift voor Sociaal Recht*, 4(2007), p. 565-589

⁸⁰ Rijksdienst voor Sociale Zekerheid. (2013). *Loontrekkende tewerkstelling*. Opgevraagd op 10 april, 2013, via <http://www.rsz.fgov.be/nl/statistieken/publicaties/loontrekkende-tewerkstelling>.

uitgewerkte situaties berekend worden in vergelijking met de werkgelegenheidsgegevens van de loontrekkende werknemers in de overheidssector voor 2011. Het aantal voltijdse equivalenten voor het vierde kwartaal van 2011 en de hieraan gekoppelde beloning zal met andere woorden als basis gebruikt worden.

Tabel 22 Arbeidsvolume in voltijdse equivalenten naar leeftijd en sector, vierde kwartaal 2011

Leeftijd	Privé-sector		Overheidssector		Algemeen totaal
	Absoluut	Procentueel	Absoluut	Procentueel	
<18	7.975,1	0,4	34,3	0,0	8.009,5
18 - 19	22.523,5	1,0	798,8	0,1	23.322,2
20 - 21	55.975,0	2,5	4.148,4	0,6	60.123,3
22 - 24	147.434,5	6,6	24.446,7	3,7	171.881,1
25 - 29	314.422,1	14,1	73.689,0	11,0	388.111,1
30 - 34	315.578,6	14,2	81.239,4	12,2	396.818,0
35 - 39	299.975,3	13,5	79.544,7	11,9	379.520,0
40 - 44	316.408,6	14,2	85.761,2	12,8	402.169,7
45 - 49	311.539,5	14,0	96.725,2	14,5	408.264,7
50 - 54	242.917,3	10,9	107.531,5	16,1	350.448,7
55 - 59	143.684,5	6,5	90.888,2	13,6	234.572,6
60 - 64	40.963,4	1,8	21.040,7	3,1	62.004,0
65 en ouder	6.167,0	0,3	2.331,2	0,3	8.498,2
Totaal	2.225.564,2	100	668.179,1	100	2.893.743,3

Bron: RSZ

In bovenstaande tabel zien we de leeftijdsverdeling van het loontrekkend arbeidsvolume in voltijdse equivalenten voor de privésector, de overheidssector en het totaal. Voor deze case zullen we voornamelijk gebruikmaken van de kolom met betrekking tot de overheidssector. Toch loont het de moeite de leeftijdsverdeling tussen de privé- en de overheidssector even te vergelijken. Wat de privésector betreft, zien we dat de meeste werknemers tussen de 24 en 50 jaar zijn. In de overheidssector daarentegen zijn de meeste werknemers tussen de 44 en 60 jaar. In de overheidssector zijn er over het algemeen dus meer oudere werknemers dan in de privésector. Daarnaast blijkt dat 23,1 procent van het totaal aantal loontrekkende voltijdse equivalenten op de arbeidsmarkt tewerkgesteld zijn in de overheidssector.

Op het eerste zicht lijkt het totale arbeidsvolume van bijna 2,9 miljoen voltijdse equivalenten aan de lage kant. Het gaat hierbij echter enkel over de loontrekkende tewerkstelling, wat betekent dat de zelfstandigen niet in deze statistiek zijn opgenomen. Een kleine controle lijkt echter wel op zijn plaats: De 2,9 miljoen voltijdse equivalenten komen volgens dezelfde RSZ-gegevens overeen met

3.412.280 tewerkgestelde werknemers. Volgens gegevens van Statbel bedraagt de werkgelegenheidsgraad in België 62,2 procent (vierde kwartaal van 2011)⁸¹. De bevolking tussen 15 en 64 jaar komt volgens het FPB neer op 6.973.509 mensen (1 januari 2012)⁸². Hieruit volgt een Belgische werkgelegenheid van 4.337.523 mensen, waarvan volgens het jaarverslag van de RSVZ (=Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen) op zijn beurt 969.896 zelfstandig zijn⁸³. Het aantal Belgische tewerkgestelde werknemers komt bijgevolg neer op 3.367.627. De eerder aangehaalde loontrekkende tewerkstelling van 3.412.280 volgens de RSZ wijkt hier slechts licht van af (+44.653). Dit wijst erop dat het gebruikte loontrekkend arbeidsvolume in voltijdse equivalenten volgens de RSZ van bijna 2,9 miljoen realistisch is en dus zonder meer gebruikt kan worden.

Het feit dat er gebruik gemaakt wordt van het arbeidsvolume in voltijdse equivalenten komt doordat de weergave in voltijdse equivalenten een beter beeld geeft van de eigenlijke omvang van de tewerkstelling dan het algemeen aantal tewerkgestelden. Dit heeft ook een voordeel bij het berekenen van het budgettaire effect. Indien er met absolute aantallen gewerkt wordt, is het moeilijk om de afzonderlijke beloningen van iedere werknemer te berekenen aangezien we rekening moeten houden met het feit of een individu voltijds of deeltijds werkt. Nu, met het gebruik van voltijdse equivalenten, kan er gewerkt worden met de gegevens over de gemiddelde beloning per statuut, hetgeen het rekenwerk vergemakkelijkt.

Om vervolgens het jaarlijks aantal uittreeders in de overheidssector te bekomen, wordt volgende assumptie gemaakt. Er wordt namelijk uitgegaan van de gemiddelde leeftijd van uittreding uit de arbeidsmarkt in de overheidssector, en meer bepaald van de situatie op 30 juni 2012 voor het geheel van de federale overheidsdiensten⁸⁴. Deze gemiddelde uittreedleeftijd komt volgens de FOD Personeel & Organisatie neer op 61 jaar en 8 maanden. Voor de eenvoud bij de berekeningen en in de veronderstelling dat de gemiddelde uittreedleeftijd zal toenemen als gevolg van de recente pensioenhervormingen nemen we 62 jaar als gemiddelde uittreedleeftijd. Verondersteld wordt dat de uittreedleeftijd voor de andere overheidsdiensten hiermee overeenkomt. Aangezien de verdeling

⁸¹ *Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie*. (2013). *Werkgelegenheids-, werkloosheids- en activiteitsgraad per geslacht voor België en Gewesten*. Opgevraagd op 13 mei, 2013, via http://bestat.economie.fgov.be/BeStat/BeStatMultidimensionalAnalysis;jsessionid=0000tf9QXNf-QCGwbFc9_4IIwXM:13rvc51fv.

⁸² *Federaal Planbureau*. (z.d.). *Bevolking van België per leeftijd, op 1 januari*. Opgevraagd op 13 mei, 2013, via http://www.plan.be/databases/database_det.php?lang=nl&TM=46&IS=60&DB=DEMOG11&ID=35.

⁸³ *Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen*. (2011). *Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen: Jaarverslag 2011*. Opgevraagd op 13 mei, 2013, via http://www.rsvz-inasti.fgov.be/nl/tools/publications/annual_report_11.pdf.

⁸⁴ *Federale Overheidsdienst Personeel en Organisatie* (2012). *Gemiddelde leeftijd van uittreding*. Opgevraagd op 11 april, 2013, via https://www.pdata.be/reports/tab_stat.php?select_statgroup=statlist&select_statsubgroup=statlistage&tab=tab_spf_calcul_age_retraite&tabdate=b20120630&select_service=ALL&typefonc=1&lglfonc=1&dispdetail=1&allrecords=0&prcenable=0&prcenable2=0&graphenable=0&fulltime_units=0&kpiyesno=0&button_ok=Klik+hier+om+de+statistiek+aan+te+maken.

van het arbeidsvolume in de overheidssector naar leeftijd (tabel hierboven) ter beschikking is, kunnen we berekenen hoeveel werknemers jaarlijks de gemiddelde uittreedleeftijd van 62 jaar zullen bereiken. Dit aantal wordt vervolgens verondersteld jaarlijks op pensioen te gaan. De verdeling van het arbeidsvolume naar leeftijd wordt echter via leeftijdsgroepen weergegeven. Hierbij gaan we uit van een gelijke verdeling binnen deze leeftijdsgroepen. Bij wijze van voorbeeld: indien 5.000 werknemers zich in de leeftijdscategorie 50-54 jarigen bevinden, gaan we ervan uit dat 1.000 werknemers 50 jaar zijn, 1.000 werknemers 51 jaar enzovoort.

Indien er zoals hierboven gesteld wordt uitgegaan van pensionering volgens de gemiddelde uittreedleeftijd, zitten we in de eerste jaren met een bijkomend probleem. Namelijk de werknemers van boven de 62 jaar. Om het aantal pensioneringen van deze leeftijdsgroep te schatten, wordt uitgegaan van de gegevens van de FOD Personeel & Organisatie die dit keer dateren van 1 januari 2013. Deze FOD beschikt namelijk over een schatting van het aantal uittreeders uit de arbeidsmarkt voor het geheel van alle FOD's. Voor 2013 komt deze schatting betreffende 62-plussers neer op 771 werknemers. Bekijken we vervolgens het aantal personeelsleden ouder dan 62 jaar binnen alle FOD's voor 2013, dan komen we uit op een aantal van 2.018. Het aandeel 62-plussers dat in 2013 verwacht wordt op pensioen te gaan binnen alle FOD's bedraagt vervolgens 771/2.018 of 38,21 procent. Deze prognose gebruiken we als richtlijn voor de totale overheidssector. Zo zullen in het eerste jaar van de berekeningen, 2011, 40 procent van de 62-plussers op pensioen gestuurd worden. In het tweede jaar, 2012, stijgt dit percentage tot 60 procent. Dit percentage stijgt aangezien er geen 62-plussers meer bijgekomen zijn en deze leeftijdsgroep systematisch op pensioen gestuurd wordt. In 2013 worden dan nog eens 80 procent van de overgebleven 62-plussers op pensioen gestuurd, om vervolgens in 2014 het resterende aantal 62-plussers in de overheidssector te laten uittreden.

Een overzicht van het aantal voltijdse equivalenten dat op pensioen gestuurd wordt voor een aantal selecteerde jaren is terug te vinden in onderstaande tabel.

Tabel 23 Arbeidsvolume in voltijdse equivalenten dat op pensioen wordt gestuurd, periode 2011-2040

	2011	2012	2013	2014	2015	2020	2030	2040
Op 62 jaar	4.208, 1	4.208, 1	4.208, 1	18.177, 6	18.177, 6	21.506, 3	17.152, 2	16.247 ,9
Ouder dan 62	4.299	3.869	2.064	516	0	0	0	0
Totaal	8.507, 1	8.077, 2	6.271, 7	18.693, 5	18.177, 6	21.506, 3	17.152, 2	16.247 ,9

6.3 Situatie 1: één voor drie

Het aantal voltijdse equivalenten dat in de overheidssector jaarlijks uittreed is nu gekend. In situatie één gaan we vervolgens uit van een vervangingsratio één voor drie. Dit betekent dat voor drie uittreedende voltijdse equivalenten slechts één nieuwe voltijdse equivalent zal worden aangeworven. Op deze manier zal de werkgelegenheid in de overheidssector stelselmatig afnemen. Dit stramien wordt aangehouden voor de gehele periode 2011-2040. Er moet wel opgemerkt worden dat de nieuwe aangeworven werknemers jonger zijn dan 30 jaar zodat deze, rekening houdend met de gemiddelde uittreedleeftijd van 62 jaar, niet op pensioen gestuurd zullen worden in de periode 2011-2040. Dit doen we om het rekenwerk enigszins te vergemakkelijken.

Tabel 24 Aantal voltijdse equivalenten dat aangeworven en afgebouwd wordt (per jaar en cumulatief) en het nieuw bekomen arbeidsvolume, periode 2011-2040

	2011	2020	2030	2040
Voltijdse equivalenten aangeworven	2.836	7.169	5.717	5.416
Cumulatief	2.836	52.424	117.607	172.106
Voltijdse equivalenten afgebouwd	5.671	14.338	11.435	10.832
Cumulatief	5.671	104.848	235.214	344.212
Nieuw arbeidsvolume	662.508	563.331	432.965	323.967

In bovenstaande tabel zien we ten eerste het aantal voltijdse equivalenten dat jaarlijks wordt aangeworven. Indien dit nieuw aangeworven personeelsbestand in mindering wordt gebracht van het in vorige tabel bekomen aantal voltijdse equivalenten op pensioen gestuurd, wordt het aantal voltijdse equivalenten dat jaarlijks afgebouwd wordt gevonden. Vervolgens kan dan het nieuwe arbeidsvolume in voltijdse equivalenten berekend worden. Het oorspronkelijke arbeidsvolume in 2011 kwam neer op 668.179,1 voltijdse equivalenten. Dit aantal wordt via deze maatregel stelselmatig afgebouwd om in 2040 323.967 voltijdse equivalenten te bereiken. Dit betekent dat in de periode 2011-2040 de overheidstewerkstelling ongeveer gehalveerd zal worden. Het aantal voltijdse equivalenten tewerkgesteld in de overheidssector in 2040 komt hierbij neer op slechts 51,5 procent van het aantal in 2011.

Het aantal voltijdse equivalenten dat zowel jaarlijks als cumulatief wordt afgebouwd is nu gekend. Het is echter niet geweten tot welk statuut dit afgebouwd aantal equivalenten moet gerekend worden. Dit is belangrijk bij de berekening van het budgettaire effect van de maatregel aangezien de beloning binnen de verschillende statuten kan verschillen. Daarom wordt uitgegaan van de verhouding van het arbeidsvolume in voltijdse equivalenten naar statuut in de overheidssector voor het vierde kwartaal van 2011 zoals gegeven door de RSZ. In onderstaande tabel is zelfs de verdeling naar gelang de verschillende mogelijke activiteitstakken weergegeven.

Tabel 25 Arbeidsvolume in voltijdse equivalenten naar statuut en activiteitstak voor de overheidssector, vierde kwartaal 2011

Activiteitstakken		Arbeiders	Bedienden	Ambtenaren	Totaal
A.	Landbouw, bosbouw en visserij	2,8	-	-	2,8
B.	Winning van delfstoffen	-	-	-	-
C.	Industrie	11,0	5,2	44,2	60,3
D.	Productie en distributie van elektriciteit, gas, stoom en gekoelde lucht	-	-	-	-
E.	Distributie van water; afval- en afvalwaterbeheer en sanering	108,7	231,5	2.584,4	2.924,6
F.	Bouwnijverheid	-	-	-	-
G.	Groot- en detailhandel; reparatie van auto's en motorfietsen	-	-	-	-
H.	Vervoer en opslag	14.824,1	15.336,6	53.024,1	83.184,7
I.	Verschaffen van accommodatie en maaltijden	303,7	8,3	-	312,1
J.	Informatie en communicatie	562,4	9.668,5	11.166,3	21.397,3
K.	Financiële activiteiten en verzekeringen	4,6	2.623,5	23,4	2.651,5
L.	Exploitatie van en handel in onroerend goed	-	197,7	96,2	293,8
M.	Vrije beroepen en wetenschappelijke en technische activiteiten	165,4	3.198,8	1.307,2	4.671,4
N.	Administratieve en ondersteunende diensten	322,8	6.141,1	2.094,4	8.558,3
O.	Openbaar bestuur en defensie; verplichte sociale verzekeringen	6.991,4	30.933,3	143.502,7	181.427,3
P.	Onderwijs	12.580,0	115.562,5	203.391,8	331.534,2
Q.	Menselijke gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening	731,9	21.149,6	5.005,2	26.886,7
R.	Kunst, amusement en recreatie	202,3	1.606,6	107,3	1.916,3
S.	Overige diensten	36,5	175,8	-	212,3
T.	Huishoudens als werkgever van huishoudelijk personeel	-	-	-	-
U.	Extraterritoriale organisaties en lichamen	402,2	1.743,4	-	2.145,6
Totaal		37.249,7	208.582,4	422.346,9	668.179,1
Verhouding		5,6%	31,2%	63,2%	100%

Bron: RSZ

Voor het vierde kwartaal van 2011 kwam het aantal arbeiders in voltijdse equivalenten in de overheidssector overeen met 5,6 procent van het totaal. Voor bedienden was dit 31,2 procent en voor ambtenaren 63,2 procent. Deze percentages zullen verder dus gebruikt worden om het afgebouwd aantal voltijdse equivalenten per statuut uit te drukken.

