



HOGE RAAD VAN FINANCIEN

AFDELING « FINANCIERINGSBEHOEFTE VAN DE OVERHEID »

NAAR HOUBARE EN INTEREMPOREEL NEUTRALE OVERHEIDSFINANCIËN IN HET LICHT VAN DE VERGRIJZING

M A A R T 2007

INHOUD

LIJST VAN DE AFKORTINGEN	3
WOORD VOORAF	6
SYNTHESE	7
1. Houdbare overheidsfinanciën in het licht van de vergrijzing	7
2. Implicaties van het globaal scenario voor de diverse entiteiten en geledingen van de overheid	10
ADVIES	13
1. Inleiding	13
2. Antecedenten	14
2.1. Begrotingsdoelstellingen opgenomen in de Stabiliteitsprogramma's	15
2.2. Geactualiseerde ramingen inzake de budgettaire kosten van de vergrijzing	17
2.3. Implicaties voor het aanbevolen begrotingstraject	18
3. Criteria en randvoorwaarden voor de keuze van een begrotingstraject	19
3.1. Overzicht	19
3.2. De houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de lange termijn	19
3.3. Intertemporele neutraliteit	20
3.4. Een begrotingsoverschot van 0,3 pct. bbp in 2007 als vertrekpunt	21
3.5. Macro-economische hypothesen en budgettaire kosten van de vergrijzing	23
3.6. Ongewijzigde ontvangstenratio	24
4. Voorstel voor een begrotingstraject	25
4.1. Beschrijving van het voorgestelde traject	25
4.2. Impact van het voorgestelde traject op de uitgaven	27
4.3. Beoordeling aan de hand van de vooropgestelde criteria	30
4.4. Vergelijking met alternatieve scenario's	31
Scenario van volledige voorfinanciering	31
Scenario van "behoud van een begrotingsevenwicht"	33
5. Implicaties van het aanbevolen begrotingstraject voor Entiteit II	35
5.1. Inleiding	35
5.2. De budgettaire kosten van de vergrijzing voor Entiteit II	36
5.3. Illustratief budgettair traject voor Entiteit II op lange termijn	40
5.3.1. Werkwijze	40
6. Vooropgestelde scenario op middellange termijn	53
BIJLAGE I	57
BIJLAGE 2	59
BIJLAGE 3	64

LIJST VAN DE AFKORTINGEN

ALESH	Amortisatiefonds voor de Leningen van de Sociale Huisvesting
AWG	Ageing Working Group
BBP	Bruto Binnenlands Product
BFW	Bijzondere Financieringswet
BHG	Brussels Hoofdstedelijk Gewest
BKV	Budgettaire kosten van de vergrijzing
BNI	Bruto Nationaal Inkomen
BS	Belgisch Staatsblad
BTW	Belasting over de toegevoegde waarde
CBHK	Centraal Bureau voor Hypothecair Krediet
CREDIBE	ex-CBHK
DG	Duitstalige Gemeenschap
EDP	Excessive Deficit Procedure
ESR95	Europees Stelsel van Nationale en Regionale Rekeningen
EC	Europese Commissie
EU	Europese Unie
FG	Franse Gemeenschap
FGC	Franse Gemeenschapscommissie
FO	Federale Overheid
FOD	Federale Overheidsdienst
FPB	Federaal Planbureau
FRA	Forward Rate Agreement
FSI	Fonds voor spoorweginfrastructuur
G&G	Gemeenschappen en Gewesten
GGC	Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie
GO	Gezamenlijke Overheid
HRF	Hoge Raad van Financiën
INR	Instituut voor de Nationale Rekeningen
KB	Koninklijk Besluit
LO	Lokale Overheden
NBB	Nationale Bank van België
NFS	Netto Financieringssaldo
NMBS	Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen
NFB	Netto Financieringsbehoefte
NMS	New Member States (10 nieuwe EU-lidstaten)
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
PU	Primaire Uitgaven
RSZPPO	Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de Provinciale en Plaatselijke Overheidsdiensten
SB-ZF	Schatkistbons-Zilverfonds
SZ	Sociale Zekerheid
SCvV	Studiecommissie voor de vergrijzing
UMTS	Universal Mobile Telecommunications systems

VG	Vlaamse Gemeenschap
VGC	Vlaamse Gemeenschapscommissie
WG	Waals Gewest
ZF	Zilverfonds

De Leden van de Afdeling :

de Heer L. COENE, Voorzitter

de Heer N. DE BATSELIER

de Heer J. HILGERS

de Heer P. PRAET

Vertegenwoordigers van de Nationale Bank van België

Mevrouw I. STANDAERT

Vertegenwoordiger van de Minister van Financiën

de Heer A. BOON

Vertegenwoordiger van de Minister van Begroting

Mevrouw W. DEMEESTER-DE MEYER

de Heer G. PEERSMAN

Mevrouw F. THYS

de Heer G. PAGANO

Mevrouw Ch. SERVATY

de Heer E. DEGREEF

Vertegenwoordigers van de Vlaamse Regering, de Regering van de Franse Gemeenschap, de Waalse Regering en de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Waarnemer :

De Heer N. HEUKEMES

Vertegenwoordiger van de Duitstalige Gemeenschap

Secretariaat :

Mevrouw C. SPINNOY

de Heren L. BUFFEL

R. SAVAGE

F. STALLAERT

WOORD VOORAF

Voorliggend Advies van de Afdeling omvat de synthese en twee grote delen.

Artikel 9 van de wet op het Zilverfonds bepaalt dat: “de aanbevelingen met betrekking tot het begrotingsbeleid van de overheid, vervat in het jaarlijks advies van de Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid van de Hoge Raad van Financiën houden in het bijzonder rekening met het verslag van de Studiecommissie voor de vergrijzing”. De sinds september 2006 hersamengestelde Afdeling heeft in het eerste grote deel (hoofdstukken 1 tot en 4) van dit Advies dan ook bijzondere aandacht besteed aan de bijdrage die het budgettaire beleid op korte en middellange termijn kan leveren tot het opvangen van de budgettaire meerkosten van de vergrijzing, die een grote onontkoombare uitdaging vormen. In dit deel worden de noodzaak en de context, gezien de sinds de publicatie van het laatste verslag van de vorige Afdeling opgetreden nieuwe elementen, alsmede de algemene implicaties van een nieuw budgettair traject toegelicht.

In deel II worden in hoofdstuk 5 de implicaties van het aanbevolen budgettair traject voor Entiteit II toegelicht. Hoofdstuk 6 tenslotte gaat nader in op het vooropgestelde scenario op middellange termijn en vat de krachtlijnen van het advies samen.

Brussel, 15 maart 2007

SYNTHESE

Onderhavig Advies heeft vooral tot doel een begrotingstraject op korte, middellange en lange termijn te herdefiniëren, waarbij volledig rekening wordt gehouden met de weerslag van de laatste herraaming van de budgettaire kosten van de vergrijzing, die de Studiecommissie voor de vergrijzing heeft gemaakt in mei 2006. Het tweede deel biedt een verkennende analyse van de implicaties van dit budgettaire traject voor de diverse geledingen van de overheid en de Entiteiten, rekening gehouden met het deel van de budgettaire kosten van de vergrijzing dat ze dragen bij onveranderde wetgeving en in het kader van de huidige federale structuur van de Belgische Staat.

1. Houdbare overheidsfinanciën in het licht van de vergrijzing

De heractualisering van het laatste Advies van de vorige Afdeling “Financieringsbehoeften van de Overheid” van de Hoge Raad van Financiën (juni 2004) maakt het noodzakelijk met twee belangrijke gebeurtenissen die sindsdien zijn voorgevallen, rekening te houden.

1. De twee laatste Stabiliteitsprogramma's van België hebben begrotingsdoelstellingen op middellange en lange termijn vastgelegd die een weinig afwijken inzake tijdsprofiel van het laatste door de Afdeling voorgestelde traject. In het bijzonder integreert het laatste Stabiliteitsprogramma (december 2006) eveneens doelstellingen die zijn vastgelegd in de wet van 20 december 2005 (Belgisch Staatsblad van 14 maart 2006) tot wijziging van de wet van 5 september 2001 tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds.
2. De laatste raming van de budgettaire kosten van de vergrijzing door de Studiecommissie voor de vergrijzing, daterend van mei 2006, betekent een aanzienlijke innovatie door de gedekte tijdperiode te verlengen tot 2050 in vergelijking met 2030 voordien. Volgens die ramingen bedragen de budgettaire kosten van de vergrijzing 5,8 pct. van het BBP tegen 2050. Dit betekent bijkomende kosten van 2 pct. van het BBP die nog moeten gedragen worden tussen 2030 en 2050.

Die twee factoren hebben belangrijke implicaties. De vroegere trajecten van de Afdeling en van de Stabiliteitsprogramma's zijn bedoeld om de houdbaarheid (1) te verzekeren van het Belgisch begrotingsbeleid tot 2030, door de prefinanciering van de budgettaire kosten van de vergrijzing te waarborgen.

1 Houdbaarheid kan hier in een ruime zin omschreven worden als financiële stabiliteit op termijn van de overheidsfinanciën (in termen van tekorten en van schuldgraad) die het mogelijk maakt de geraamde budgettaire kosten van de vergrijzing te dekken zonder breuken of een betekenisvolle discontinuïteit te moeten opleggen in het gevoerde begrotingsbeleid (neutraliteit doorheen de tijd) en die intergenerationele neutraliteit nastreeft.

De werkzaamheden van de Afdeling tonen aan dat die trajecten ontoereikend zijn om de houdbaarheid te verzekeren tot 2050. Wanneer die trajecten na 2030 zouden worden doorgetrokken, zouden ze immers het overheidstekort op bijna 3 pct. van het BBP brengen op het einde van de periode en zouden ze daardoor vooral tot een nieuw sneeuwbaaleffect leiden van de schuld en de rentelasten.

Het kwam er bijgevolg vooral op aan op basis van de recentst beschikbare informatie een nieuw begrotingstraject uit te stippelen dat het mogelijk maakt de budgettaire houdbaarheid op middellange en lange termijn te verzekeren, rekening gehouden met de nieuwe ramingen van de budgettaire kosten van de vergrijzing tot 2050.

De Afdeling heeft zich laten leiden door twee belangrijke overwegingen.

1. De financiële houdbaarheid op middellange en lange termijn moet gewaarborgd zijn, in die zin dat het traject van de begrotingssaldi en van de schuldgraad « niet-explosief » mag zijn op het einde van de periode (convergentie naar een stabiele en weinig hoge schuldenlast).
2. De intertemporele neutraliteit van het begrotingsbeleid moet maximaal gewaarborgd zijn, wat inhoudt dat het gewicht van de nodige budgettaire aanpassingen om die houdbaarheid zonder schokken of schadelijke breuken te verzekeren, niet mag doorgeschoven worden naar de toekomstige legislaturen en/of generaties.

Uit bezorgdheid om zo goed mogelijk en gelijktijdig die twee criteria na te leven heeft de Afdeling twee extreme scenario's niet in aanmerking genomen.

- a. Een scenario van volledige voorfinanciering vanaf 2010-2011 van de totale tot 2050 geraamde budgettaire kosten van de vergrijzing. In dit scenario zouden inderdaad tamelijk snel aanzienlijke begrotingsoverschotten moeten worden gevormd, die hoger zijn dan 2,5 pct. van het BBP gedurende meer dan 10 jaar. Daarbij zou nagenoeg de volledige overheidsschuld afgebouwd zijn tegen 2030. Dat scenario zou geëist hebben dat de vereiste restrictieve begrotingsinspanning (ongeveer 2 pct. van het BBP) integraal wordt toegespitst op de eerstvolgende federale kabinetsperiode. Aldus zou een breuk in de continuïteit van het begrotingsbeleid teweeg gebracht worden. Daarmee zou men ook het risico gelopen hebben dat er maar weinig middelen zouden overblijven die noodzakelijk zijn voor de verderzetting van een actief werkgelegenheidsbeleid en voor de ondersteuning van het groeipotentieel, vormen van beleid die de tweede pijler uitmaken van de globale strategie van voorbereiding op de vergrijzing. Bovendien impliceerde deze strategie de vorming van financiële activa, waarvan de toedeling aan de diverse entiteiten in het federale België, verre van evident is.
- b. Een tweede scenario, dat veel minder ambitieus is en achterop ligt ten opzichte van de huidige Europese verbintenissen van België, zou louter bestaan hebben in het voortdurend "behoud" van het begrotingsevenwicht. Een dergelijk scenario zou ook duidelijk in strijd zijn met het criterium van intertemporele neutraliteit. Het zou dan onvermijdelijk vanaf de forse stijging van de budgettaire kosten van de

vergrijzing (in minder dan 5 jaar) geleid hebben tot een onhoudbare druk onder de vorm van ofwel een aanzienlijke verhoging van de verplichte heffingen ofwel een drastische besnoeiing van de beleidsruimte inzake niet-vergrijzinggebonden uitgaven (onderwijs, justitie, overheidsinfrastructuur enz.), en dit zowel bij de Federale Overheid als onrechtstreeks bij de gemeenschappen en gewesten.

Die overwegingen hebben de Afdeling ertoe gebracht om te kiezen voor een derde scenario dat volledig coherent is met de twee belangrijke uitgangspunten die de Afdeling geleid hebben. Tot aan 2012-2013 bevestigt het de begrotingsdoelstellingen tot 2010 vervat in het Stabiliteitsprogramma van België en beoogt het daarna geleidelijk stijgende begrotingsoverschotten aan te leggen (1,1 pct. van het BBP in 2011 en 1,5 pct. van het BBP in 2013). Zodoende ontstaat voldoende marge voor de voorfinanciering van de kosten van de vergrijzing tot 2030 en om in het bijzonder het Zilverfonds structureel te financieren met het oog op het duurzaam in stand houden van het stelsel van wettelijke pensioenen. Maar de Afdeling is van oordeel dat het onmisbaar is dat na 2013 verder gegaan wordt en dat ook de geleidelijke dekking wordt voorbereid van de budgettaire meerkosten van de vergrijzing die zich aandienen na 2030.

In het voorgestelde scenario wordt het globale begrotingsoverschot geleidelijk op bijna 2,0 pct. van het BBP gebracht in 2017-19. Daarna daalt het begrotingsoverschot opnieuw geleidelijk totdat het evenwicht wordt bereikt (omstreeks 2035) en convergeert het vervolgens naar een tekort van iets minder dan 1% van het BBP tegen het einde van de periode. Het betreft een voorzichtig begrotingsbeleid dat erop gericht is om zonder schokken ook na 2030 de financiering te verzekeren van het stelsel van de wettelijke pensioenen en van de gezondheidszorg.