Tabel 26 Arbeidsvolume in voltijdse equivalenten dat jaarlijks en cumulatief wordt afgebouwd per statuut in de overheidssector, periode 2011-2040

	2011	2020	2030	2040
Voltijdse equivalenten afgebouwd	5.671,4	14.337,5	11.434,8	10.831,9
Per statuut				
Arbeider	317,6	802,9	640,4	606,6
Bediende	1.769,5	4.473,3	3.567,7	3.379,6
Ambtenaar	3.584,3	9.061,3	7.226,8	6.845,8
Voltijdse equivalenten afgebouwd - Cumulatief	5.671,4	104.848,4	235.214,1	344.212,2
Per statuut				
Arbeider	317,6	5.871,5	13.172,0	19.275,9
Bediende	1.769,5	32.712,7	73.386,8	107.394,2
Ambtenaar	3.584,3	66.264,2	148.655,3	217.542,1

Het aantal voltijdse equivalenten dat jaarlijks wordt afgebouwd komt zoals eerder vermeld overeen met twee derde van de jaarlijkse uittrekders uit de arbeidsmarkt in de overheidssector. Per statuut gelden de hierboven besproken verhoudingen, namelijk 5,6 procent voor arbeiders, 31,2 procent voor bedienden en 63,2 procent voor ambtenaren. Deze verhoudingen worden uiteraard ook gebruikt voor de verdeling per statuut van het cumulatief aantal voltijdse equivalenten afgebouwd. Hieruit volgt dat op het einde van de gehanteerde periode, namelijk tegen 2040, er ruim 19.000 arbeiders, meer dan 107.000 bedienden en bijna 218.000 ambtenaren minder zullen zijn dan in het startjaar 2011, uitgedrukt in voltijdse equivalenten weliswaar.

Uit het voorgaande is gebleken welk arbeidsvolume in voltijdse equivalenten er is afgebouwd in de overheidssector voor de betreffende periode. Wat hiermee echter nog niet geweten is, is het budgettaire effect hiervan. Om dit te kunnen berekenen moet geweten zijn wat een voltijds equivalent per statuut juist kost aan de overheid. Indien we dit weten is het eenvoudig om het budgettaire effect te berekenen: dan vermenigvuldigen we namelijk de kost per voltijds equivalent met het aantal voltijdse equivalenten dat er afgebouwd wordt .

Om de kost voor de overheid per voltijds equivalent te bepalen zal er gebruik gemaakt worden van het gemiddelde nettoloon per statuut. Waarom juist het nettoloon en niet de totale loonkost? Dit valt eenvoudig te verklaren. Het verschil tussen de totale loonkost en het nettoloon bestaat uit

allerhande bijdragen zoals sociale zekerheidsbijdragen en werkgeversbijdragen die betaald moeten worden aan verschillende overheidsinstanties. Aangezien bij deze maatregel het budgettaire effect voor de overheid berekend wordt en de overheid zelf deze bijdragen terug ontvangt, kunnen we deze bijdragen buiten beschouwing laten. Het gemiddeld nettoloon per statuut is bijgevolg een goede maatstaf.

Het gemiddeld nettoloon per statuut is niet eenvoudig te vinden aangezien het nettoloon afhankelijk is van allerlei factoren zoals het aantal kinderen ten lasten, samenwonend of alleenstaand, ... Daarom wordt uitgegaan van het gemiddeld bruto maandloon en het gemiddeld netto maandloon in 2012 zoals gegeven door de tweejaarlijkse salarisenquête van Vacature en de K.U.Leuven⁸⁵. Het gemiddeld bruto maandloon bedroeg hierbij 3.133 euro en het gemiddeld netto maandloon kwam overeen met een bedrag van 1.984 euro. Bijgevolg komt het gemiddeld nettoloon hierbij neer op 63,33 procent van het gemiddeld brutoloon.

Over het gemiddeld bruto maandloon per statuut beschikken we wel dankzij de Jobat Salary Survey, een onderzoek van Synovate en Jobat gebaseerd op de loonbrief van bijna 50.000 werkende Belgen in het jaar 2011⁸⁶. Hieruit blijkt dat een arbeider gemiddeld over een bruto maandloon van 2.363 euro beschikt, een bediende heeft een gemiddeld bruto maandloon van 2.982 euro en een ambtenaar beschikt over een gemiddeld bruto maandloon van 3.435 euro. Om vervolgens deze bruto bedragen om te zetten in netto bedragen gebruiken we de zonet berekende verhouding tussen het gemiddeld bruto- en nettoloon van 63,33 procent. Het gemiddeld netto maandloon per statuut bedraagt dan als volgt: arbeider 1.496 euro, bediende 1.888 euro en ambtenaar 2.175 euro.

Tabel 27 Gemiddeld netto jaarloon per statuut, in euro, periode 2011-2040

	2011	2020	2030	2040
Arbeiders	17.957	20.610	24.226	28.562
Bedienden	22.661	26.009	30.573	36.044
Ambtenaren	26.103	29.960	35.217	41.520

Op deze manier is het gemiddeld netto jaarloon per statuut voor 2011 gevonden, zoals te zien in bovenstaande tabel. In de jaren na 2011 gaan deze gemiddelde jaarlonen echter stijgen en is een verdere prognose noodzakelijk. Hiervoor wordt de loonevolutie gehanteerd zoals voorhanden in het jaarrapport van de SCvV 2012⁸⁷. Deze loonevolutie is gebaseerd op de verwachte

⁸⁵ K.U.LEUVEN/Références/Vacature. (2012). *Salarisenquête K.U.LEUVEN/Références/Vacature*. Opgevraagd op 13 april, 2013, via <http://www.vacature.com/blog/hoeveel-verdient-de-gemiddelde-belg>.

⁸⁶ Synovate Belgium (2011). *JOBAT salaris kompas*. Opgevraagd op 13 april, 2013, via <http://www.slideshare.net/JobatBE/jobat-salary-survey-2011>.

⁸⁷ Hoge Raad van Financiën (2012). *Studiecommissie voor de vergrijzing: jaarrapport*. Opgevraagd op 16 april, 2013, via http://www.plan.be/publications/publication_det.php?lang=nl&TM=30&IS=63&KeyPub=1174.

productiviteitsgroei. De evolutie van de prijscomponent of inflatie wordt hierbij dus buiten beschouwing gelaten. Op deze manier vinden we dan de evolutie van de gemiddelde nettolonen per statuut zoals weergegeven in bovenstaande tabel.

6.3.1 Budgettair effect

We zijn uiteindelijk aanbeland bij de berekening van het budgettair effect van deze maatregel. Hierbij vestigen we onze aandacht op de netto bespaarde kosten voor de overheid wat betreft de beloning van zijn werknemers. Dit bekomen we door het zonet berekende gemiddelde netto jaarloon per statuut te vermenigvuldigen met het eerder berekend aantal afgebouwde voltijdse equivalenten.

Tabel 28 Budgettair effect van de maatregel per statuut t.o.v. oorspronkelijke situatie in 2011, in euro's, periode 2011-2040

	2011	2020	2030	2040
Arbeiders	5.703.034	121.010.126	319.111.195	550.561.031
Bedienden	40.097.425	850.809.237	2.243.636.647	3.870.935.664
Ambtenaren	93.561.692	1.985.243.501	5.235.210.052	9.032.283.069
TOTAAL	139.362.151	2.957.062.865	7.797.957.894	13.453.779.765

Zo bekomen we de resultaten van deze maatregel per statuut en in zijn totaliteit, zoals te zien is in bovenstaande tabel. Voor het berekenen van het jaarlijks budgettair effect wordt steeds de vergelijking met de oorspronkelijke situatie van 2011 gemaakt. Ook vermelden we nog eens dat het hier gaat over de absolute resultaten in constante prijzen van 2006. Dit doen we om een betere vergelijking van de besparingen tussen de verschillende jaren mogelijk te maken. Aangezien de tewerkstelling in de overheidssector ieder jaar stelselmatig afneemt, neemt het effect van de maatregel jaarlijks toe. In het eerste jaar van doorvoering, het jaar 2011, zou deze maatregel een kleine 140 miljoen euro opbrengen. Dit komt namelijk door het feit dat het arbeidsvolume in de overheidssector met 5.671 voltijdse equivalenten is afgenomen ten opzichte van de situatie zonder maatregel. Het budgettair effect van deze maatregel loopt zoals net vermeld jaarlijks op en zal op het einde van de berekeningsperiode, in 2040, bijna 13,5 miljard euro opbrengen. Dit is natuurlijk geen eigenlijke opbrengst maar wel een vermeden kost. Het is namelijk de jaarlijks vermeden kost aan lonen ten opzichte van een situatie waarin het arbeidsvolume in de overheidssector voor de gehele periode gelijk zou zijn aan de oorspronkelijke situatie van 2011.

Nu hebben we het budgettair effect van de maatregel reeds in absolute cijfers uitgedrukt. Daarnaast is het natuurlijk ook interessant het budgettaire effect uit te drukken in verhouding tot het bbp.

Tabel 29 Budgettair effect in procent van het bbp, bbp in miljoenen euro's, periode 2011-2040

	2011	2020	2030	2040
Bbp aan constante prijzen van 2006	333.562	380.810	447.885	527.677
Budgettair effect in procent van het bbp	0,04	0,78	1,74	2,55

In bovenstaande tabel is het budgettair effect van de maatregel berekend ten opzichte van het bbp aan constante prijzen van 2006 zoals gegeven door het Federaal Planbureau en de SCvV. In de gemaakte berekeningen hebben we het gemiddeld netto jaarloon mee laten evolueren in overeenstemming met de voorspelde loonevolutie van de SCvV die gebonden is aan de verwachte productiviteitsontwikkelingen. Zowel de evolutie van de lonen als de evolutie van het bbp aan constante prijzen worden dus bepaald door de verwachte ontwikkelingen betreffende de productiviteit. Bijgevolg is het bbp aan constante prijzen een goede vergelijkingsbasis voor de bekomen resultaten.

In 2011 blijft het effect van de maatregel nog beperkt tot 0,04 procent van het bbp. Tegen 2030 zal het effect al opgelopen zijn tot 1,74 procent van het bbp en nog eens tien jaar later, in 2040, zorgt de maatregel voor een besparing van 2,55 procent van het bbp. Uit de literatuurstudie bleek dat de uitgaven die de overheid maakte voor de beloning van zijn werknemers neerkwam op 12,57 procent van het bbp voor 2011. Een besparing van 2,55 procent van het bbp tegen 2040 via deze maatregel is bijgevolg een behoorlijk goede uitkomst.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat het cijfer van de uitgaven voor de beloning van werknemers, de 12,57 procent van het bbp, uit de nationale rekeningen komt. Het gaat hierbij zowel over de lonen en wedden als over de sociale bijdragen betaald door de overheid⁸⁸. De resultaten van deze maatregel hebben echter enkel betrekking op de netto beloning van de werknemers zoals eerder vermeld. De vergelijking tussen het bekomen resultaat van deze maatregel en het totale bedrag uitgegeven aan de beloning van werknemers is dan ook niet ideaal gezien de verschillende inhoud. Om een betere vergelijkingsbasis te creëren, gaan we kijken hoeveel de overheid enkel zou moeten uitgeven aan nettolonen voor het jaar 2011. Hierbij maken we gebruik van de verzamelde gegevens betreffende het aantal voltijdse equivalenten tewerkgesteld in de overheidssector, de verhoudingsgewijze verdeling van deze tewerkstelling per statuut en de netto beloning per werknemer voor het jaar 2011. Hieruit blijkt dat de overheid voor het jaar 2011 bijna 16,5 miljard of 4,53 procent van het bbp zou uitgeven aan nettolonen. De besparing van 2,55 procent van het bbp, voortvloeiend uit deze maatregel, is in dit opzicht van een andere grootteorde dan in eerste instantie gedacht.

⁸⁸ Janvier, R., & Van Dooren, W. (2007). Wat kosten onze ambtenaren? Een internationaal vergelijkende analyse van de kostprijs van het personeel in de publieke sector. *Tijdschrift voor Sociaal Recht*, 4(2007), p. 565-589

6.3.2 Samenvatting situatie 1

Tabel 30 Overzicht belangrijkste componenten situatie 1, periode 2011-2040

	2011	2020	2030	2040
Voltijdse equivalenten afgebouwd, cumulatief	5.671	104.848	235.214	344.212
Nieuw arbeidsvolume	662.508	563.331	432.965	323.967
Besparing (ten opzichte van situatie 2011)	€ 139.362.151	€ 2.957.062.865	€ 7.797.957.894	€ 13.453.779.765
Besparing in procent van het bbp aan constante prijzen van 2006	0,04	0,78	1,74	2,55

In deze tabel zien we een overzicht van de belangrijkste componenten met betrekking tot de eerste uitgewerkte situatie. Situatie één houdt in dat voor drie uittredende voltijdse equivalenten slechts één nieuwe voltijdse equivalent wordt aangeworven. Dit leidt tot een afbouw van het aantal voltijdse equivalenten tewerkgesteld in de overheidssector. Zo zal de overheidswerkgelegenheid, uitgedrukt in voltijdse equivalenten, tussen de jaren 2011 en 2040 ongeveer halveren. Het budgettair effect van deze maatregel blijft in de eerste jaren beperkt. Naarmate de jaren vorderen en bijgevolg de tewerkstelling in de overheidssector verder afneemt, neemt het budgettair effect toe. Zo zal volgens de gemaakte prognoses en berekeningen deze maatregel een besparing van bijna 13,5 miljard opleveren in 2040 ten opzichte van een situatie met een gelijk gebleven werknemersbestand zoals in 2011. In verhouding tot het bbp betekent dit een besparing van 2,55 procent, hetgeen een behoorlijke besparing is gezien de uitgaven van 4,53 procent van het bbp in 2011 voor de netto beloning van de werknemers in de overheidssector.