Het betreft een scenario van gedeeltelijke voorfinanciering waarbij meer dan 80 pct. van de totale budgettaire kosten van de vergrijzing tot 2050 vanaf 2011-2013 worden voorgefinancierd. Het gedeeltelijke karakter van de voorfinanciering houdt evenwel in dat de financiering na 2013 moet aangevuld worden door permanent de reële groei van de primaire niet-vergrijzinggebonden uitgaven een weinig onder de reële groeivoet van het BBP of van de overheidsontvangsten (indien die tegen een tempo evolueren dat verschilt van het BBP) beperkt te houden. Het jaarlijks vereiste verschil bedraagt iet meer dan 0,1% van die uitgaven en moet ononderbroken behouden worden, wat neerkomt op een inspanning van ongeveer 0,25% van het BBP per decennium.

Die aanvullende of bijkomende inspanning over de periode 2013-2050 wordt thans geraamd op 1 pct. van het BBP en moet bijna-lineair verdeeld worden over bijna 40 jaar.

Op kortere termijn (tot 2011) zal enkel het naleven van het begrotingstraject van het laatste Stabiliteitsprogramma, dat de Afdeling heeft overgenomen, onbetwistbaar betekenisvolle restrictieve begrotingsinspanningen vereisen die de Afdeling haalbaar acht. In de veronderstelling dat het voor 2007 beoogde structureel begrotingsoverschot daadwerkelijk wordt behaald, kan men thans die inspanning tot 2011 (2) op ongeveer 1,0 pct. van het BBP ramen zonder bijkomende eenmalige maatregelen. Het structureel primair overschot van 4,2 pct. van het BBP zal moeten worden gestabiliseerd en vervolgens zal dat overschot lichtjes

2 Hetzij iets minder dan 4 miljard euro tot 2011.

moeten worden verhoogd tot 4,4 pct. in 2011. Anders uitgedrukt, de verwachte daling van de rentelasten zal moeten worden aangewend voor de opbouw van betekenisvolle en stijgende begrotingsoverschotten. Dat wil zeggen dat de aldus verworven middelen voor de financiering van het Zilverfonds niet meer beschikbaar zijn voor andere toepassingen, hetzij ontvangstenverlagingen of bijkomende uitgaven.

2. Implicaties van het globaal scenario voor de diverse entiteiten en geledingen van de overheid

Een tweede belangrijk punt van het Advies betreft de implicaties van dat globaal scenario in het kader van de bijzondere institutionele structuur van de Belgische Staat en in het bijzonder rekening houdend met de verdeling van de budgettaire en fiscale bevoegdheden tussen de geledingen van de overheid (Federale Overheid, Sociale Zekerheid, gemeenschappen en gewesten, Lokale Overheden).

Er dient opgemerkt dat volgens de ramingen van de Studiecommissie voor de vergrijzing meer dan 90% van de budgettaire kosten van de vergrijzing in de huidige institutionele context ten laste zal zijn van Entiteit I (bestaande uit de Federale Overheid en de Sociale Zekerheid).

Binnen het globaal in aanmerking genomen scenario en op basis van onveranderde financieringswetten, werden twee onderscheiden varianten van verdeling van de budgettaire marges en randvoorwaarden overwogen. In die twee scenario's worden de in procent van het BBP uitgedrukte *eigen* ontvangsten van elke geleding van de overheid constant verondersteld, terwijl de transfers van fiscale ontvangsten door de Federale Overheid naar de gefedereerde Entiteiten in relatieve termen trendmatig afnemen als gevolg van de karakteristieken van de thans geldende financieringswetten.

1. De eerste variant gaat uit van de hypothese van een mechanische toepassing op uniforme wijze van de globale marge van groei van de primaire uitgaven buiten vergrijzing op de verschillende geledingen van de overheid en op de diverse gefedereerde entiteiten.
2. De tweede variant stelt een permanent begrotingsevenwicht (3) voorop van de verschillende deelsectoren van Entiteit II (lokale overheden, gewesten en gemeenschappen) en bijgevolg van een aanpassing van de primaire uitgaven buiten vergrijzing van Entiteit I (hoofdzakelijk de Federale Overheid).

De conclusies van die simulatieoefeningen zijn de volgende:

3 Met uitzondering van de Lokale Overheden in de periode 2008-2012 wanneer de begrotingsdoelstellingen dan zijn afgeleid van het Stabiliteitsprogramma 2007-2010 en van een tijdelijke aanpassing in 2011-2012 om rekening te houden met de specifieke karakteristieken van hun investeringscyclus.

Ondanks de verschillende werkwijzen in beide scenario's, is het niet evident om ondubbelzinnige aanbevelingen te formuleren voor het begrotingstraject dat de deelgebieden moeten volgen.

Het eerste scenario, gebaseerd op een uniforme aangroei van de uitgaven, leidt tot uiteenlopende schuldontwikkelingen, waarbij Entiteit II groeiende financiële activa aanlegt, terwijl Entiteit I haar schuldgraad zou zien stijgen, met een mogelijk herstarten van het sneeuwbaaleffect. Bovendien evolueren de saldi binnen Entiteit II dermate uiteenlopend tussen de Vlaamse gemeenschap en de Franse gemeenschap dat geen duurzame en evenwichtige begrotingstoestand kan bekomen worden. De Afdeling vindt dat scenario derhalve niet realistisch.

Het tweede scenario leidt ook niet tot ondubbelzinnige conclusies over Entiteit I en Entiteit II. Het groeipercentage van de primaire uitgaven buiten vergrijzing ligt voor de hele periode bij Entiteit I lager dan bij Entiteit II, nl. 1,5 pct. tegenover 1,7 pct. gemiddeld per jaar. De draagkracht voor het opvangen van de kosten van de vergrijzing en voor de bijkomende uitdagingen binnen de huidige context verschilt dus. Bovendien kunnen binnen Entiteit II verschillen genoteerd worden: de groeivoet van de primaire uitgaven varieert van 1,8 pct. gemiddeld voor de Vlaamse gemeenschap tot 1,5 pct. voor de Franse gemeenschap, met het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap ertussenin. Dit heeft uiteraard mede te maken met een verschillende economische en financiële situatie. Die ogenschijnlijk kleine procentuele verschillen behelzen zoals aangetoond niet onbelangrijke bedragen. Het is in deze hele discussie belangrijk hierbij op te merken dat de verschillen in beleids marges niet alleen met de vergrijzing te maken hebben maar ook met de inherente mechanismen van de financieringswet zelf die, gestemd met een bijzondere parlementaire meerderheid, de middelen en de solidariteit heeft vastgelegd.

Een éénduidige interpretatie is gezien de talrijke hypothesen niet eenvoudig. Sommigen wijzen op de evoluties in het verleden en de grotere toekomstige uitgavenbehoeften voor milieu, onderzoek en ontwikkeling, huisvesting, gehandicaptenzorg... op het niveau van de deeltentiteiten, waarvan de financiële impact nog niet geraamd werd om deze verschillen te verrechtvaardigen. Anderen hebben vragen bij het duurzaam karakter van een systeem waar cumulatief belangrijke verschillen in bestedingsmarges zich opstapelen. Ook in het recente verleden hebben verschillen bestaan. De Afdeling is van oordeel dat eventuele herzieningen van de financiële context duidelijk niet meer kunnen gebeuren zoals in het verleden ten koste van Entiteit I.