6.4 Situatie 2: Volledige stop extra aanwervingen in de overheidssector

Alle assumpties en hypothesen blijven dezelfde als bij situatie één. Er verandert slechts één ding: In plaats van één voor drie wordt het nu nul voor drie. In principe worden er dus voor de periode 2011-2040 geen nieuwe werknemers aangenomen binnen de overheidssector. In principe, want de werkkrachten die om een andere reden dan pensionering de overheidssector verlaten, zullen wel vervangen worden. Hierbij wordt bijvoorbeeld gedoeld op een werknemer in de overheidssector die de overstap maakt naar de privésector of die in de loop van zijn arbeidscarrière om het leven komt. Voor de eenvoud bij de berekening zal er vanuit gegaan worden dat in geval van dergelijke aanwerving de nieuwe werkkraft dezelfde leeftijd heeft dan diegene die hij zagezegd vervangt.

Tabel 31 Overzicht volledige stop extra aanwerving in de overheidssector, periode 2011-2040

	2011	2020	2030	2040
Voltijdse equivalenten afgebouwd, cumulatief	8.507	157.273	352.821	516.318
Nieuw arbeidsvolume	659.672	510.907	315.358	151.861
Budgettair effect (ten opzichte van situatie 2011)	€ 209.043.227	€ 4.435.594.297	€ 11.696.936.841	€ 20.180.669.647
Budgettair effect in % van het bbp aan constante prijzen van 2006	0,06	1,16	2,61	3,82

Deze situatie zal uiteraard zorgen voor een grotere afname van het aantal voltijdse equivalenten tewerkgesteld in de overheidssector dan situatie één. Het budgettair effect zal bijgevolg ook gunstiger zijn dan in voorgaande situatie. Zo zal het arbeidsvolume dalen van 668.179 voltijdse equivalenten in 2011 naar nog slechts 151.861 voltijdse equivalenten in 2040. Het arbeidsvolume in de overheidssector zal tegen 2040 met andere woorden nog slechts 22,7 procent bedragen van het arbeidsvolume in 2011 indien deze maatregel daadwerkelijk tot 2040 aangehouden wordt. Het budgettaire effect zou op het einde van de betreffende periode neerkomen op een besparing van ruim 20 miljard euro of 3,82 procent van het bbp, hetgeen een grote besparing vertegenwoordigt.

Omdat een afname van het arbeidsvolume met 77,3 procent wel heel drastisch is en de verhoogde werklast die hieruit voortvloeit wellicht te hoog zal zijn, is het niet aangewezen deze maatregel ook effectief tot 2040 aan te houden. Indien de maatregel toepast wordt tot en met 2030 blijkt het arbeidsvolume ongeveer even groot te zijn dan in het geval situatie één tot en met 2040 zou worden toegepast. Het budgettair effect tegen 2040 loopt in dat geval op tot 13.790.267.615 euro of 2,61 procent van het bbp. In vergelijking met de 13,5 miljard euro bij situatie één is het budgettair effect hier dus iets groter. Dit verschil wordt verklaard door de snellere afbouw van het aantal voltijdse equivalenten in situatie twee.

6.5 Situatie 3: twee voor drie

De assumpties en hypothesen gehanteerd in de vorige twee situaties blijven behouden. Er verandert echter weer één ding: In plaats van één voor drie of nul voor drie wordt het in deze situatie twee voor drie. De gevolgen van deze maatregel zullen dan ook minder ingrijpend zijn dan in de twee voorgaande situaties.

Tabel 32 Overzicht situatie 3: vervangingsratio 2 voor 3, periode 2011-2040

	2011	2020	2030	2040
Voltijdse equivalenten afgebouwd, cumulatief	2.836	52.424	117.607	172.106
Nieuw arbeidsvolume	665.343	615.755	550.572	496.073
Budgettair effect (ten opzichte van situatie 2011)	€ 69.681.076	€ 1.478.531.432	€ 3.898.978.947	€ 6.726.889.882
Budgettair effect in % van het bbp aan constante prijzen van 2006	0,02	0,39	0,87	1,27

Het aantal voltijdse equivalenten dat afgebouwd wordt over de periode 2011-2040 bedraagt 172.106. Dit komt neer op 25,8 procent van de werkgelegenheid in de overheidssector. Het arbeidsvolume in 2040 zal dus neerkomen op ongeveer 75 procent van het arbeidsvolume in 2011. Het effect van deze maatregel op de werklust zal bijgevolg tamelijk beperkt blijven. Op lange termijn, dit is tegen het jaar 2040, zal deze maatregel toch voor ruim 6,7 miljard euro besparingen met zich meebrengen wat goed is voor een besparing van 1,27 procent van het bbp.

6.6 Conclusie case 1

Met deze maatregel wordt een halt toegeroepen aan de stijgende overheidstewerkstelling van de laatste decennia en de hieraan gekoppelde hoge overheidsuitgaven op het gebied van de beloning van de werknemers. Hierbij werd verder gegaan dan een loutere afremming van de stijging van de overheidstewerkstelling en is de overheidstewerkstelling zelfs gedaald. Om te bepalen welk van de drie uitgewerkte situaties de beste is, moeten we niet enkel kijken naar het budgettair effect. Een kleine afname van de overheidswerkgelegenheid zal, met het crowding out effect van de publieke sector ten opzichte van de privésector in het achterhoofd, wellicht geen extra werkloosheid met zich meebrengen. Indien de afname van de overheidswerkgelegenheid echter te groot wordt en niet meer kan worden opgevangen door de private sector kan er wel een probleem ontstaan. Deze afname van de overheidswerkgelegenheid zal ervoor zorgen dat de overheid minder aan de beloning van zijn werknemers moet uitgeven. Maar hiertegenover zullen de afgebouwde arbeidskrachten van de overheidssector die in de privésector niet tewerkgesteld kunnen worden bijgevolg noodgedwongen van een werkloosheidsuitkering moeten genieten. Op deze manier verschuiven de overheidsuitgaven van uitgaven aan personeel naar werkloosheidsuitkeringen, hetgeen de bedoeling niet kan zijn. Dit hoeft echter niet het geval te zijn. Via de gemaakte besparing kan de overheid er immers voor zorgen dat de private sector ondersteund wordt en competitiever gemaakt wordt.

Hoofdstuk 7: Case 2 Maatregelen in verband met de vergrijzing- en pensioenproblematiek

In deze case gaan we enkele maatregelen uitwerken die de kosten van vergrijzing zouden kunnen laten dalen. De maatregelen die hierbij uitgewerkt worden zijn enerzijds een daling van de wettelijke pensioenuitkeringen en anderzijds de afschaffing of vermindering van het fiscaal voordeel in verband met het pensioensparen. Aangezien beide maatregelen betrekking hebben op de pensioenen zal in wat volgt eerst het Belgische pensioensysteem kort worden uitgelegd.

7.1 Het pensioensysteem

7.1.1 Repartitie versus kapitalisatie

Pensioenen kunnen op twee manieren gefinancierd worden: enerzijds is er het repartitiestelsel en anderzijds is er het kapitalisatiestelsel⁸⁹. Het repartitiestelsel houdt in dat de huidige actieve bevolking instaat voor de financiering van de pensioenen van de huidige gepensioneerden. Dit stelsel wordt door de overheid zowel gewaarborgd als gefinancierd. Bij het kapitalisatiestelsel staat iedere generatie in voor zijn eigen pensioen. Dit betekent dat je zelf spaart voor je eigen pensioen. Wat betreft het Belgische systeem kunnen we zien dat het repartitiestelsel wordt gehanteerd voor de financiering van de wettelijke pensioenen. Het kapitalisatiestelsel wordt dan weer gebruikt om de aanvullende pensioenen te financieren⁹⁰.

7.1.2 De pensioenpijlers

Het Belgische pensioensysteem bestaat uit drie pijlers⁹¹. De eerste pijler is deze van het wettelijke pensioen waarbij alle zelfstandigen, werknemers en ambtenaren verplicht zijn aangesloten. Het is een verplichte pensioenregeling die door de overheid wordt georganiseerd. De tweede pijler omvat de arbeidsgebonden voorzieningen en wordt georganiseerd op het niveau van de onderneming, de bedrijfstak of de beroepsgroep. De overheidstussenkomst die hiermee gepaard gaat is hoofdzakelijk beperkt tot het scheppen van een wettelijk kader voor deze pensioenregeling. De derde pijler onderscheidt zich van de twee bovenstaande door het feit dat ieder individu hieraan vrij kan deelnemen ongeacht zijn professioneel statuut. Het initiatief ligt hierbij volledig bij het

⁸⁹ Hindriks, J., & Van de Cloot, I. (2011). *Onze Pensioenerfenis*. Roeselare: Roularta Books.

⁹⁰ De Clercq, E. (2010). *De uitdaging van de vergrijzing en de sociale zekerheid: naar een verdere participatie van de ouderen in het arbeidsproces*. Opgevraagd op 10 maart, 2013, via http://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/001/458/258/RUG01-001458258_2011_0001_AC.pdf.

⁹¹ Berghman, J., Debels, A., Mutsaerts, A., Peeters, H., Vandenplas, H., Verleden, F., & Verpoorten, R. (2010). *Belgische pensioenatlas 2010*. Opgevraagd op 10 maart, 2013, via http://www.socialsecurity.fgov.be/docs/nl/publicaties/20101109_pensioenatlas_NL.pdf.

individu. Voorbeelden van deze laatste pijler zijn het pensioensparen en de individuele levensverzekering.

In onderstaande figuur zie je een schematisch overzicht van de drie verschillende pensioenpijlers.

Figuur 16 De drie pensioenpijlers in België



Bron: De Clercq⁹²

⁹² De Clercq, E. (2010). *De uitdaging van de vergrijzing en de sociale zekerheid: naar een verdere participatie van ouderen in het arbeidsproces*. Opgevraagd op 13 maart, 2013, via http://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/001/458/258/RUG01-001458258_2011_0001_AC.pdf.

7.2 Maatregel daling wettelijk pensioen

Via dit instrument gaan we kijken wat het effect voor de openbare financiën zou zijn van een daling van de wettelijke pensioenuitkeringen. Allereerst valt op te merken dat er in België een opdeling is in de wettelijke pensioenregeling naargelang het statuut waartoe je behoort. Deze opdeling is belangrijk voor de berekening van de hoogte van je wettelijk pensioen. Volgens een berekening van BNP Paribas Fortis bedraagt het algemeen gemiddeld wettelijk pensioen in België 1119 euro. Als we dit echter gaan vergelijken tussen de professionele statuten zien we een grote kloof. Voor een ambtenaar bedraagt het wettelijk pensioen gemiddeld 2273 euro, voor een loontrekkende is dit 1077 euro en voor een zelfstandige 758 euro⁹³. Een ambtenaar heeft dus gemiddeld een dubbel zo hoog pensioen dan een loontrekkende en een driedubbel zo hoog pensioen dan een zelfstandige.

Gezien de laagte van de gemiddelde pensioenuitkering voor zelfstandigen zullen we bij deze maatregel het statuut van de zelfstandigen buiten schot laten. Voor de overige twee statuten zullen we eerst kijken welke besparing een daling van de uitkeringen met één procent met zich meebrengt. Daarna bekijken we of er nog extra inspanningen mogelijk zijn.

Tabel 33 Daling van de pensioenuitkering in de werknemersregeling, periode 2014-2060

	2014	2020	2030	2040	2050	2060
Uitkering aan werknemers-pensioenen (in miljoenen euro's)	19.554	23.991	34.039	43.269	50.714	58.202
1 procent daling (in absolute cijfers)	195.543. 288	239.910. 300	340.392. 600	432.694. 894	507.140. 190	582.026.64 0
1procent daling (in procent vh bbp)	0,057	0,063	0,076	0,082	0,081	0,078

Bron: SCvV⁹⁴ en eigen berekeningen

⁹³ BNP Paribas Fortis. (2013). *Uw inkomen als u met pensioen gaat*. Opgevraagd op 17 oktober, 2012, via <https://www.bnpparibasfortis.be/portal/Start.asp>.

⁹⁴ Federaal Planbureau. (2012). *Studiecommissie voor de vergrijzing: Jaarlijks verslag*. Opgevraagd op 22 maart, 2013, via http://www.plan.be/admin/uploaded/201210081218510.REP_CEVSVCV2012_10248_N.pdf.

Tabel 34 Daling van de pensioenuitkering in de overheidssector, periode 2014-2060

	2014	2020	2030	2040	2050	2060
Uitkering aan overheidspensioenen (in miljoenen euro's)	13.379	15.994	22.394	28.494	34.435	41.786
1 procent daling (in absolute cijfers)	133.792. 776	159.940. 200	223.942 . 500	284.945 . 418	344.354 . 450	417.865 .280
1 procent daling (in procent vh bbp)	0,039	0,042	0,050	0,054	0,055	0,056

Bron: SCvV en eigen berekeningen

Indien uitgegaan wordt van een daling van de pensioenuitgaven voor werknemers met één procent, dan komt dit voor het jaar 2014 neer op een absolute daling van de overheidsuitgaven van 195,5 miljoen euro. Bekijken we dit voor het jaar 2060 dan zien we dat dit zelfs een daling van de overheidsuitgaven van 582 miljoen euro met zich meebrengt. In absolute cijfers zijn dit redelijk grote bedragen. Maar als we deze daling bekijken ten opzichte van het bbp zien we dat de effecten relatief beperkt zijn. Zo komt dit voor het jaar 2014 overeen met een daling van 0,057 procent van het bbp en voor 2060 met een daling van 0,078 procent van het bbp. Een daling van de pensioenuitgaven met één procent in de overheidssector leidt tot een besparing van meer dan 133,7 miljoen euro voor 2014 en ruim 417 miljoen euro voor 2060. In vergelijking met het bbp betekent dit een daling van de overheidsuitgaven van respectievelijk 0,039 en 0,056 procent. De toename van dit effect doorheen de tijd valt eenvoudig te verklaren door de toenemende mate van vergrijzing waardoor er meer wettelijke pensioenen uitgekeerd zullen moeten worden en een daling van één procent dus meer besparingen met zich mee zal brengen.

Indien we de wettelijke pensioenen met vijf procent zouden laten dalen, is het budgettaire effect uiteraard vijf keer groter dan hierboven het geval is. Voor het jaar 2014 komt dit dan neer op een daling van de overheidsuitgaven van 977 miljoen euro of 0,285 procent van het bbp voor de werknemers en een daling van bijna 669 miljoen euro of 0,195 procent van het bbp voor de overheidssector.

Gezien de nu al tamelijk lage pensioenen voor werknemers (gemiddeld 1077 euro) is een daling van deze pensioenen met vijf procent maatschappelijk gezien onverantwoord. Iedere daling van de pensioenuitkeringen zal immers op heel wat gevoel onthaald worden. Een daling van één procent voor dit statuut moet echter wel mogelijk zijn. Deze maatregel is niet dé oplossing voor deze problematiek, kijk maar naar de verminderingen van de uitgaven ten opzichte van het bbp, maar draagt in absolute cijfers toch bij tot een daling van bijna 240 miljoen euro voor het jaar 2020. Wat betreft de pensioenen in de overheidssector is een daling van vijf procent wel aannemelijker gezien de hoogte van de ambtenarenpensioenen in vergelijking met de andere statuten. Indien we deze vijf procent in rekenen brengen op het gemiddelde wettelijke ambtenarenpensioen van 2273 euro, dan komen we uit op een bedrag van 2159,35 euro, hetgeen nog steeds veel hoger is dan voor de andere statuten. Daarnaast zorgt dit ook voor een grotere gelijkstelling van de verschillende pensioenstelsels aangezien de pensioenen in de overheidssector hierdoor zowel absoluut als proportioneel sterker zullen dalen. Voor 2014 zou een daling van de wettelijke pensioenen in de

werknemersregeling met één procent en in de overheidssector met vijf procent zorgen voor een besparing van 0,252 procent van het bbp of 864.507.168 euro.