Deze verkennende oefeningen hebben het voordeel dat zij de mogelijke pijnpunten aangeven waarmee de financiering van de vergrijzing gepaard gaat in het kader van een federale staat. Deze oefeningen tonen aan dat het zeer belangrijk is dat de federale regering en de deelgebieden tot overeenkomsten komen over de toekomstige verdeling van de begrotingstrajecten en budgettaire marges rekening houdend met de kosten van de vergrijzing, de kosten voor de nieuwe maatschappelijke uitdagingen en de dynamiek van de ontvangsten, die voor elk deelgebied verschillend kunnen zijn. Deze akkoorden zouden kunnen bezegeld worden in het kader van meerjarige interne Stabiliteitsprogramma's, gekoppeld aan het nationale programma dat bij de Europese instellingen neergelegd wordt.

De Afdeling zal jaarlijks de actuele budgettaire ontwikkelingen toetsen aan de afgesproken verdeling.

In de huidige institutionele context vertrekt de Afdeling voor de onmiddellijke toekomst, bij gebrek aan een alternatief, van de hypothese van het evenwicht voor de deelgebieden van Entiteit II, wat impliceert dat de last van de vergrijzing hoofdzakelijk op Entiteit I berust. Het is aan de politieke overheden om uit te maken of eventueel een andere verdeling van de lasten van de vergrijzing tussen Entiteit I en II moet genomen worden, hierbij rekening houdend met het feit dat er naast de vergrijzing ook nog andere maatschappelijke uitdagingen (bv. milieu, onderzoek en ontwikkeling, huisvesting, gehandicaptenzorg, ...) zijn die eveneens gefinancierd dienen te worden en waarvan de last grotendeels op Entiteit II zal rusten. De Afdeling beklemtoont echter dat de financiering van deze behoeften moet gebeuren door middel van verschuivingen binnen de huidige financieringsmarges en dus niet via verhogingen van de uitgaven bovenop de marges bepaald in dit Advies. In alle gevallen is de Afdeling van oordeel dat het voorgesteld traject het minimum is dat door de overheid moet gerespecteerd worden.

Eindoverwegingen.

De vergrijzing vormt een belangrijke maatschappelijke uitdaging voor het overheidsbeleid en –bestuur op middellange en lange termijn. Zoals voor de klimaatverandering houdt die uitdaging de onmiddellijke invoering of versterking in van beslissingen, mechanismen, procedures die een gedeelde strategische visie op lange termijn inhouden – en de politieke wil om de oriëntaties op kortere termijn in overeenstemming te brengen met die visie. De voorbereiding op de vergrijzing omhelst zeker niet alleen het begrotingsbeleid. Het vereist de beslissende en aanvullende inzet van een werkgelegenheidsbeleid en van een beleid gericht op duurzame groei met het oog op de verbreding van de financieringsgrondslagen van ons stelsel van sociale bescherming. Maar naast de blijvende onzekerheid omtrent de omvang van de ermee verbonden budgettaire kosten, vereist de voorbereiding op de vergrijzing een pro-actieve budgettaire strategie die correct vooruitloopt op de onafwendbare en voorzienbare evoluties. Er is niet veel tijd meer om te reageren. De vergrijzing zal zeer binnenkort wegen op de overheidsfinanciën – over minder dan 5 jaar – en er blijft een reële maar steeds beperktere eenmalige gunstige mogelijkheid over om de toekomstige besparingen op de intrestlasten aan te wenden voor de opbouw van structurele overschotten met het oog op de financiering van de kosten van de vergrijzing. Er is geen sprake van een budgettaire obsessie maar wel van een bezorgdheid om de financiering van het stelsel van wettelijke pensioenen en van gezondheidszorgen duurzaam te houden. Zonder visie en acties vandaag zullen anders onafwendbaar en nogal snel destabiliserende spanningen optreden bij de financiering van de sociale bescherming en/of bij andere bevoegdheden waarvan de Federale Overheid en/of de gemeenschappen en de gewesten de last dragen.

1. Inleiding

Zoals in de meeste Europese landen, zullen de Belgische overheidsfinanciën af te rekenen krijgen met de lasten die voortvloeien uit de vergrijzing van de bevolking. Volgens de Studiecommissie voor de Vergrijzing - die werd opgericht binnen de Hoge Raad van Financiën - zullen de overheidsuitgaven tussen 2005 en 2050 daardoor met 5,8 procentpunten bbp stijgen, waarbij de weerslag van de vergrijzing op de overheidsuitgaven vooral vanaf 2010 tot uiting zou komen. De cohesie en de goede functionering van onze samenleving steunen impliciet op een vertrouwenscontract dat ons over de generaties heen met elkaar verbindt.

Om deze uitdaging met vertrouwen te kunnen tegemoet zien, is het belangrijk dat er verder wordt gewerkt aan een coherente strategie die zowel een gerichte budgettaire, economische als sociale politiek omvat. In dit advies zal de nadruk worden gelegd op het begrotingsbeleid, dat een sleutelement van deze ruimere strategie (meersporenbeleid) moet vormen. Dit meersporenbeleid beoogt tevens de verhoging van de werkgelegenheidsgraad met het oog op de verruiming van het financiële draagvlak van de sociale zekerheid zodat de werking ervan kan worden veilig gesteld. De opdracht waarmee de afdeling "Financieringsbehoeften van de Overheid" door de wetgever werd belast bestaat er immers in trajecten en aanbevelingen voor het begrotingsbeleid op middellange en lange termijn uit te werken, waarbij rekening wordt gehouden met de door de Studiecommissie voor de vergrijzing geraamde begrotingskosten en uitgangspunten.

Concreet gaat de Afdeling in de uitwerking van haar normatief budgettair traject, krachtens artikel 9 van de wet van 5 september 2001 tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds, gewijzigd bij wet van 20 december 2005 (BS van 14 maart 2006) (aangepaste Zilverfondswet), uit van het laatste verslag van Studiecommissie voor de vergrijzing. De Afdeling vertrekt dus voor haar concreet budgettair traject 2007-2011 van haar langetermijnscenario, dat steunt op het langetermijn-basistraject van de Studiecommissie in haar verslag van mei 2006. Ofschoon de via consensus tot stand gekomen hypothesen van de Studiecommissie een zekere graad van voluntarisme inhouden en steeds met reële onzekerheden gepaard gaan, worden de macro-economische werkhypothesen, die overigens niet erg veel betekenisvol afwijken van het traject van de Europese Commissie (Ageing Working Group van de Economic Policy Committee van de EU), als vertrekpunt genomen door de Afdeling.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat de maatregelen nodig om het door de Afdeling aanbevolen traject na te leven ipso facto geen betrekking hebben op de vergrijzingsuitgaven, die immers voor haar een gegeven vormen. Hierbij dient trouwens te worden beklemtoond dat de Afdeling zich niet dient uit te spreken over de wijze hoe haar traject dient verwezenlijkt te worden; die keuze is een aangelegenheid van de politieke overheden. De Afdeling wenst er overigens ook de aandacht op te vestigen dat er in de toekomst naast de vergrijzing nog andere budgettaire uitdagingen zijn, zoals o.m. het milieu, onderzoek en ontwikkeling, huisvesting, gehandicaptenzorg, enz. Die uitdagingen vallen echter buiten het

bevoegdheidsdomein van de binnen de Hoge Raad van Financiën opgerichte Studiecommissie voor de vergrijzing.

In het eerste deel van deze nota worden de antecedenten van dit advies - het eerste van de sinds september 2006 wedersamengestelde Afdeling - belicht en wordt aangetoond waarom een heroverweging van het laatste advies over het begrotingstraject noodzakelijk is. Vooreerst worden de criteria beschreven waaraan het begrotingsbeleid dient te voldoen en worden de uitgangspunten verduidelijkt die aan de basis liggen van dit advies. Vervolgens wordt het door de Afdeling aanbevolen begrotingstraject nader toegelicht en worden de gevolgen ervan getoond. Hierbij wordt ook een vergelijking gemaakt met alternatieve scenario's. In een volgende deel wordt ingegaan op de implicaties van het aanbevolen begrotingstraject voor Entiteit II. Ten slotte wordt het voorgestelde scenario op middellange termijn gepreciseerd en worden de krachtlijnen van het advies samengevat.

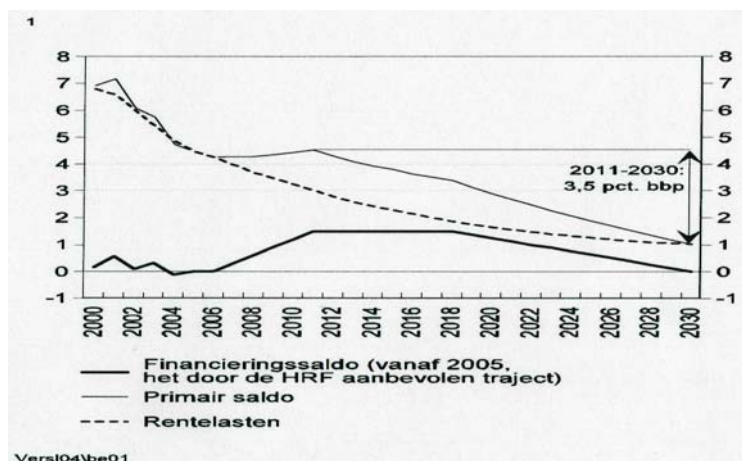
2. Antecedenten

Het laatste traject dat door de Afdeling werd aanbevolen dateert van juni 2004. Op basis van de in april 2004 door de Studiecommissie voor de vergrijzing geraamde begrotingskosten van de vergrijzing formuleerde de Afdeling als aanbeveling een strategie van geleidelijke opbouw van begrotingsoverschotten. Deze overschotten, die aanvankelijk werden vastgesteld op 0,3 pct. bbp in 2007, dienden jaarlijks met 0,3 procentpunt bbp te worden verhoogd tot 1,5 pct. bbp in 2011. Dat niveau zou moeten worden aangehouden tot 2018, teneinde de nodige extra marges te genereren om de stijgende begrotingskosten van de vergrijzing op te vangen, zonder de ontvangsten te moeten verhogen of sommige uitgaven te moeten verminderen. Op die manier zouden de overheidsfinanciën over een dubbele marge beschikken waarmee de kosten van de vergrijzing kunnen worden gedekt. Die marge resulteert enerzijds uit de vermindering van de rentelasten als gevolg van de inkrimping van de overheidsschuld en anderzijds uit het geleidelijk verdwijnen van het begrotingsoverschot na 2018. In 2030 zou dan opnieuw het evenwicht worden bereikt.

Grafiek 1

Financieringssaldo, primair saldo en rentelasten van de overheid

in % van het BBP



Bronnen: Hoge Raad van Financiën, INR, NBB.

De relevantie van de door de Afdeling aanbevolen strategie kan worden geïllustreerd aan de hand van het mechanische verloop van de primaire overschotten en de rentelasten tot 2030. Die tijdens de eerstvolgende jaren opgebouwde overschotten maken immers een snelle vermindering van de schuld en derhalve van de rentelasten mogelijk. Indien de rentetarieven onveranderd zouden zijn gebleven ten opzichte van het niveau van 2004, zouden die lasten tijdens de periode van 2011 tot 2030 inderdaad met 2 pct. bbp dalen, wat, samen met de geleidelijke vermindering van het begrotingsoverschot vanaf 2018, ruimte zou scheppen om het primaire overschot met 3,5 pct. bbp te verminderen. Dat stemt grosso modo overeen met de marge die nodig zou zijn om de budgettaire kosten van de vergrijzing te dekken zoals deze op dat ogenblik werden geraamd. Voorts zou de overheidsschuld volgens een dergelijk scenario vanaf 2014 onder de drempel van 60 pct. bbp kunnen zakken. Zodra dit niveau van schuldgraad bereikt is, mag het Zilverfonds wettelijk haar reserves belegd in schatkistbons-Zilverfonds aanspreken voor de financiering van de meerkosten aan pensioenen. De duurzaamheid van de begroting was aldus verzekerd tot de horizon 2030, datum waarop de voordien opgebouwde reserves volledig zouden zijn afgebouwd.

2.1. *Begrotingsdoelstellingen opgenomen in de Stabiliteitsprogramma's*

Het Stabiliteitsprogramma voor België van december 2004 was in zeer grote mate geënt op het indertijd door de Afdeling aanbevolen normatieve traject. In de loop van 2005 heeft de federale regering dit traject enigszins aangepast. Het nieuwe traject zou immers licht afwijken van het traject van december 2004 doordat de beoogde datum voor de verwezenlijking van een begrotingsoverschot begrensd op 1,5 pct. bbp met twee jaar werd uitgesteld. In dat Stabiliteitsprogramma van december 2005 wordt, na een nieuw begrotingsevenwicht in 2006, voor de daaropvolgende jaren gemikt op een geleidelijk stijgend surplus, dat tegen 2009 zou moeten oplopen tot 0,7 pct. bbp. Nadien zou dit overschot jaarlijks met 0,2 procentpunt – i.p.v. met 0,3 procentpunt zoals oorspronkelijk voorzien – worden verhoogd, tot 1,3 pct. bbp in 2012. Deze begrotingsdoelstellingen zijn overigens opgenomen in de wet van 20 december 2005 tot wijziging van de wet van 5 september 2001 tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds, die een structureel financieringstraject voorschrijft voor het Zilverfonds, waardoor de directe band tussen het beleid inzake schuldafbouw en de financiering van de pensioenen nog wordt versterkt.

Tabel 1

Normen inzake financieringsbehoeften (-) of –vermogen van de Belgische overheid (a)

	In % van het BBP								
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Stabiliteitsprogramma en opeenvolgende bijwerkingen									
November 2002	0,0	0,0	0,3	0,5					
November 2003		0,2	0,0	0,0	0,0	0,3			
December 2004			0,0	0,0	0,0	0,3	0,6		
December 2005				0,0	0,0	0,3	0,5	0,7	
December 2006					0,0	0,3	0,5	0,7	0,9
<i>p.m. Realisaties</i>									
<i>Volgens de Eurostat-zienswijze (b)</i>	0,0	0,0	0,0	-2,3	0,1 r				
<i>Volgens de INR-zienswijze (b)</i>	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1 r				

Bronnen: EC, FOD Financiën, INR, NBB

- (a) Volgens de in het kader van de procedure inzake buitensporige overheidstekorten (EDP) gebruikte methodologie. Deze methodologie verschilt van deze van het ESR 1995, die in 2001 werd aangepast om de netto rentewinsten van bepaalde financiële transacties, zoals *swaps* en *forward rate agreements (FRA's)*, uit de berekening van het financieringssaldo te weren.
- (b) Volgens de zienswijze van het INR valt het Fonds voor Spoorweginfrastructuur (FSI), dat in het kader van de herstructurering van de NMBS op 1 januari 2005 werd opgericht, onder de sector van de niet-financiële vennootschappen. Volgens de zienswijze van Eurostat behoort dit Fonds tot de overheidssector, en dient de overname van de NMBS-schuld waartoe het is overgegaan, te worden geboekt als een kapitaaloverdracht van deze sector naar de sector van de niet-financiële vennootschappen.