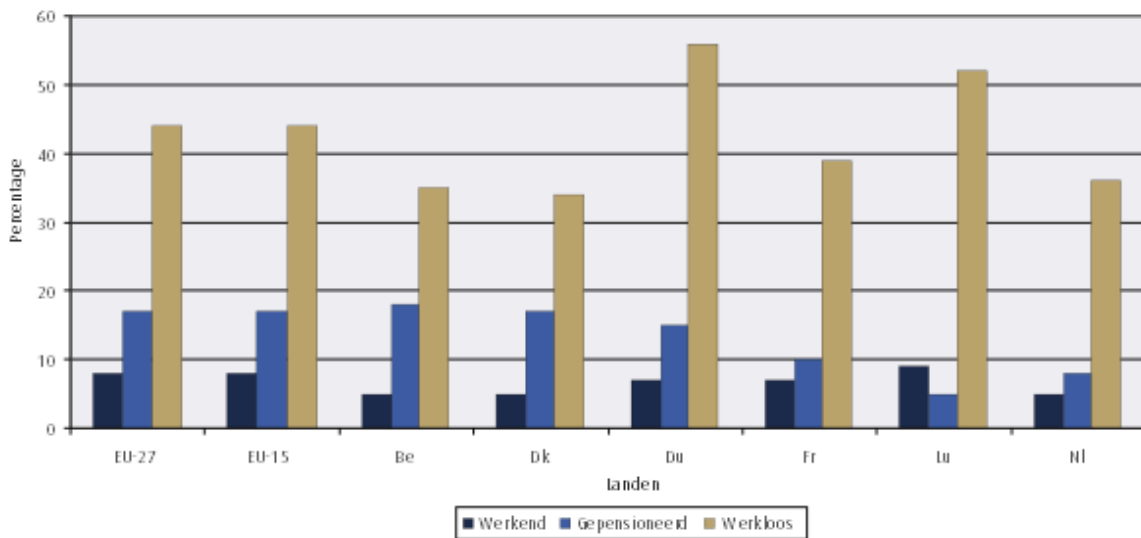
Op te merken valt wel dat de laagste pensioenen vandaag de dag al tamelijk laag zijn en vele gepensioneerden reeds een armoederisico lopen. Hieronder zullen we de armoedecijfers van de gepensioneerden vergelijken met enkele andere groepen in de maatschappij. Desondanks de tamelijk lage pensioenen denk ik dat een (tijdelijke) pensioenvermindering wel te verantwoorden is indien op deze manier de pensioenuitkeringen gewaarborgd kunnen worden. Daarnaast blijkt ook dat een individu uit de babyboomgeneratie in zijn leven gemiddeld ongeveer 60.000 euro netto zal gekregen hebben van de overheid. Daartegenover staat dat iemand van de nu jonge generatie netto ongeveer 70.000 euro zal moeten betalen aan de overheid. Dit kan niet meteen gezien kan worden als rechtvaardigheid tussen de verschillende generaties⁹⁵. Een kleine verlaging van de pensioenuitkeringen, zoals hierboven uitgewerkt, kan deze verhouding meer in evenwicht brengen.

⁹⁵ Tirez, A. *Jongeren zullen rijker zijn dan hun ouders*. De Morgen, 10 oktober 2012.

7.2.1 Armoede

In onderstaande figuur vergelijken we het armoederisico van personen ouder dan zestien jaar die werken (donkerblauw), gepensioneerd zijn (lichtblauw) en werkloos zijn (bruin)⁹⁶. Er is sprake van een armoederisico indien het totale equivalente inkomen van een persoon onder de 60 procent van het mediaan equivalent beschikbaar inkomen van een land valt⁹⁷. Deze maatstaf is de meest frequent gebruikte armoedemaatstaf in Europees vergelijkend onderzoek.

Figuur 17 Armoederisicocijfers naar belangrijkste activiteit voor een selectie van landen, +16 jarigen, jaar 2008



Bron: Eurostat

We zien dat in ieder land, op Luxemburg na, het armoederisico van gepensioneerden hoger ligt dan dat van de werkende bevolking, maar wel lager dan dat van de werklozen. Opvallend hierbij is dat het armoederisico van de gepensioneerde bevolking telkens dichterbij het armoederisico van de werkenden dan bij dat van de werklozen.

⁹⁶ Berghman, J., Debels, A., Mutsaerts, A., Vandenplas, H., & Verleden, F. (2010). *De pensioenatlas 2010*. Opgevraagd op 9 april, 2013, via http://www.socialsecurity.fgov.be/docs/nl/publicaties/20101109_pensioenatlas_NL.pdf.

⁹⁷ Het equivalent beschikbaar inkomen is het inkomen dat aangepast is zodat de inkomens van huishoudens met een verschillende samenstelling en grootte toch op een geldige manier met elkaar vergeleken kunnen worden.

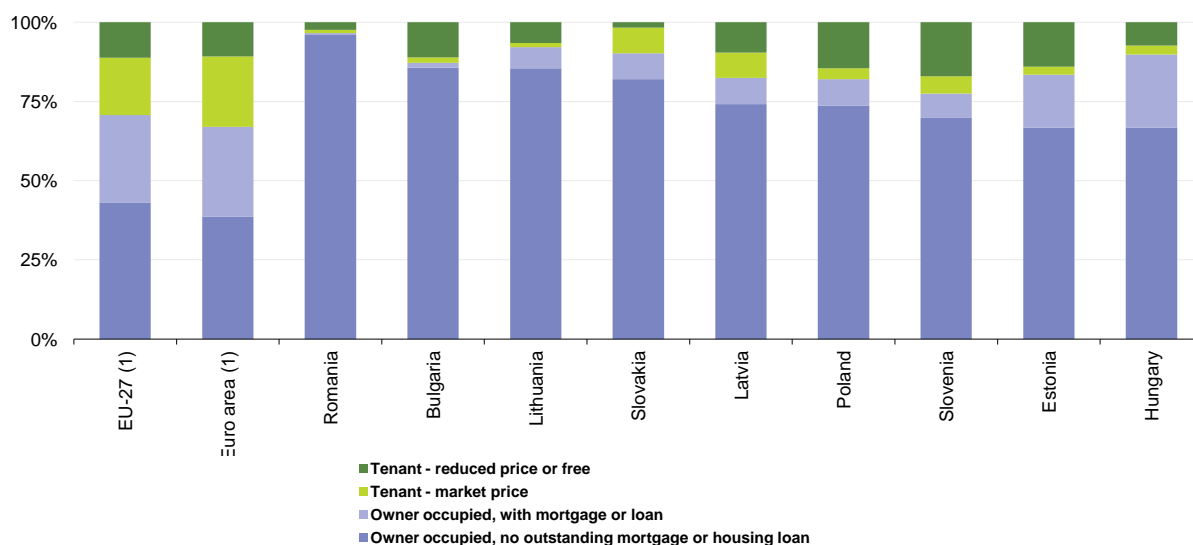
Indien we België vergelijken met de andere geselecteerde landen, dan zien we dat het armoederisico van gepensioneerden in België met achttien procent rond het Europese gemiddelde van zeventien procent ligt. In vergelijking met de buurlanden constateren we een hoger armoederisico bij gepensioneerden. Zo heeft Nederland een armoedepercentage bij gepensioneerden van slechts acht procent.

We concluderen dat de werklozen een aanzienlijk groter armoederisico lopen dan de gepensioneerden. De werkenden lopen uiteraard het kleinste armoederisico. In internationaal perspectief scoren we ongeveer even goed als de EU-27, maar in vergelijking met onze buurlanden hebben we toch een hoger armoederisico bij gepensioneerden. Door de voorgestelde maatregel in verband met een verlaging van de pensioenuitkeringen zal het armoederisico van de gepensioneerden verder toenemen, waardoor we in internationaal perspectief en zeker in vergelijking met onze buurlanden op dit vlak een verdere achteruitgang zullen kennen.

De armoedemaatstaf gebruikt in bovenstaande figuur moet echter met de nodige kritische blik bekeken worden. Zo valt op te merken dat deze armoedemaatstaf beperkt is doordat ze enkel financiële middelen in rekening brengt. Niet-monetaire voordelen zoals een eigen woonst die afbetaald is worden hierbij bijvoorbeeld niet in rekening gebracht. Daarnaast is het ook mogelijk dat 65-plussers minder dure behoeften hebben dan andere leeftijdscategorieën.

Op de bemerking in verband met het woningbezit zullen we vervolgens verder ingaan. De figuur op volgende pagina geeft de verdeling van de bevolking naargelang het woningbezit voor een aantal Europese landen. Deze gegevens zijn afkomstig van Eurostat. Het blauwe gedeelte van de figuur heeft telkens betrekking op het aandeel van de bevolking dat eigenaar is van een eigen woonst. Het groene gedeelte geeft op zijn beurt het aandeel van de bevolking dat huurt of over een sociale woning beschikt.

Figuur 18 Verdeling bevolking naargelang woningbezit, in procent van de populatie, jaar 2011



Bron: Eurostat⁹⁸

We zien dat in België 71,8 procent van de bevolking eigenaar is van een eigen woning. Dit is licht boven het percentage van de EU-27 van 70,7 procent. In vergelijking met onze buurlanden doen we het behoorlijk beter. Zo bedraagt het aandeel van de bevolking dat over een eigen woont beschikt in Duitsland, Frankrijk, Luxemburg en Nederland respectievelijk 53,4; 63,1; 68,2 en 67,2 procent. Het gezegde dat de Belg een baksteen in de maag heeft wordt bij deze dus bevestigd.

Het armoederisico van de gepensioneerden zal, door de voorgestelde maatregel in verband met een verlaging van de pensioenuitkeringen, in bepaalde mate wel verder toenemen. Maar in internationaal perspectief en zeker in vergelijking met onze buurlanden blijkt het effect minder problematisch te zijn dan eerst gedacht.

⁹⁸ Eurostat. (2013). Opgevraagd op 27 mei, 2013, via http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?query=BOOKMARK_DS-057102_QID_15329285_UID_-3F171EB0&layout=TENURE,L,X,0;GEO,L,Y,0;INCGRP,L,Z,0;HHTYP,L,Z,1;TIME,C,Z,2;INDICATORS,C,Z,3;&zSelection=DS-057102INDICATORS,OBS_FLAG;DS-057102HHTYP,TOTAL;DS-057102TIME,2011;DS-057102INCGRP,TOTAL;&rankName1=HHTYP_1_2_-1_2&rankName2=TIME_1_0_-1_2&rankName3=TENURE_1_2_0_0&rankName4=INCGRP_1_2_-1_2&rankName5=INDICATORS_1_2_-1_2&rankName6=GEO_1_2_0_1&sortR=DND_-1&prRK=FIRST&prSO=PROTOCOL&ppcRK=FIRST&ppcSO=PROTOCOL&rLShi=33:1,1:2-31&rStp=&cStp=&rDCh=&cDCh=&rDM=true&cDM=true&footnes=false&empty=false&wai=false&time_mode=NONE&lang=EN&cfo=%23%23%23%2C%23%23%23.%23%23%23

7.3 Maatregel afschaffing fiscaal voordeel pensioensparen

Via deze maatregel gaan we kijken wat het budgettair effect zou zijn van de afschaffing van het fiscaal voordeel verbonden aan pensioensparen. Allereerst wordt het fiscaal voordeel gekoppeld aan pensioensparen toegelicht.

7.3.1 Fiscaal voordeel pensioensparen

Indien je aan individueel pensioensparen doet via een pensioenspaarfonds of een pensioenspaarverzekering, kan je genieten van een fiscaal voordeel in de vorm van een belastingaftrek. Voor ieder jaar wordt er een maximumbedrag bepaald dat je fiscaal voordelig kan storten via het pensioensparen. Voor 2013 is dit bedrag gelijk aan 940 euro. Dit fiscaal voordeel komt concreet neer op een belastingvermindering van 30 procent op de ingebrachte jaarlijkse som die in aanmerking komt voor de belastingvermindering. Voor het jaar 2013 is het maximaal fiscaal voordeel dus gelijk aan 30 procent van 940 euro, of 282 euro. Uiteraard zijn er een aantal voorwaarden aan dit belastingvoordeel verbonden:

- Men moet minimum achttien jaar oud zijn, maar niet ouder dan 65
- De belastingvermindering geldt enkel indien men minstens tien jaar spaart
- Men mag slechts één vorm van pensioensparen inbrengen op zijn/haar belastingformulier
- Indien men samenwoont of getrouwd is, kan men allebei voor het maximumbedrag een belastingvermindering krijgen. Ieder individu moet dan wel apart een pensioenspaarverzekering of –rekening hebben
- Indien men weinig of geen belastingen betaalt, haalt men weinig tot geen voordeel uit het pensioensparen aangezien er in dat geval weinig belastingen zijn waarop men de vermindering kan toepassen

Indien je aan pensioensparen doet ontvang je dus onder voorbehoud van deze voorwaarden een belastingvermindering op de gestorte bedragen. Op het einde van de rit moet je echter wel een belasting betalen op het bij elkaar gespaarde bedrag. Hoeveel deze belasting juist bedraagt, is afhankelijk van verschillende factoren zoals hieronder zal blijken.

De belasting op uw pensioenspaarpot, de zogenaamde anticipatieve heffing, wordt in principe geheven wanneer je de leeftijd van 60 jaar bereikt. Deze belasting is beperkt tot tien procent. Op stortingen gedaan voor 1 januari 1993 bedraagt de belasting echter 16,5 procent. Deze anticipatieve heffing is bevrijdend, wat betekent dat je met het betalen van deze belasting aan al je fiscale verplichtingen hebt voldaan. Dit tarief van 10 of 16,5 procent wordt berekend op een fictief kapitaal en dus niet op het kapitaal dat je werkelijk bij elkaar hebt gespaard. De grootte van dit fictief kapitaal hangt af van de gekozen formule. In het geval van een pensioenspaarverzekering gaat het meestal om een verzekeringscontract met een gewaarborgd kapitaal. De belasting wordt dan berekend op basis van dit gewaarborgd kapitaal. Bij een pensioenspaarrekening daarentegen wordt je spaargeld op de beurs belegd en is er van een gewaarborgd kapitaal geen sprake gezien het feit dat je spaargeld afhankelijk zal zijn van de evolutie op de beurs. Hierdoor zal de belasting berekend worden op basis van een fictief kapitaal waarbij uitgegaan wordt van een rendement van

4,75 procent op je spaargeld⁹⁹. Daarnaast komen de bedragen die je tussen je 60 en 65 jaar belegt nog in aanmerking voor de belastingvermindering en hierop moet geen anticipatieve heffing meer betaald worden¹⁰⁰.