Deze aanpassing die afweek van het laatste advies van juni 2004 werd niet getoetst door de afdeling "Financieringsbehoeften van de Overheid" van de Hoge Raad van Financiën, omdat die op dat ogenblik niet meer functioneerde.

Uit de verbintenissen die de regering in oktober 2005 aanging in het nationale hervormingsprogramma 2005-2008, dat werd opgemaakt in het kader van de herziene Lissabon-strategie, blijkt dat de doelstelling van een overschot van 1,5 pct. bbp behouden blijft, maar dat de realisatie ervan werd uitgesteld tot 2013, zoals trouwens kan worden opgemaakt uit het scenario dat in het Stabiliteitsprogramma van december 2005 is opgenomen ter illustratie van de gevolgde strategie.

In het recentste Stabiliteitsprogramma, dat dateert van december 2006, wordt bevestigd dat de verdere gezondmaking van de overheidsfinanciën een essentieel onderdeel is van de strategie om de gevolgen van de vergrijzing op te vangen. Het nieuwe traject dat in 2005 werd uitgetekend wordt in dit Stabiliteitsprogramma hernomen. Met de federale begroting voor 2007 zou een eerste stap zijn gezet in de richting van de geleidelijke opbouw van begrotings-surplussen, aangezien voor dat jaar voor de gezamenlijke overheid een financieringsoverschot van 0,3 pct. bbp wordt nagestreefd, met inbegrip van niet-recurrente factoren. De Afdeling gaat ervan uit dat dit een structureel overschot moet zijn. De Afdeling beschouwt dit overschot als het meest recente ankerpunt voor zijn nieuw referentiekader op lange termijn, op basis waarvan het onderhavige middellangetermijn budgettaire traject (2007-2050) is uitgewerkt. In juni 2008 zal de Afdeling zich dan uitspreken, in haar jaarlijks verslag en advies, over de mate waarin die doelstelling effectief werd verwezenlijkt door de diverse overheden.

2.2. Geactualiseerde ramingen inzake de budgettaire kosten van de vergrijzing

De meest recente ramingen van de Studiecommissie voor de vergrijzing dateren van mei 2006. In de opeenvolgende jaarverslagen van de Studiecommissie wordt op gedetailleerde wijze toelichting verstrekt over de samenstelling van de vergrijzingskosten (4). De Studiecommissie hanteert een vrij ruime definitie van die budgettaire meerkosten. Naast de uitgaven voor overheidspensioenen en gezondheidszorg worden ook alle andere uitgaven, die door demografische verschuivingen worden beïnvloed, in aanmerking genomen. Dit impliceert dat ook de uitgaven voor kinderbijslag, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, de Vlaamse Zorgverzekering en andere leeftijdsgebonden sociale overheidsuitgaven in de vooruitzichten van de Studiecommissie worden betrokken, de eventuele netto-impact op de overheidsontvangsten wordt echter buiten beschouwing gelaten.

Vooreerst dient opgemerkt dat de hypothese inzake productiviteit die de Studiecommissie hanteert, gebaseerd is op extrapolaties van het verleden. Daarenboven kan niet genoeg benadrukt worden dat de resultaten van het scenario uiterst gevoelig zijn voor de minste variatie van de parameters van de hypothesen die dus zeker maar een indicatieve en geen predictieve betekenis hebben.

Volgende cruciale werkhypothesen van de laatste ramingen van de Studiecommissie kunnen in het bijzonder vermeld worden. De Studiecommissie gaat uit van een constante jaarlijkse groei van de productiviteit van 1,75 pct. op lange termijn (en een daaraan gekoppelde loongroei van 1,75 pct., op te splitsen in een loondrift van 0,5 pct. en een conventionele loonstijging van 1,25 pct.), een gemiddelde werkgelegenheids groei met 0,1 pct. en een gemiddelde bbp-groei van 1,8 pct. Op lange termijn zou de werkgelegenheidsgraad tegen 2050 met 7,5 procentpunten in de hoogte moeten gaan waardoor de werkloosheidsgraad zou terugvallen van 14,3 pct. in 2005 tot 8 pct. van de beroepsbevolking in 2030 en 2050 (5). De Studiecommissie wijst er wel uitdrukkelijk op dat een voortzetting van een actief werkgelegenheidsbeleid nodig zal zijn om dit vooropgestelde traject te kunnen bewerkstelligen. Dit impliceert immers dat de volgende tien jaren gemiddeld elk jaar 30.000 tot 35.000 nieuwe arbeidsplaatsen worden gecreëerd.

In dit laatste rapport heeft de Studiecommissie de verwachte toename van de sociale voorzieningen - in het bijzonder de pensioenen en de uitgaven voor gezondheidszorg - opwaarts herzien. Momenteel worden de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2005 en 2030 geraamd op 3,8 pct. bbp, waarbij de belangrijkste toename zich situeert in de periode na 2010. In 2004 werden deze kosten nog geraamd op 3,5 pct. bbp. Maar het belangrijkste nieuwe gegeven van het nieuwe verslag is de verlenging van de horizon tot 2050 van de ramingen die tot dan toe niet verder gingen dan 2030. Hierbij is de verwachting dat de budgettaire kosten van de vergrijzing ook nog sterk zullen toenemen in de periode

4 Vooral het jaarverslag 2003 van de Studiecommissie voor de vergrijzing.

5 Het betreft de werkloosheid in de ruime zin volgens de definities van het Federaal Planbureau (FPB), waarin naast de werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen ook andere categorieën zijn opgenomen, zoals de oudere, niet-werkzoekende werklozen. In 2007 zou de werkloosheidsgraad 13,9 pct. van de beroepsbevolking bereiken volgens de definities van het FPB en zouden de werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen 8,9 pct. van de beroepsbevolking vertegenwoordigen (FPB, *Economische vooruitzichten 2006-2011*, mei 2006).

van 2030 tot 2050. Voor deze periode wordt een bijkomende stijging verwacht van 2 pct. bbp.

De totale stijging in de periode 2005-2050 wordt geraamd op 5,8 pct. bbp. De kosten van de pensioenen zouden in deze periode met 3,9 pct. bbp toenemen en daarmee de belangrijkste stijgingsfactor zijn. Daarbij zouden de werknemerspensioenen met 2,8 procentpunten stijgen, terwijl de toename van de ambtenarenpensioenen wordt geraamd op 1,2 procentpunt. De pensioenen van de zelfstandigen zouden onveranderd blijven in verhouding tot het bbp. De gezondheidszorg zou de kosten van de vergrijzing ook aanzienlijk doen oplopen, namelijk met 3,7 procentpunten. In tegenstelling tot de uitgaven voor pensioenen en gezondheidszorg, zouden de andere sociale uitgaven de budgettaire kosten van de vergrijzing temperen. Zo zouden de werkloosheidsuitkeringen met 1,1 procentpunt verminderen, terwijl de kinderbijslag met 0,6 procentpunt zou teruglopen.