In het geval je vroegtijdig het gespaarde bedrag wil opnemen, moet je een heel wat hogere belasting betalen van 33 procent. Dit kan zelfs meer zijn dan het belastingvoordeel dat je kreeg toen je het geld belegde. Een vervroegde uitstap is dus zeker af te raden. In principe komt een vervroegde uitstap neer op een uitstap voordat je de leeftijd van 60 jaar bereikt hebt. Hierop bestaan echter enkele uitzonderingen zoals terug te vinden is in het schema in bijlage¹⁰¹.

7.3.2 Argumenten

Een argument voor deze maatregel zou kunnen zijn dat de overheid niet moet zorgen voor een financiële stimulans om aan individueel pensioensparen te doen. De overheid zorgt immers via de eerste pensioenpijler al voor de wettelijke pensioenen. Daarom is het volgens mij niet echt nodig dat de overheid nog eens financieel gaat tussenkomen bij de derde pensioenpijler. Het kenmerk van deze derde pijler is immers individualiteit. Iedereen moet dus voor zichzelf uitmaken of hij al dan niet aan pensioensparen wil doen, zonder fiscaal voordelige tussenkomsten van de overheid. Daarnaast stond er volgens de NBB in oktober 2012 een recordbedrag van bijna 231 miljard euro geparkeerd op de Belgische spaarboekjes en verwacht ze dat dit bedrag tegen maart 2013 zal opgelopen zijn tot 242 miljard euro¹⁰².

7.3.3 Data, assumpties en budgettair effect

In dit gedeelte gaat bekeken worden wat het budgettair effect van deze maatregel is voor de overheid. Het budgettair effect vinden we door allereerst het verwacht totaal fiscaal voordeel voor de toekomst te berekenen. Hiervoor moeten we een aantal prognoses maken in verband met het aantal pensioenspaarders, het gemiddelde bedrag dat jaarlijks aan pensioensparen wordt gedaan en bijgevolg het totale pensioenspaarbedrag. Hierbij gaan we eerst kijken naar een aantal recente relevante evoluties in verband met het pensioensparen zoals te zien in volgende tabel. Bedoeling hiervan is een aantal trends of dergelijke te ontdekken die een nauwkeurige raming van de omvang van het pensioensparen naar de toekomst toe mogelijk maken.

⁹⁹ *Me First*. (2013). *Pensioensparen in cijfers*. Opgevraagd op 30 april, 2013, via <http://www.mefirst.be/nl/verzekeringsgids/pensioensparen/belasting-pensioensparen.html>.

¹⁰⁰ *Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten*. (2013). *De fiscaliteit van pensioensparen*. Opgevraagd op 29 april, 2013, via <http://www.wikifin.be/nl/themas/pensioenen/pensioensparen/fiscaliteit>.

¹⁰¹ *Federale Overheidsdienst Financiën*. (z.d.) *Pensioensparen*. Opgevraagd op 29 april, 2013, via <http://minfin.fgov.be/portail2/nl/themes/family/pension.htm>.

¹⁰² *Nationale Bank van België*. (2013). *Balansen van de kredietinstellingen: gezamenlijke kredietinstellingen*. Opgevraagd op 13 mei, 2013, via <http://www.nbb.be/belgostat/PublicatieSelectieLinker?LinkID=90000013|910000082&Lang=N>.

Tabel 35 Gegevens pensioensparen en bevolking op actieve leeftijd, periode 2005-2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Totaal bedrag pensioensparen	1.212.070.665	1.357.478.969	1.492.298.148	1.593.550.823	1.712.577.268	1.772.507.537
Stijging tov voorgaand jaar		12,00%	9,93%	6,79%	7,47%	3,50%
Totaal aantal pensioenspaarders	1.859.444	1.976.589	2.146.884	2.241.391	2.311.536	2.384.835
Stijging tov voorgaand jaar		6,3%	8,6%	4,4%	3,1%	3,2%
Gemiddeld bedrag per pensioenspaarder	651,85	686,78	695,1	710,97	740,88	743,24
Stijging		5,36%	1,21%	2,28%	4,21%	0,32%
Bevolking tussen 15 en 65 jaar			6.976.743			7.147.512
Aantal pensioenspaarders/ Personen op actieve leeftijd			30,77%			33,37%

Bron: Federaal planbureau, Statistics Belgium en eigen berekeningen

We zien dat het totale bedrag aan pensioensparen in België van 2005 tot 2010 toeneemt. Deze toename neemt wel bijna ieder jaar af en van 2009 naar 2010 is de toename nog maar 3,5 procent. Hierbij is echter geen duidelijke trend waar te nemen, ook al omdat het om een korte periode gaat. Voor de prognose van het totale bedrag dat per jaar aan pensioensparen gaat besteed worden, zullen we dus naar een ander gegeven moeten kijken dan de totale pensioenspaarbedragen voor deze vijf recente jaren.

Wat het aantal pensioenspaarders betreft zien we een stijging over de betreffende periode. De verhouding van het aantal pensioenspaarders ten opzichte van de actieve bevolking is voor 2007 bijna 31 procent en voor 2010 iets meer dan 33 procent. Over drie jaar tijd is deze ratio dus lichtjes gestegen. Voor het jaar 2010 betekent dit dat ongeveer 1 op de 3 Belgen op actieve leeftijd aan pensioensparen doet. Voor de toekomstprognose van het pensioenspaargedrag van de bevolking gaan we ervan uit dat deze verhouding nog verder zal toenemen. Zo wordt gesteld dat deze pensioenspaarratio tegen 2014 verder zal gestegen zijn tot 40 procent. Vanaf 2020 stellen we deze ratio zelfs gelijk aan 50 procent en veronderstellen we dus dat één op de twee Belgen op actieve leeftijd aan pensioensparen zal doen. Deze prognose maken we met de ratio's van 2007 (30,77 procent) en 2010 (33,37 procent) in het achterhoofd, maar ook rekening houdend met het feit dat de bevolking zich meer en meer bewust zal worden van de huidige pensioenproblematiek. Door deze bewustwording zal de bevolking hoogstwaarschijnlijk meer zelf gaan instaan om het eigen pensioen te garanderen, en dit onder meer via het pensioensparen.

Om vervolgens het aantal pensioenspaarders tot 2060 weer te geven vermenigvuldigen we de bekomen pensioenspaarratio met de prognoses van het federaal planbureau betreffende het bevolkingsaantal tussen 15 en 65 jaar. Deze actieve bevolking neemt tussen 2014 en 2060 in beperkte mate toe, van respectievelijk 7.286.288 mensen naar 7.896.589 mensen. Dit komt neer

op een stijging van 8,38% over een periode van 36 jaar. Gekoppeld aan deze stijging van personen op actieve leeftijd zal het aantal pensioenspaarders dus in gelijke mate stijgen.

Om het budgettaire effect te kunnen berekenen hebben we eveneens het gemiddeld bedrag per pensioenspaarder nodig dat in aanmerking komt voor het fiscaal voordeel. Bekijken we het gewone gemiddelde bedrag per pensioenspaarder dan zien we een stijging tussen 2005 en 2010, maar er is echter geen echte trend merkbaar. Om van dit gemiddeld bedrag dat in aanmerking komt voor het fiscaal voordeel een prognose te maken gaan we als volgt te werk: Het gemiddelde bedrag per pensioenspaarder in 2010 bedroeg 743 euro. Het maximale bedrag dat in dat jaar voor belastingvermindering in aanmerking kwam was 870 euro. Het gemiddelde bedrag per pensioenspaarder is hierbij dus gelijk aan 85,4 procent van het maximaal in aanmerking komend bedrag. Deze ratio zouden we dan kunnen gebruiken om de prognose van het gemiddelde bedrag per pensioenspaarder te maken. Maar we hebben echter het gemiddelde bedrag per pensioenspaarder dat in aanmerking komt voor de fiscale aftrek nodig en dus niet het gemiddelde bedrag per pensioenspaarder. Het gemiddelde bedrag per pensioenspaarder van 743 euro is lager dan het maximaal toegelaten in rekening te brengen bedrag van 870 euro en bijgevolg zou het volledige bedrag dus in aanmerking komen voor het fiscaal voordeel. Maar dit gemiddeld bedrag per pensioenspaarder is, zoals het al zegt, slechts een gemiddelde waardoor er zowel personen zijn die meer en minder dan dit bedrag hebben gespaard. Er zullen bijgevolg een aantal mensen zijn die voor meer dan 870 euro, het voor belastingvermindering maximaal in aanmerking komende bedrag, gespaard hebben. Op de bedragen boven deze 870 euro kan niet van een belastingvoordeel genoten worden, waardoor de ratio van 85,4 procent tussen het gemiddelde pensioenspaarbedrag en het maximaal in aanmerking komende bedrag te hoog is. Daarom zullen we voor de prognose van het gemiddelde bedrag dat in aanmerking komt voor een belastingvermindering uitgaan van een ratio van 75 procent van het maximaal in aanmerking komende bedrag voor het betreffende jaar. Dit maximaal in aanmerking komende bedrag zullen we eveneens moeten schatten aangezien dit bedrag jaarlijks bepaald wordt. Dit bedrag bekomen we door het maximale bedrag van 2013, namelijk 940 euro, mee te laten evolueren met de jaarlijkse groeivoet van de lonen zoals terug te vinden is in het jaarrapport 2012 van de SCvV.

Vervolgens kan het initieel budgettair effect berekend worden. Eerst vermenigvuldigen we de prognose van het aantal pensioenspaarders met het gemiddeld pensioenspaarbedrag dat in aanmerking komt voor het fiscaal voordeel. Zo bekomen we het totaalbedrag dat in aanmerking komt voor een fiscaal voordeel. Dit bedrag vermenigvuldigen we dan op zijn beurt met de 30 procent die overeenkomt met het fiscaal voordeel dat gepaard gaat met het pensioensparen, zodat we het volledige bedrag aan fiscaal voordeel bekomen.

In vorige alinea werd gesproken van het initieel budgettair effect. De reden hiervoor is dat de eindheffing nog van dit initieel budgettair effect afgetrokken dient te worden. Deze eindheffing komt in principe neer op een bevrijdende belasting van tien procent zoals in voorgaande sectie besproken werd. Er wordt dus vanuit gegaan dat niemand vroegtijdig zijn pensioenspaarpot zal opvragen en bijgevolg extra belastingen moet betalen. Dit wordt verondersteld aangezien het zeer nadelig is om je pensioenspaarbedrag vroegtijdig op te vragen gezien de hoge belastingsvoet van 33 procent. De eindheffing wordt dan bekomen door het totale pensioenspaarbedrag te

vermenigvuldigen met de geldende belastingvoet van tien procent. Het totale pensioenspaarbedrag vinden we door de prognose van het aantal pensioenspaarders te vermenigvuldigen met het gemiddelde bedrag per pensioenspaarder. Deze laatste component vinden we door, zoals hierboven reeds aangehaald, het maximaal bedrag dat in aanmerking komt voor een fiscaal voordeel telkens te vermenigvuldigen met de verhouding van het gemiddelde bedrag per pensioenspaarder en het maximaal in aanmerking komende bedrag voor 2010, namelijk 85,4 procent.

Op deze manier bekomen we wat deze maatregel in zijn totaliteit zou opbrengen voor de overheid, zoals te zien is in onderstaande tabellen.

Tabel 36 Prognoses, veronderstellingen en budgettaire effecten in verband met afschaffing fiscaal voordeel pensioensparen, periode 2014-2030

	2014	2020	2030
Totaal bedrag pensioensparen	2.384.947.719,83	3.362.205.017,11	3.971.872.765,88
Totaal aantal pensioenspaarders	2.914.515	3.709.891	3.728.323
Gemiddeld bedrag per pensioenspaarder	818,30	906,28	1065,32
Bevolking tussen 15 en 65 jaar	7.286.288	7.419.783	7.456.646
Pensioenspaarders/Personen op actieve leeftijd	0,4	0,5	0,5
Max. bedrag in aanmerking voor fiscaal voordeel	957,86	1060,85	1247,01
Gemiddeld bedrag in aanmerking voor fiscaal voordeel	718,40	795,63	935,26
Initieel fiscaal voordeel (1)	628.131.944,13	885.515.584,43	1.046.085.891,75
Eindbelasting (2)	238.494.771,98	336.220.501,71	397.187.276,59
Resultaat overheid (1)-(2)	389.637.172,15	549.295.082,72	648.898.615,16
Resultaat in procent vh bbp	0,114	0,144	0,145

Tabel 37 Prognoses, veronderstellingen en budgettaire effecten in verband met afschaffing fiscaal voordeel pensioensparen, periode 2040-2060

	2040	2050	2060
Totaal bedrag pensioensparen	4.728.921.992,89	5.723.280.511,13	6.988.298.961,65
Totaal aantal pensioenspaarders	3.765.128	3.846.151	3.948.294
Gemiddeld bedrag per pensioenspaarder	1255,98	1488,05	1769,95
Bevolking tussen 15 en 65 jaar	7.530.257	7.692.302	7.896.589
Pensioenspaarders/Personen op actieve leeftijd	0,5	0,5	0,5
Max. bedrag in aanmerking voor fiscaal voordeel	1470,18	1741,84	2071,82
Gemiddeld bedrag in aanmerking voor fiscaal voordeel	1102,64	1306,38	1553,86
Initieel fiscaal voordeel (1)	1.245.472.569,63	1.507.360.217,74	1.840.532.509,98
Eindbelasting (2)	472.892.199,29	572.328.051,11	698.829.896,16
Resultaat overheid (1)-(2)	772.580.370,34	935.032.166,63	1.141.702.613,82
Resultaat in procent vh bbp	0,146	0,149	0,153

Deze maatregel zou, rekening houdend met de gemaakte prognoses en veronderstellingen, bijna 390 miljoen euro opleveren voor het jaar 2014. Uitgedrukt als percentage van het bbp komt dit neer op 0,114. Over de gehele periode 2014-2060 neemt het effect van de maatregel zowel in absolute termen als in procent van het bbp toe. Zo zal deze maatregel voor het jaar 2060 0,153 procent van het bbp of meer dan één miljard euro opbrengen.

Er dient opgemerkt te worden dat er andere maatregelen gekoppeld moeten worden aan deze maatregel. Zo zullen de formaliteiten van andere (lange termijn) spaarformules die een fiscaal voordeel opleveren ook aangepast moeten worden zodat men niet gewoon kan overschakelen van de formule van pensioensparen naar dergelijke formule. Indien dit niet het geval is, laten de mensen het pensioensparen mogelijk links liggen en heeft deze maatregel geen enkel effect. Daarnaast is het effect van deze maatregel mogelijk overschat. Zo zullen er mogelijk minder mensen geneigd zijn aan pensioensparen te doen indien het hieraan verbonden fiscaal voordeel volledig wordt afgeschaft. Daarom hebben we in wat volgt een alternatieve situatie uitgewerkt waarbij het fiscaal voordeel niet wordt afgeschaft maar wel wordt verminderd.

7.3.4 Alternatieve situatie

In plaats van het fiscaal voordeel verbonden aan pensioensparen volledig af te schaffen kunnen we een vermindering van het fiscaal voordeel doorvoeren. Op deze manier zullen de mensen nog steeds van een fiscaal voordeel kunnen genieten en bijgevolg gestimuleerd worden om aan pensioensparen te doen, zij het echter wel in beperktere mate. Alle gemaakte assumpties en berekeningen in het geval van een volledige afschaffing van het fiscaal voordeel blijven behouden. Alleen zal het oorspronkelijk fiscaal voordeel van 30 procent verlaagd worden tot vijftien procent.