Ten slotte dient nog vermeld dat het verslag van de Studiecommissie voor de vergrijzing tevens rekening houdt met de sociale beleidsmaatregelen van het Generatiepact (wet van 23 december 2005), met financiële stimuli om werknemers aan te moedigen hun pensionering uit te stellen (pensioenbonus) en met de verstrenging van de voorwaarden voor brugpensioen, wat in het algemeen leidt tot een daling van het aantal rechthebbenden maar tot een stijging van de uitkeringsbedragen. Daarbij voorziet het Generatiepact in het bijzonder in een vervroegde welvaartsaanpassing met 0,5 pct. van de diverse sociale uitkeringen voor de middellange termijn (2008-2011).

Tabel 2
De budgettaire kosten van de vergrijzing

In % van het BBP

	2005	2010	2020	2030	2040	2050	2005-2030	2005-2050
<i>Pensioenen</i>	9,1	8,9	10,0	12,0	13,0	13,0	2,9	3,9
werknemers	5,1	5,1	5,9	7,3	7,9	7,9	2,2	2,8
zelfstandigen	0,7	0,7	0,6	0,7	0,7	0,7	0,0	0,0
overheid	3,3	3,1	3,4	4,1	4,4	4,5	0,8	1,2
<i>Gezondheidszorgen</i>	7,1	7,9	8,6	9,5	10,3	10,8	2,4	3,7
<i>Invaliditeit</i>	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1	0,0	-0,1
<i>Werkloosheid</i>	2,2	2,1	1,5	1,3	1,2	1,2	-1,0	-1,1
<i>Brugpensioen</i>	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	-0,1	-0,1
<i>Kinderbijslag</i>	1,6	1,5	1,3	1,2	1,2	1,1	-0,4	-0,6
<i>Andere Sectoren</i>	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	0,0	0,0
Totaal	23,1	23,4	24,4	26,8	28,4	28,8	3,8	5,8

Bron: Studiecommissie voor de vergrijzing, jaarverslag mei 2006.

2.3. Implicaties voor het aanbevolen begrotingstraject

Deze ontwikkelingen die zijn opgetreden sedert juni 2004, het moment waarop de Afdeling haar laatste advies heeft uitgebracht, maken een heroverweging van het aan te bevelen begrotingstraject noodzakelijk. De tot dusver uitgewerkte begrotingsscenario's waren

weliswaar coherent maar hadden een beperkte tijdshorizon. Zij hielden enkel rekening met de kosten van de vergrijzing tot 2030. De houdbaarheid van de overheidsfinanciën was gewaarborgd tot 2030 maar niet noodzakelijk daarna.

Bij het bepalen van een nieuwe begrotingsstrategie op middellange en lange termijn dient dus volledig rekening te worden gehouden met alle thans beschikbare informatie betreffende de extra kosten van de vergrijzing tussen 2030 en 2050. Het jaar 2050 kan daarenboven op dit ogenblik worden beschouwd als een passende tijdshorizon uit het oogpunt van het houdbaarheids criterium, vermits de begrotingskosten van de vergrijzing naar het einde van die periode zouden stabiliseren. Een heroverweging van het door de Afdeling aanbevolen begrotingstraject dringt zich dan ook op.

3. Criteria en randvoorwaarden voor de keuze van een begrotingstraject

3.1. Overzicht

In dit deel worden de criteria toegelicht aan de hand waarvan de keuze voor een begrotingstraject dient te gebeuren. Zo moet de keuze van een nieuw aanbevolen begrotingstraject zijn gebaseerd op twee overwegingen:

- het traject moet houdbaar zijn in de zin dat de overheidsschuld op lange termijn moet tenderen naar een laag en stabiel niveau;
- het traject moet ook zoveel mogelijk intertemporeel neutraal zijn, in de zin dat noodzakelijke begrotingsinspanningen niet mogen worden doorgeschoven naar latere generaties.

Vanuit een benadering op lange termijn die is gebaseerd op deze twee criteria kunnen aanbevelingen worden gedistilleerd voor het begrotingsbeleid op middellange termijn. Er dient evenwel op te worden gewezen dat de keuze van het aanbevolen begrotingstraject niet volledig losstaat van de concrete invulling die wordt gegeven aan de begrippen van houdbaarheid en intertemporele neutraliteit van de overheidsfinanciën. Vandaar dat de Afdeling zeer precies wenst toe te lichten op welke wijze zij deze criteria heeft gedefinieerd en geconcretiseerd.

3.2. De houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de lange termijn

Een op lange termijn houdbaar of met andere woorden duurzaam begrotingsbeleid is een beleid dat als het ware onbeperkt in de tijd zou kunnen voortduren, terwijl een niet-duurzaam begrotingsbeleid daarentegen vroeg of laat zal moeten worden gewijzigd. In de economische literatuur worden verschillende benaderingen naar voren geschoven om deze veeleer intuïtieve definitie van duurzaam beleid te operationaliseren en het concept van houdbare overheidsfinanciën te concretiseren. Hoewel er theoretisch gezien geen unieke maatstaf voorhanden is, komen de meeste specificaties erop neer dat een continu groeiende schuldratio niet duurzaam is.

Daarom lijkt het aangewezen om een voor het beleid duidelijke doelstelling te formuleren waarbij de schuldratio op lange termijn zou stabiliseren op of convergeren naar een laag niveau. Deze doelstelling kan worden bereikt door in de komende jaren de overheidsschuld op versnelde wijze te verminderen via de opbouw van begrotingsoverschotten en deze vervolgens geleidelijk af te bouwen waarbij het financieringssaldo op lange termijn zou tenderen naar een structureel tekort van 1 pct. bbp. Dit tekort laat toe dat de automatische stabilisatoren spelen zonder het risico op de schending van het in het Verdrag van Maastricht vermelde criterium van een maximum tekort van 3 pct. bbp. Een tekort van 1 pct. bbp wordt trouwens in het kader van het sinds 2005 hervormde stabiliteits- en groeipact naar voren geschoven als toelaatbare doelstelling op middellange termijn voor landen met een lage overheidsschuld en een hoog groeipotentieel. Dergelijk scenario zou leiden tot een schuldstabilisatie op een niveau van minder dan 30 pct. van het bbp.

3.3. Intertemporele neutraliteit

Eén van de sleutelbegrippen in het debat rond de financiering van de vergrijzing is ongetwijfeld intertemporele neutraliteit. Verschillende strategieën van financiering van de toekomstige extra budgettaire lasten veroorzaakt door de vergrijzing impliceren immers verschillende lasten voor de verschillende generaties. De vraag naar een operationele maatstaf voor intertemporele neutraliteit is dan ook fundamenteel. Een dergelijk vrij abstract concept kan echter op verschillende manieren worden vertaald.

Een eerste manier om dit principe van intertemporele neutraliteit te operationaliseren bestaat erin de verhouding van het primaire saldo buiten vergrijzing tot het bbp te analyseren. Een min of meer constante verhouding wijst op een gelijkmatig verdeelde inspanning over de tijd heen. Dergelijke indicator houdt evenwel onvoldoende rekening met de verschuivingen in de tijd tussen actieven en niet-actieven. Om dit element te vatten wordt een tweede indicator gebruikt die een raming geeft van de bijdrage van de gemiddelde werkende aan het primaire financieringssaldo van de overheid doorheen de tijd. Intertemporele neutraliteit wordt aldus gedefinieerd als de situatie waarin opeenvolgende generaties van werkenden ongeveer hetzelfde bedrag bijdragen. In deze benaderingswijze worden substantiële verschillen in de bijdrage aan het primaire saldo in de tijd als onevenwichtig beschouwd.