Tabel 38 Budgettaire effecten in verband met vermindering fiscaal voordeel pensioensparen, periode 2014-2030

	2014	2020	2030
Initieel fiscaal voordeel (1)	314.065.972,07	442.757.792,22	523.042.945,88
Eindbelasting (2)	238.494.771,98	336.220.501,71	397.187.276,59
Resultaat overheid (1)-(2)	75.571.200,08	106.537.290,51	125.855.669,29
Resultaat in procent vh bbp	0,022	0,028	0,028

Tabel 39 Budgettaire effecten in verband met vermindering fiscaal voordeel pensioensparen, periode 2040-2060

	2040	2050	2060
Initieel fiscaal voordeel (1)	622.736.284,81	753.680.108,87	920.266.254,99
Eindbelasting (2)	472.892.199,29	572.328.051,11	698.829.896,16
Resultaat overheid (1)-(2)	149.844.085,52	181.352.057,76	221.436.358,83
Resultaat in procent vh bbp	0,028	0,029	0,030

Het initieel fiscaal voordeel verbonden aan pensioensparen zal via deze maatregel afnemen van 30 naar vijftien procent. Dit betekent dus dat de overheid vijftien procent of de helft minder initieel fiscaal voordeel zal toekennen. Dit komt ook tot uiting in bovenstaande tabellen. De bedragen die we hier zien voor het initieel fiscaal voordeel zijn exact de helft van deze bij de situatie van een volledige afschaffing van het fiscaal voordeel. De eindbelasting van tien procent blijft wel behouden waardoor deze bedragen hetzelfde zijn als bij de voorgaande situatie. Het budgettaire effect zal sterk afgenomen zijn in vergelijking met voorgaande situatie aangezien het initieel fiscaal voordeel gehalveerd is maar de eindbelasting hetzelfde gebleven is. In absolute cijfers bedraagt de besparing voor 2040 ruim 75 miljoen euro en voor 2060 ruim 220 miljoen euro. In verhouding tot het bbp betekent dit een jaarlijkse besparing van respectievelijk 0,022 en 0,03 procent. De besparing die dit oplevert is dus relatief beperkt.

7.3.5 Conclusie maatregel

Deze maatregel heeft betrekking op het fiscaal voordeel verbonden aan pensioensparen dat in de huidige situatie van toepassing is. De overheid kent dit fiscaal voordeel toe om de mensen aan te zetten tot de opbouw van een bijkomend individueel pensioen. Via de wettelijke pensioenuitkeringen zorgt de overheid echter al voor een groot gedeelte van de pensioenen. Een argument voor deze maatregel is dan ook dat de overheid niet nog een tweede keer moet tussenkomen om de gepensioneerde bevolking van een pensioen te voorzien. Daarom wordt met deze maatregel het fiscaal voordeel verbonden aan pensioensparen afgeschaft en in een alternatieve situatie verminderd. Indien het fiscaal voordeel volledig wordt geschrapt, dan zorgt dit voor een besparing van bijna 390 miljoen in 2014 of 0,114 procent van het bbp. Tegen 2060 bedraagt de besparing zo'n 1,1 miljard euro of 0,153 procent van het bbp. In verhouding tot het bbp neemt het resultaat dus lichtjes toe doorheen de tijd. In het geval het fiscaal voordeel niet afgeschaft maar verminderd wordt, is de besparing uiteraard kleiner. De besparing komt dan neer op 75,5 miljoen euro of 0,022 procent van het bbp voor het jaar 2014 en 221,4 miljoen euro of 0,03 procent van het bbp voor het jaar 2060. De besparingen verbonden aan beide situaties zijn dus relatief zeer beperkt. De vraag is dan ook of het wel zo'n goed idee is om één van beide maatregelen effectief uit te voeren. Een volledige afschaffing van het fiscaal voordeel brengt niet zoveel op maar kan er wel voor zorgen dat de mensen in deze economisch moeilijke tijden nog meer ontmoedigd raken, wat best vermeden kan worden. Een gedeeltelijke afschaffing van het fiscaal voordeel zal een kleinere impact hebben op het vertrouwen van de bevolking maar brengt natuurlijk ook een nog kleinere besparing met zich mee. Vanuit dit standpunt is het volgens mij dan ook beter om geen van beide maatregelen te implementeren.

Hoofdstuk 8: Algemene conclusie

In dit laatste hoofdstuk wordt de algemene conclusie van deze masterproef weergegeven.

Het doel van deze masterproef was het overheidsbeslag van België op een gedetailleerde manier in kaart te brengen en op een gefundeerde manier uitspraak te doen over de hoogte van dit beslag. Daarnaast was het de bedoeling, indien het overheidsbeslag te hoog werd geacht, een aantal mogelijke maatregelen uit te werken of te bedenken die kunnen bijdragen tot een terugdringing van dit hoge overheidsbeslag. Vandaar ook de centrale onderzoeksvraag van deze masterproef, namelijk: "Het overheidsbeslag van België: hoe terug te dringen?". Om een goed en gestructureerd antwoord op deze centrale onderzoeksvraag te geven, werden vervolgens vijf deelvragen geformuleerd.

8.1 Probleemstelling en inleiding

In het eerste hoofdstuk werd ingegaan op de probleemstelling en aanleiding voor deze masterproef. Al van in de oudheid en de middeleeuwen bestaat er een overheid. De taken van deze instelling waren echter nog zeer beperkt met in de 19^e eeuw een overheidsinterventie die niet boven de tien procent van het bbp uitsteeg. Een echt pleidooi voor meer overheidsinterventie kwam er pas na de Tweede Wereldoorlog bij de uitbouw van de welvaartsstaat. Op deze manier zijn we geëvolueerd van een 'nachtwakersstaat' naar een echte interventiestaat waarbij een grote en belangrijke rol voor de overheid in de maatschappij is weggelegd. De Tax Freedom Day, de symbolische dag in het jaar waarop men zagezegd voor eigen rekening begint te werken en stopt met werken voor rekening van de overheid, valt in België ook ieder jaar later en hieruit blijkt dat België tot één van de zwaarst belaste landen binnen de EU behoort. Daarnaast is er nog de dreigende vergrijzingsproblematiek die een impact zal hebben op het Belgische overheidsbeslag indien er niet wordt ingegrepen.

8.2 Eerste deelvraag: "Wat is het overheidsbeslag van België?"

In het tweede hoofdstuk werden het overheidsbeslag van België en de openbare financiën in het algemeen in kaart gebracht voor de periode 1970-2011 met de bedoeling een antwoord te bieden op de eerste deelvraag: "Wat is het overheidsbeslag van België?". Daarnaast was er ook aandacht voor de drie functies en de doelstellingen van de overheid die het gegeven beslag helpen tot stand komen. Voor de uitdrukking van het overheidsbeslag werd gebruik gemaakt van de meest gangbare definitie, namelijk de verhouding van het totaal van de uitgaven van de gezamenlijke overheid tot het bbp. Daarnaast werden echter ook de ontvangsten van de Belgische overheid bestudeerd, evenals het overheidssaldo en de schuld.

Voor de betreffende periode viel op dat het overheidsbeslag een sterke stijging kende in de jaren 70, van een beslag van 40,2 procent van het bbp in 1970 naar een hoogtepunt van 63,8 procent van het bbp in 1983. Dit was het gevolg van de eerste oliecrisis (1973) en het verkeerdelijk gevoerde beleid in reactie op deze oliecrisis. Na deze periode daalde het beslag terug naar een

niveau van rond de 50 procent omwille van de economische heropleving in deze periode en het feit dat men meer en meer begon te beseffen dat de hoge tekorten tot onhoudbare schuldposities begonnen te leiden. Voor 2011 bedroeg het beslag 53,3 procent, waarvan de hoogste uitgavenposten de beloning van de werknemers en de sociale uitkeringen vormden. Deze sociale uitkeringen bestaan voornamelijk uit uitgaven in verband met geneeskundige verzorging en pensioenen. Bij een functionele verdeling van de overheidsuitgaven bleek dat, voor de laatste 20 jaar, de sociale bescherming de grootste uitgavenpost is en dat de uitgaven gekoppeld aan algemeen bestuur in sterke mate zijn afgenomen.

Over een langere periode bekeken nam de omvang van de overheidssector in de nationale economie sterk toe. De in de literatuur gangbare verklaringen voor deze stijgende overheidsuitgaven vielen te groeperen in vijf thema's: de overheid als producent van publieke goederen, de overheid in zijn herverdelende functie, de invloed van belangengroepen, de invloed van de bureaucratie en de overheidsadministratie en het fenomeen van de fiscale illusie. Daarnaast speelden een grotere inkomensongelijkheid, de politici, de grootte van een land, de internationale handel en tal van andere factoren een belangrijke rol in de stijging van de overheidsuitgaven.

8.3 Tweede deelvraag: “Is het Belgisch overheidsbeslag abnormaal in vergelijking met andere (relevante) landen?”

Een internationale vergelijking van het Belgische overheidsbeslag met dit van een aantal geselecteerde OESO-landen voor de periode 1970-2012 is terug te vinden in hoofdstuk drie. Voor alle landen was eenzelfde trend merkbaar, namelijk een stijging van het overheidsbeslag. Deze stijging was het sterkst in landen met een initieel klein overheidsbeslag en er kan dus gesteld worden dat de ongelijkheid in overheidsbeslag tussen de landen is afgenomen. Desondanks blijven er grote verschillen tussen landen merkbaar. Zwitserland buiten beschouwing gelaten varieert het beslag tussen de 40 en 57 procent. België bevindt zich momenteel (2012) met een beslag van 53,6 procent op een derde plaats en wordt enkel voorafgegaan door Finland en Frankrijk.

8.4 Derde deelvraag: “Vormt de vergrijzing een probleem voor het Belgisch overheidsbeslag?”

Met dit hoge overheidsbeslag in het achterhoofd werd in hoofdstuk vier vervolgens een blik geworpen op de vergrijzingsproblematiek binnen ons land. De oorzaken van dit probleem zijn een almaar toenemende levensverwachting, de veroudering van de babyboomgeneratie en een dalende nataliteit. Tussen nu en 2060 zal het aantal 65-plussers fors toegenomen zijn en het aantal personen op actieve leeftijd tegelijkertijd behoorlijk afgenomen zijn. Dit zorgt ervoor dat de hogere lasten die een stijging van het aantal ouderen met zich meebrengt, gedragen zullen moeten worden door minder schouders. Indien de activiteits- en werkgelegenheidsgraad in ons land voldoende hoog zouden zijn, zou dit geen al te grote problemen met zich meebrengen. Maar wat blijkt is dat België in vergelijking met de EU-27 ondermaats presteert met een activiteitsgraad van

67,4 procent in 2012 tegenover 72,1 procent voor de EU-27. Wat betreft de werkgelegenheidsgraad hinken we eveneens achterop met een percentage van 62,1 ten opzichte van 64,4 procent voor de EU-27. De lagere activiteits- en werkgelegenheidsgraad in ons land zijn te wijten aan een lage activiteits- en werkgelegenheidsgraad van de jongste (15-24 jaar) en oudste (55-64 jaar) leeftijdsgroepen. Het is bijgevolg belangrijk deze leeftijdsgroepen meer op de arbeidsmarkt aanwezig te laten zijn en ze vooral effectief aan het werk te krijgen. Bekijken we de situatie naargelang geslacht, dan merken we dat vrouwen over het algemeen minder actief zijn op de arbeidsmarkt en minder werken dan mannen. In vergelijking met de EU-27 presteren de Belgische vrouwen wel beter dan de Belgische mannen. Volgens de meest recente gegevens van de Studiecommissie voor de Vergrijzing zullen de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2011 en 2060 met maar liefst 6,1 procent van het bbp toenemen, voornamelijk door de stijgende uitgaven aan pensioenen en gezondheidszorg. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat de gebruikte hypothesen bij de berekening van deze kosten een belangrijke rol spelen. De vergrijzing zal ongetwijfeld voor de nodige problemen zorgen wat betreft de Belgisch overheidsfinanciën. Tot op de dag van vandaag zijn hieromtrent reeds enkele maatregelen en initiatieven voorgesteld en doorgevoerd waaronder de EU 2020-strategie, het Zilverfonds, het generatiepact en de recent doorgevoerde hervormingen naar aanleiding van de wet van 28 december 2011.

8.5 Vierde deelvraag: “Wat is de kwaliteit van de overheidsuitgaven?”

In een hele hoop landen, waaronder België, lijken de uitgaven in termen van het bbp een zeker plafond bereikt te hebben. Daarmee is de aandacht de laatste decennia meer verschoven van de eigenlijke hoogte van de overheidsuitgaven naar de kwaliteit ervan. Deze kwaliteit van de overheidsuitgaven kwam in het vijfde hoofdstuk aan bod. Uit onderzoek van onder andere De Witte en Moesen (2008) blijkt dat indien België even performant zou scoren als de meest performante landen, het met 7,9 procent minder middelen 7,9 procent meer overheidseffectiviteit zou kunnen bereiken. Stark (2007) gaat, rekening houdend met de uitgaven van de efficiënte performers in verschillende deelcategorieën, uit van een ideale overheidsomvang van zo'n 30 tot 35 procent van het bbp. Een ander onderzoek van De Witte en Moesen (2010) gaat uit van een optimale omvang van de Belgische overheid op lange termijn van 47,3 procent van het bbp. Hiermee is ook meteen een antwoord gegeven op de vijfde deelvraag: “Wat is nu het optimale overheidsbeslag of de ideale omvang van de overheidssector voor België?”. Met een overheidsbeslag van 53,6 procent in 2012 zitten we ruim zes procent boven deze ideale omvang.

8.6 Cases

In hoofdstukken zes en zeven kwam het praktische gedeelte van mijn masterproef in de vorm van twee cases tot stand. Hierbij werd via een aantal maatregelen bekeken of het overheidsbeslag en de bijbehorende vergrijzingsproblematiek teruggedrongen kunnen worden.

8.6.1 Case 1

Een eerste case sloeg op een afname van de overheidswerkgelegenheid. De beloning van werknemers in de overheidssector is met uitgaven van 12,57 procent van het bbp in 2011 immers een grote uitgavenpost van de overheid. Deze afname van de werkgelegenheid in de overheidssector zal niet gebeuren door mensen te ontslaan, maar wel door stelselmatig minder uittredende arbeidskrachten te vervangen. Op het aspect van de verhoogde werklust, gekoppeld aan het grotere takenpakket, wordt in deze masterproef niet gefocust. Voor de weergave van de initiële overheidswerkgelegenheid werd uitgegaan van de totale loontrekkende tewerkstelling in voltijdse equivalenten in de overheidssector.

In een eerste situatie werd uitgegaan van het feit dat voor drie uittredende voltijdse equivalenten slechts één nieuwe voltijdse equivalent wordt aangeworven voor de periode 2011-2040. Op deze manier zal de overheidswerkgelegenheid, uitgedrukt in voltijdse equivalenten, op het einde van deze periode ongeveer gehalveerd zijn. Het budgettaire effect van deze maatregel blijft initieel beperkt. Naarmate de jaren vorderen en bijgevolg de tewerkstelling in de overheidssector verder afneemt, neemt het budgettaire effect toe. Zo zou volgens de gemaakte prognoses en berekeningen deze maatregel een besparing van bijna 13,5 miljard euro opleveren in 2040 ten opzichte van een situatie met een gelijk gebleven werknemersbestand zoals in 2011. In verhouding tot het bbp betekent dit een besparing van 2,55 procent in 2040. Gezien de uitgaven van 4,53 procent van het bbp in 2011 voor de netto beloning van de werknemers in de overheidssector is dit een behoorlijke besparing.

Situatie twee ging uit van een volledige stop van de extra aanwervingen in de overheidssector. Deze situatie zorgt uiteraard voor een grotere afname van het aantal voltijdse equivalenten tewerkgesteld in de overheidssector dan in situatie één. Het arbeidsvolume in de overheidssector zal hierbij tegen 2040 nog slechts 22,7 procent bedragen van het arbeidsvolume in 2011. Omdat een afname van het arbeidsvolume met 77,3 procent wel erg drastisch is en de verhoogde werklust die hieruit voortvloeit wellicht te hoog zal zijn, is het niet aangewezen deze maatregel ook effectief tot 2040 aan te houden. Indien de maatregel toegepast wordt tot en met 2030 blijkt het uiteindelijke arbeidsvolume ongeveer even groot te zijn dan het uiteindelijke volume in situatie één. Het budgettaire effect in 2040 loopt in dit geval op tot bijna 13,8 miljard euro of 2,61 procent van het bbp.

Een derde en laatste situatie wordt vertegenwoordigd door het principe twee voor drie. De gevolgen van deze maatregel zullen bijgevolg minder ingrijpend zijn dan in de twee voorgaande situaties. Zo zal het arbeidsvolume in de overheidssector afgebouwd worden tot ongeveer 75 procent van het arbeidsvolume in 2011, hetgeen goed is voor een besparing van ruim 6,7 miljard of 1,27 procent van het bbp in 2040.

Om te bepalen welk van de drie uitgewerkte situaties het best is, moeten we niet enkel naar het budgettaire effect kijken. Een kleine afname van de overheidswerkgelegenheid zou, met het crowding-out effect van de publieke sector ten opzichte van de privésector in het achterhoofd, wellicht geen extra werkloosheid met zich meebrengen. Indien de afname van de overheidswerkgelegenheid echter te groot wordt en niet meer kan worden opgevangen door de

private sector kan er wel een probleem ontstaan. Deze afname van de overheidswerkgelegenheid zal ervoor zorgen dat de overheid minder aan de beloning van zijn werknemers moet uitgeven. Maar hiertegenover zullen de afgebouwde arbeidskrachten van de overheidssector die in de privésector niet tewerkgesteld kunnen worden bijgevolg van een werkloosheidsuitkering moeten genieten. Op deze manier verschuiven de overheidsuitgaven van uitgaven aan personeel naar werkloosheidsuitkeringen, hetgeen de bedoeling niet kan zijn. Dit hoeft echter niet het geval te zijn. Via de gemaakte besparing kan de overheid er immers voor zorgen dat de private sector ondersteund wordt en competitiever gemaakt wordt.

8.6.2 Case 2

Case twee heeft betrekking op maatregelen in verband met de vergrijzings- en pensioenproblematiek. Hierbij werden twee maatregelen uitgewerkt.

De eerste maatregel bestaat uit een daling van de wettelijke pensioenen. Gezien de laagte van de gemiddelde pensioenuitkering voor zelfstandigen (758 euro per maand) wordt dit statuut buiten beschouwing gelaten. Voor het statuut van de werknemer wordt, met het gemiddeld pensioen van 1077 euro per maand in het achterhoofd, uitgegaan van een daling van de pensioenen met één procent. Voor het jaar 2014 zorgt dit voor een besparing van 195,5 miljoen euro of 0,057 procent van het bbp. Voor het jaar 2060 komt de besparing neer op 582 miljoen euro of 0,078 procent van het bbp. Wat betreft de pensioenen in de overheidssector is een daling van vijf procent wel beter te verantwoorden gezien de hoogte van de ambtenarenpensioenen in vergelijking met de andere statuten (gemiddeld 2273 euro per maand). Dit zou een besparing van bijna 669 miljoen euro of 0,195 procent van het bbp met zich meebrengen voor het jaar 2014. Tegen 2060 betekent dit een besparing van 0,28 procent van het bbp of 2 miljard euro. Deze maatregel zorgt ook voor een grotere gelijkstelling van de verschillende pensioenstelsels aangezien de pensioenen in de overheidssector zowel absoluut als proportioneel sterker zullen dalen. Voor 2014 zou een daling van de wettelijke pensioenen in de werknemersregeling met één procent en in de overheidssector met vijf procent zorgen voor een totale besparing van 0,252 procent van het bbp of 864.507.168 euro. In absolute cijfers zijn dit redelijk grote bedragen, maar als we deze daling bekijken ten opzichte van het bbp zien we dat het budgettaire effect relatief beperkt is.

De afschaffing of vermindering van het fiscaal voordeel verbonden aan pensioensparen is de tweede maatregel die in case 2 uitgewerkt werd. Indien je aan individueel pensioensparen doet, kan je namelijk jaarlijks genieten van een fiscaal voordeel in de vorm van een belastingaftrek. De overheid kent dit fiscaal voordeel toe om de mensen aan te zetten tot de opbouw van een bijkomend individueel pensioen. Via de wettelijke pensioenuitkeringen zorgt de overheid echter al voor een groot gedeelte van de pensioenen. Een argument voor deze maatregel is dan ook dat de overheid niet nog een tweede keer moet tussenkomen om de gepensioneerde bevolking van een pensioen te voorzien. Daarom wordt met deze maatregel het fiscaal voordeel verbonden aan pensioensparen afgeschaft en in een alternatieve situatie verminderd. Indien het fiscaal voordeel volledig wordt geschrapt, dan zorgt dit voor een besparing van bijna 390 miljoen of 0,114 procent van het bbp in 2014. Tegen 2060 bedraagt de besparing zo'n 1,1 miljard euro of 0,153 procent van

het bbp. In verhouding tot het bbp neemt het resultaat dus lichtjes toe doorheen de tijd. In het geval het fiscaal voordeel niet afgeschaft maar verminderd wordt, is de besparing uiteraard kleiner. De besparing komt dan neer op 75,5 miljoen euro of 0,022 procent van het bbp voor 2014 en 221,4 miljoen euro of 0,03 procent van het bbp voor 2060. De besparingen verbonden aan beide situaties zijn dus relatief zeer beperkt. Volgens mij is het dan ook geen goed idee om één van beide maatregelen effectief uit te voeren. Een volledige afschaffing van het fiscaal voordeel brengt niet zoveel op maar kan er namelijk wel voor zorgen dat de mensen in deze economisch moeilijke tijden nog meer ontmoedigd raken, wat best vermeden kan worden. Een gedeeltelijke afschaffing van het fiscaal voordeel zal een kleinere impact hebben op het vertrouwen van de bevolking maar brengt eveneens een nog kleinere besparing met zich mee.

Volgens de Studiecommissie voor de Vergrijzing zouden de kosten in verband met de vergrijzing voor de periode 2011-2060 toenemen met 6,1 procent van het bbp. Voor de pensioenen afzonderlijk komt dit neer op een stijging van 4,6 procent. Het is dus duidelijk dat de uitgewerkte maatregelen in deze masterproef slechts een aanzet of zelfs maar een mogelijke denkpiste zijn tot verdere maatregelen rond deze problematiek. Zo is er nood aan meer structurele hervormingen die de activiteitsgraad effectief trachten te verhogen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een quota voor gelijkgestelde periodes bij de pensioenberekening, de invoering van een vaste loopbaanduur, ... Daarnaast is de bewustwording van de bevolking ook belangrijk. De mensen moeten immers beseffen dat ze meer en langer zullen moeten werken om de pensioenen betaalbaar te houden.

Lijst van geraadpleegde werken

Afonso, A., Ebert, W., Schuknecht, L., & Thöne, M. (2005). *Quality of public finances and growth*. Opgevraagd op 16 maart, 2013, via <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp438.pdf>.

Afonso, A., Schuknecht, L., & Tanzi, V. (2005). Public sector efficiency: An international comparison [Elektronische versie]. *Public Choice*, vol.123, p321-347.

Albrecht, J. (2007). *Rijker maar ongelijker: Is de recente toename van de inkomensongelijkheid een statistische constructie?* Opgevraagd op 6 februari, 2013, via <http://www.itinerainstitute.org/upl/1/default/doc/Memo%20-%2007-07%20-%20Rijker%20maar%20ongelijker.pdf>.

Albrecht, J. (2008). *Slank, zwaarlijvig of onbegrensd? Een analyse van de publieke tewerkstelling in België tussen 2001 en 2007*. Opgevraagd op 19 september, 2012, via <http://www.itinerainstitute.org/upl/1/default/doc/NOTA%2047%20publieke%20tewerkstellingNL04.pdf>.

Alesina, A., & Wacziarg. (1998). Openness, Country Size and Government. *Journal of Public Economics*, 69, p. 305-320.

Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten. (2013). *De fiscaliteit van pensioensparen*. Opgevraagd op 29 april, 2013, via <http://www.wikifin.be/nl/themas/pensioenen/pensioensparen/fiscaliteit>.

Ballegeer, D., & Dedobbeleer, K. (2012, 6 oktober). 'Onze babyboomers maken het echt te bont'. *De Tijd*. Opgevraagd op 18 september, 2012, via http://www.tijd.be/nieuws/politiek_economie_belgie/Onze_babyboomers_maken_het_echt_te_bont.9250948-3136.art.

Baumol, W. (1967). Macro-economics of unbalanced growth: the anatomy of urban crisis. *American Economic Review*, 57, p. 515-426.

Beck, M. (1981). *Government spending: trends and issues*. New York: Praeger Publishers.

België en de vergrijzing. (2009). Opgevraagd op 23 september, 2012, via <http://www.itinerainstitute.org/upl/1/default/doc/Microsoft%20PowerPoint%20-%2020090320%20-%20De%20vergrijzing%20revisited%20%5BCompatibility%20Mode%5D.pdf>.

Berghman, J., Debels, A., Mutsaerts, A., Peeters, H., Vandenplas, H., Verleden, F., & Verpoorten, R. (2010). *Belgische pensioenatlas 2010*. Opgevraagd op 10 maart, 2013, via http://www.socialsecurity.fgov.be/docs/nl/publicaties/20101109_pensioenatlas_NL.pdf.

BNP Paribas Fortis. (2013). *Uw inkomen als u met pensioen gaat*. Opgevraagd op 17 oktober, 2012, via <https://www.bnpparibasfortis.be/portal/Start.asp>.

Buchanan, J.M., & Tullock, G. (1965). *The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy*. Michigan: University of Michigan Press.

De Clercq, E. (2010). *De uitdaging van de vergrijzing en de sociale zekerheid: naar een verdere participatie van de ouderen in het arbeidsproces*. Opgevraagd op 10 maart, 2013, via http://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/001/458/258/RUG01-001458258_2011_0001_AC.pdf.

Decramer, S., Konings, J., & Reynaerts, J. (2011). *De omvang van het overheidsbeslag in België: een actualisering*. Opgevraagd op 25 februari, 2013, via https://lirias.kuleuven.be/bitstream/123456789/311913/1/VIVES_11_Overheidsbeslag_v6.pdf.

De Smet, D. (2012, 9&10 juni). Staat krijgt vijf dagen extra. *De Standaard*. Opgevraagd op 16 september, 2012, via http://www.econ.kuleuven.be/eng/ew/Articles%20press/2012/WM_DeStandaard_090612.pdf.

De Witte, K., & Moesen, W. (2007). De voetdruk van de familie en de omvang van de overheid [Elektronische versie]. *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 1/2007, p. 38-46.

De Witte, K., & Moesen, W. (2008). De performantie van de overheid [Elektronische versie]. *Review of Business and Economics*, 53 (2), p. 171-187.

De Witte, K., Moesen, W. (2010). Sizing the government [Elektronische versie]. *Public Choice*, vol.145, p39-55.

Europese Commissie. (2013). *Europe 2020*. Opgevraagd op 20 maart, 2013, via http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm.

Europese Commissie. (2013). *Taxation trends in the European Union*. Opgevraagd op 21 februari, 2013, via http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/index_en.htm.

Europese Unie. (z.d.). *Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende de toerekening van indirect gemeten diensten van financiële intermediairs (IGDFI) met een kwalitatieve en kwantitatieve analyse van de resultaten van de proefberekeningen voor de toerekening en berekening van de IGDFI overeenkomstig Verordening (EG) nr. 448/98 van de Raad van 16 februari 1998*. Opgevraagd op 6 mei, 2013, via <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52002DC0333:NL:HTML>.

Eurostat. (2013). Opgevraagd op 27 mei, 2013, via http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?query=BOOKMARK_DS-057102_QID_15329285_UID_-3F171EB0&layout=TENURE,L,X,0;GEO,L,Y,0;INCGRP,L,Z,0;HHTYP,L,Z,1;TIME,C,Z,2;INDICATORS,C,Z,3;&zSelection=DS-057102INDICATORS,OBS_FLAG;DS-057102HHTYP,TOTAL;DS-057102TIME,2011;DS-057102INCGRP,TOTAL;&rankName1=HHTYP_1_2_-1_2&rankName2=TIME_1_0_-1_2&rankName3=TENURE_1_2_0_0&rankName4=INCGRP_1_2_-1_2&rankName5=INDICATORS_1_2_-1_2&rankName6=GEO_1_2_0_1&sortR=DND_-1&prRK=FIRST&prSO=PROTOCOL&ppcRK=FIRST&ppcSO=PROTOCOL&rLShi=33:1,1:2-31&rStp=&cStp=&rDCh=&cDCh=&rDM=true&cDM=true&footnes=false&empty=false&wai=false&time_mode=NONE&lang=EN&cfo=%23%23%23%2C%23%23%23.%23%23%23.

Federaal Planbureau. (z.d.). *Bevolking van België per leeftijd, op 1 januari*. Opgevraagd op 13 mei, 2013, via http://www.plan.be/databases/database_det.php?lang=nl&TM=46&IS=60&DB=DEMOG11&ID=35.

Federaal Planbureau. (2011). *Bevolkingsvoorzichten 2010-2060*. Opgevraagd op 11 maart, 2013, via http://www.plan.be/admin/uploaded/201112190816070.bevpop2011_nl.pdf.

Federaal Planbureau. (2012). *Studiecommissie voor de vergrijzing: Jaarlijks verslag*. Opgevraagd op 22 maart, 2013, via http://www.plan.be/admin/uploaded/201210081218510.REP_CEVSCVV2012_10248_N.pdf.

Federale Overheidsdienst Budget en Beheerscontrole. (2013). *Het Zilverfonds*. Opgevraagd op 14 maart, 2013, via http://www.begroting.be/portal/page/portal/INTERNET_pagegroup/INTERNET_home/TAB149685.

Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie. (2013). *Inkomensongelijkheid volgens de Gini-coëfficiënt*. Opgevraagd op 4 februari, 2013, via http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/cijfers/arbeid_leven/fisc/Inkomensongelijkheid/.

Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie. (2013). *Werkgelegenheids-, werkloosheids- en activiteitsgraad per geslacht voor België en Gewesten*. Opgevraagd op 13 mei, 2013, via http://bestat.economie.fgov.be/BeStat/BeStatMultidimensionalAnalysis;jsessionid=0000tf9QXNf-QCGwbFc9_4IIwXM:13rvc51fv.

Federale Overheidsdienst Financiën. (z.d.) *Pensioensparen*. Opgevraagd op 29 april, 2013, via <http://minfin.fgov.be/portail2/nl/themes/family/pension.htm>.

Federale Overheidsdienst Personeel en Organisatie. (2012). *Gemiddelde leeftijd van uittreding*. Opgevraagd op 11 april, 2013, via https://www.pdata.be/reports/tab_stat.php?select_statgroup=statlist&select_statsubgroup=statlist_age&tab=tab_spf_calcul_age_retraite&tabdate=b20120630&select_service=ALL&typefont=1&lgfont=1&dispdetail=1&allrecords=0&prcenable=0&prcenable2=0&graphenable=0&fulltime_units=0&kiyesno=0&button_ok=Klik+hier+om+de+statistiek+aan+te+maken.

Hindriks, J., & Van de Cloot, I. (2011). *Onze Pensioenerfenis*. Roeselare: Roularta Books.

Itinera Institute. (2009). *België en de vergrijzing*. Opgevraagd op 23 september, 2012, via <http://www.itinerainstitute.org/upl/1/default/doc/Microsoft%20PowerPoint%20-%2020090320%20-%20De%20vergrijzing%20revisited%20%5BCompatibility%20Mode%5D.pdf>.

Janssen, L., Keggels, C., & Verschueren, F. (2006). *De administratieve lasten in België voor het jaar 2004*. Opgevraagd op 6 februari, 2013, via <http://www.plan.be/admin/uploaded/200605091448077.PP100nl.pdf>.

Janvier, R., & Van Dooren, W. (2007). Wat kosten onze ambtenaren? Een internationaal vergelijkende analyse van de kostprijs van het personeel in de publieke sector. *Tijdschrift voor Sociaal Recht*, 4(2007), p. 565-589

Koninkrijk België: Zilverfonds. (2013). Opgevraagd op 14 maart, 2013, via http://www.zilverfonds.be/nl_index.htm.

K.U.LEUVEN/Références/Vacature. (2012). *Salarisenquête K.U.LEUVEN/Références/Vacature*. Opgevraagd op 13 april, 2013, via <http://www.vacature.com/blog/hoeveel-verdient-de-gemiddelde-belg>.

Laloy, L. (2010). Overheidswerkgelegenheid in België: structuur en evolutie [Elektronische versie]. *Over-werk*, 1/2011, p.148-153.

Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J. (2007). *Handboek Openbare Financiën*. Antwerpen – Oxford: intersentia.

Me First. (2013). *Pensioensparen in cijfers*. Opgevraagd op 30 april, 2013, via <http://www.mefirst.be/nl/verzekeringsgids/pensioensparen/belasting-pensioensparen.html>.

Meltzer, A., & Richards, S. (1978). Why government grows (and grows) in a democracy. *Public Interest*, p. 111-118.

Mueller, D., & Murrell, P. (1986). Interest groups and the size of government. *Public Choice*, 41(3), p. 125-146.

Nationale Bank van België. Opgevraagd op 15 februari, 2013, via <http://www.nbb.be/pub/stats/stats.htm?l=nl>.

Nationale Bank van België. (2013). *Balansen van de kredietinstellingen: gezamenlijke kredietinstellingen*. Opgevraagd op 13 mei, 2013, via <http://www.nbb.be/belgostat/PublicatieSelectieLinker?LinkID=90000013|910000082&Lang=N>.

Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Chicago: University of Chicago Press.

Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling. Opgevraagd op 21 februari, 2013, via stats.oecd.org.

Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling. (2011). *Employment in general government and public corporations*. Opgevraagd op 27 februari, 2013, via http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-27-en.

Peacock, A., & Wiseman, J. (1967). *The growth of public expenditure in the United Kingdom 1890-1955*. Londen: Allen en Unwin.

Peeters, T. (2007). *Blijft de vergrijzing betaalbaar?* Opgevraagd op 20 maart, 2013, via <http://alum.kuleuven.be/3deleeftijd/lezingen/0708/Samenvatting%20Peeters%20Powerpoint.ppt>.

PriceWaterhouseCoopers. (2008). *Tax Freedom Day 2008. Some perspectives on taxation and the public sector in Belgium*. Opgevraagd op 19 maart, 2013, via http://www.pwc.be/en_BE/be/publications/tax-freedom-day-2008-pwc-08.pdf.

PriceWaterhouseCoopers. (2012). *Tax Freedom Day 2012*. Opgevraagd op 18 september, 2012, via http://www.pwc.be/en_BE/be/publications/2012/tax-freedom-day-2012.pdf.

Reinhart, C.M., Rogoff, K.S. (2010). Growth in a time of debt [Elektronische versie]. *American Economic Review*, vol.100, p573-578.

Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen. (2011). *Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen: Jaarverslag 2011*. Opgevraagd op 13 mei, 2013, via http://www.rsvz-inasti.fgov.be/nl/tools/publications/annual_report_11.pdf.

Rijksdienst voor Sociale Zekerheid. (2013). *Loontrekkende tewerkstelling*. Opgevraagd op 10 april, 2013, via <http://www.rsz.fgov.be/nl/statistieken/publicaties/loontrekkende-tewerkstelling>.

Rodrik, D., (1998). Why do more open economies have bigger governments? *Journal of Political Economy*, 106, p. 997-1032.

Savas, E. S. (2000). *Privatization and public-private partnerships*. New York: Chatham House

De Sociale Zekerheid. (z.d.). *Wat is de vergrijzing van de bevolking? : inleiding.* Opgevraagd op 11 maart, 2013, via https://www.socialsecurity.be/CMS/nl/about/displayThema/about/ABOUT_5/ABOUT_5_1/ABOUT_5_1.xml.

Stark, J. (2007). *Fit for the future? Towards a lean and efficient public sector.* Opgevraagd op 18 september, 2012, via http://www.ecb.int/press/key/date/2007/html/sp070323_1.en.pdf.

Synovate Belgium (2011). *JOBAT salaris kompas.* Opgevraagd op 13 april, 2013, via <http://www.slideshare.net/JobatBE/jobat-salary-survey-2011>.

Tirez, A. *Jongeren zullen rijker zijn dan hun ouders.* De Morgen, 10 oktober 2012.

Trends. (2011). *Het Zilverfonds is een lege doos.* Opgevraagd op 2 mei, 2013, via <http://trends.knack.be/economie/nieuws/beleid/het-zilverfonds-is-een-lege-doos/article-4000018839920.htm>.

Tullock, G. (1965). *The politics of bureaucracy.* Washington: Public Affairs Press.

Van Poeck, A. (2007). *Economische politiek: principes en ervaringen.* Antwerpen - Apeldoorn: Garant.

van Velthoven, B.C.J., & van Wijck, P.W. (2007). *Recht en efficiëntie: Een inleiding in de economische analyse van het recht.* Deventer: Kluwer.

Bijlagen

Bijlage 1 Cijfergegevens bij figuur 3 in verband met de overheidsuitgaven naar functie (in procent van de totale uitgaven)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Algemeen bestuur	28,54	27,40	27,00	26,80	25,51	24,71	24,11	23,26
Defensie	3,71	3,58	3,11	2,95	3,00	2,86	2,64	2,64
Openbare orde en veiligheid	2,20	2,17	2,50	2,54	2,64	2,73	2,79	2,89
Economische zaken	7,78	8,14	7,93	8,19	7,90	8,20	8,03	8,59
Milieubescherming	0,76	0,83	0,97	1,11	1,19	1,26	1,22	1,28
Huisvesting en gemeenschapsvoorzieningen	0,48	0,58	0,56	0,48	0,49	0,44	0,61	0,56
Gezondheid	10,13	10,57	11,09	10,96	11,00	11,75	12,31	11,93
Recreatie, cultuur en religie	1,25	1,35	1,33	1,52	1,58	1,51	1,57	1,68
Onderwijs	10,73	10,82	11,03	11,04	11,30	11,28	11,45	11,51
Sociale bescherming	34,42	34,56	34,48	34,42	35,39	35,27	35,26	35,65
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Algemeen bestuur	22,53	21,99	21,99	21,28	20,33	19,42	18,40
Defensie	2,60	2,50	2,44	2,50	2,41	2,31	2,26
Openbare orde en veiligheid	2,91	3,05	3,12	3,21	3,49	3,40	3,33
Economische zaken	8,73	9,48	9,34	8,85	8,75	9,84	8,49
Milieubescherming	1,30	1,36	1,51	1,53	1,48	1,31	1,48
Huisvesting en gemeenschapsvoorzieningen	0,72	0,72	0,75	0,60	0,66	0,59	0,88
Gezondheid	12,23	12,52	12,84	13,26	13,04	13,74	13,91
Recreatie, cultuur en religie	1,73	1,81	1,92	1,94	2,51	2,42	2,60
Onderwijs	11,78	11,68	11,46	11,75	11,87	11,70	11,70
Sociale bescherming	35,48	34,90	34,64	35,07	35,47	35,27	36,95
Totaal	100	100	100	100	100	100	100

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Algemeen bestuur	16,96	16,66	17,03	16,37	16,40	15,35	15,00
Defensie	2,09	2,10	2,13	2,17	1,91	1,89	1,80
Openbare orde en veiligheid	3,23	3,58	3,47	3,55	3,49	3,52	3,45
Economische zaken	13,84	10,27	10,58	10,90	10,99	11,70	12,27
Milieubescherming	1,30	1,31	1,24	1,23	1,20	1,24	1,32
Huisvesting en gemeenschapsvoorzieningen	0,74	0,79	0,81	0,71	0,56	0,69	0,71
Gezondheid	13,26	13,76	13,91	14,32	14,38	14,55	14,64
Recreatie, cultuur en religie	2,52	2,64	2,54	2,49	2,45	2,41	2,42
Onderwijs	11,34	12,01	11,88	11,85	11,62	11,63	11,60
Sociale bescherming	34,72	36,89	36,40	36,42	37,00	37,01	36,80
Totaal	100	100	100	100	100	100	100

Bron: Nationale Bank van België

Bijlage 2 De voornaamste hypothesen in verband met de vooruitzichten van de SCvV

Demografische hypothesen vanaf 2011 («Bevolkingsvooruitzichten 2011-2060»)				
	2011	2030	2060	
Vruchtbaarheidsgraad	1,84	1,86	1,86	
Levensverwachting bij de geboorte: mannen	78,2	81,9	86,2	
Levensverwachting bij de geboorte: vrouwen	83,4	85,8	88,8	
Migratiesaldo in duizendtallen	63,0	23,4	31,9	
Sociaal-economische hypothesen				
Scholarisatiegraad	Behouden op het niveau van de meest recente waarnemingen voor de min 15-jarigen of op basis van de evolutie van de activiteitsgraad van 15-jarigen en ouder			
Activiteitsgraad en overgang van het statuut van actieve naar het statuut van invalide, werkloze met bedrijfstoeslag (bruggepensioneerde) en gepensioneerde	Modellering die de kans op overgang van de ene socio-economische categorie naar de andere toepast op de opeenvolgende generaties, per geslacht en leeftijdscategorie, en rekening houdend met de impact van reeds bestelde hervormingen			
Macro-economische hypothesen				
Op middellange termijn: van 2011 tot 2017	Op lange termijn: 1 referentiescenario en twee alternatieve scenario's			
Volgens de "Economische vooruitzichten 2012-2017" van het FPB of:		Referentie-scenario 1,50	Alternatieve scenario's	
			Scenario 1,25	Scenario 1,75
Groei van de productiviteit per werknemer tussen 2011 en 2017: 0,8% per jaar	Jaarlijkse groei van de productiviteit per werknemer en van het loon per werkende	1,50%	1,25%	1,75%
Werkloosheidsgraad ^a in 2017: 11,9%	Structurele werkloosheidsgraad ^a op lange termijn	8,0%		
Werkgelegenheidsgraad ^b in 2017: 65,4%				
Sociaal-beleids hypothesen				
2011-2014	Vanaf 2015: berekening van de budgettaire enveloppe bestemd voor de welvaartsaanpassingen			
2011-2012: Huidige wetgeving (maatregelen van de sociale partners en de regering)	Loonplafond	1,25%		
	Minimumrecht per loopbaanjaar	1,25%		
	Niet-forfaitaire uitkeringen (algemene regeling) ^c	0,50%		
2013-2014: Volgens het Regeerakkoord van december 2011: gebruik van 60% van de beschikbare welvaartsenveloppe in de werknemers- en zelfstandigenregeling (nog geen beslissingen genomen met betrekking tot de herwaarderingsmaatregelen)	Forfaitaire uitkeringen en minima	1,00%		
<p>a. Volgens het administratief concept in ruime zin, met inbegrip van de niet-werkzoekende oudere werklozen.</p> <p>b. % van de bevolking op arbeidsleeftijd (15-64 jaar).</p> <p>c. In de pensioenregeling van de overheidssector toont de welvaartsaanpassing (m.a.w. de perequatie) een loskoppeling van 0,5% ten opzichte van de loonstijging op basis van het historisch waargenomen verschil.</p>				

Bron: SCvV

Auteursrechtelijke overeenkomst

Ik/wij verlenen het wereldwijde auteursrecht voor de ingediende eindverhandeling:

De omvang van het overheidsbeslag in België en de manieren om deze terug te dringen

Richting: **master in de toegepaste economische wetenschappen-beleidsmanagement**

Jaar: **2013**

in alle mogelijke mediaformaten, - bestaande en in de toekomst te ontwikkelen - , aan de Universiteit Hasselt.

Niet tegenstaand deze toekenning van het auteursrecht aan de Universiteit Hasselt behoud ik als auteur het recht om de eindverhandeling, - in zijn geheel of gedeeltelijk -, vrij te reproduceren, (her)publiceren of distribueren zonder de toelating te moeten verkrijgen van de Universiteit Hasselt.

Ik bevestig dat de eindverhandeling mijn origineel werk is, en dat ik het recht heb om de rechten te verlenen die in deze overeenkomst worden beschreven. Ik verklaar tevens dat de eindverhandeling, naar mijn weten, het auteursrecht van anderen niet overtreedt.

Ik verklaar tevens dat ik voor het materiaal in de eindverhandeling dat beschermd wordt door het auteursrecht, de nodige toelatingen heb verkregen zodat ik deze ook aan de Universiteit Hasselt kan overdragen en dat dit duidelijk in de tekst en inhoud van de eindverhandeling werd genotificeerd.

Universiteit Hasselt zal mij als auteur(s) van de eindverhandeling identificeren en zal geen wijzigingen aanbrengen aan de eindverhandeling, uitgezonderd deze toegelaten door deze overeenkomst.

Voor akkoord,

Souvereijns, Björn

Datum: **2/06/2013**