Het gaat dus noodzakelijkerwijze om een vereenvoudigende benaderingswijze die is gebaseerd op een erg rudimentaire verdeling van de verschillende budgettaire rubrieken tussen werkenden en niet-werkenden. Ondanks deze vereenvoudigende veronderstellingen biedt deze benadering van de intertemporele neutraliteit van het begrotingsbeleid een goed benaderend inzicht in de mate waarin met verschillende begrotingsstrategieën het criterium van intertemporele neutraliteit zou worden gerespecteerd.

3.4. Een begrotingsoverschot van 0,3 pct. bbp in 2007 als vertrekpunt

De Afdeling vertrekt van de in de federale begroting 2007 vooropgestelde doelstelling om voor de gezamenlijke overheid te komen tot een financieringsoverschot van 0,3 pct. bbp. Deze werkwijze berust op een tweeledige motivatie. In de eerste plaats sluit de Afdeling zich met dit uitgangspunt aan bij de huidige begrotingsdoeleinden, zoals die worden weerspiegeld in het recentste Stabiliteitsprogramma van december 2006 en in de federale begroting voor 2007. In de tweede plaats sluit dit vertrekpunt aan bij de vroeger geformuleerde adviezen van de Afdeling waarin werd gepleit voor de geleidelijke opbouw van begrotingsoverschotten om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te kunnen waarborgen in het licht van de vergrijzing.

De Afdeling wenst te benadrukken dat dit uitgangspunt reeds als ambitieus kan worden bestempeld, gegeven de actuele situatie van de overheidsfinanciën. Vooreerst dienen een aantal maatregelen die in de begroting 2007 zijn vervat nog te worden gespecificeerd en uitgewerkt. Bovendien bevat deze begroting, net zoals de voorbije jaren, maatregelen die als niet-recurrent kunnen worden beschouwd (zie tabel hieronder). Omdat het noodzakelijk is dat in de volgende jaren structurele begrotingsoverschotten worden opgebouwd, dienen deze niet-recurrente factoren - eventueel geleidelijk - te worden afgebouwd en vervangen door structurele maatregelen.

Tabel 3
Niet-recurrente factoren (a)

(In miljoenen euro's tenzij anders vermeld)

	2003	2004	2005	2006	2007
Enmalige factoren					
Fiscale regularisaties		498		75	50
Schuldovername NMBS door het Fonds voor Spoorweginfrastructuur			-7.400		
Energiekorting			-145	-97	
Versnelde inkohiering vennootschapsbelasting				700	
Tijdelijk belastingregime belastingvrije reserves					341
Wijziging betalingstijdstip sociale bijdragen op vervroegd vakantiegeld					233
Verschuivingen in de financiering van de NMBS-groep				100	110
Overige (b)	-546	-259	225	-100	
Zelfkerende maatregelen					
met invloed op de korte termijn					
Verschuiving in de inning van belastingen, onder meer tussen bedrijfsvoorheffing en inkohiering	-227	184	205		
Verschuivingen in de financiering van de NMBS-groep	-1.051	1051			
Effectisering van achterstallige belastingen			439	486	-183
met invloed op de lange termijn (c)					
Vastgoedverkopen	195	689	171	953	600
Kapitaaloverdracht ter compensatie van de overname van pensioenverwachtingen	5.000	151	481		500
Impact op het financieringssaldo					
volgens de Eurostat-zienswijze (d)					
In miljoenen euro	3.371	2.314	-6.024	2.117	1.651
Procenten bbp	1,2	0,8	-2,0	0,7	0,5
volgens de INR-zienswijze (d)					
Procenten bbp	1,2	0,8	0,4	0,7	0,5

Bronnen: Begrotingsdocumenten, NBB.

- (a) Een positief (negatief) cijfer duidt op een verbetering (verslechtering) van het financieringssaldo van de overheid als gevolg van de niet-recurrente factoren.
- (b) De overige eenmalige factoren hebben, voor 2005, betrekking op een kapitaaloverdracht aan de overheid door Aquafin, als gevolg van een geschil aangaande het toe te passen btw-tarief (225 miljoen euro). Voor 2006 heeft een verschuiving in de financiering van de NMBS-Groep geleid tot een eenmalige daling van de subsidies (100 miljoen euro), maar dit effect werd gecompenseerd door een uitzonderlijke betaling van de Vlaamse Gemeenschap aan de waterdistributiemaatschappijen en aan Aquafin (circa 100 miljoen euro).
- (c) Aangezien de niet-recurrente factoren worden gedefinieerd als elementen die een significante weerslag hebben op de overheidsfinanciën gedurende één jaar of hooguit een beperkt aantal jaren, wordt voor de maatregelen met een invloed op de lange termijn geen rekening gehouden met hun latere weerslag, die overigens soms moeilijk op betrouwbare wijze te ramen is. Door deze afspraak kan worden vermeden dat over een lange periode zonder nieuwe niet-recurrente factoren persistente verschillen tussen de nominale en structurele begrotingssaldi zouden worden vastgesteld.
- (d) Volgens de zienswijze van het INR valt het Fonds voor Spoorweginfrastructuur (FSI), dat in het kader van de herstructurering van de NMBS op 1 januari 2005 werd opgericht, onder de sector van de niet-financiële vennootschappen. Volgens de zienswijze van Eurostat behoort dit Fonds tot de overheidssector, en dient de overname van de NMBS-schuld waartoe het is overgegaan, te worden geboekt als een kapitaaloverdracht van deze sector naar de sector van de niet-financiële vennootschappen.

3.5. Macro-economische hypothesen en budgettaire kosten van de vergrijzing

Voor de simulaties werden voor het jaar 2007 de hypothesen inzake bbp-groei van de Economische Begroting van februari 2007 in aanmerking genomen en voor de jaren 2008-2011 die van de vooruitzichten op middellange termijn van het Federaal Planbureau die als basis hebben gediend voor het opstellen van het nieuwe Stabiliteitsprogramma voor België van december 2006. Voor de periode na 2011 werden de reële groeicijfers van de Studiecommissie voor de vergrijzing gebruikt.

Voor de impliciete rente tot 2010 wordt uitgegaan van een quasi-stabilisering. Voor de periode na 2010 wordt aangenomen dat de impliciete rente in tien jaar met 25 basispunten zou stijgen tot 4,85 pct. in 2020 en vervolgens op dat niveau zou stabiliseren.

De macro-economische projectie van de Studiecommissie waarop de Afdeling zich baseert wordt ondersteund, zoals reeds gesteld, door twee centrale hypothesen. Voor de groei van de arbeidsproductiviteit op lange termijn wordt uitgegaan van de hypothese dat deze jaarlijks zou toenemen met 1,75 pct., wat ongeveer de productiviteitsgroei is die de laatste dertig jaar werd geboekt. Verder zijn deze projecties gebaseerd op de hypothese dat de werkgelegenheidsgraad tegen 2050 met 7,5 procentpunten in de hoogte zou gaan. Dit impliceert dat de volgende tien jaren gemiddeld elk jaar 30.000 tot 35.000 nieuwe arbeidsplaatsen worden gecreëerd.

De vergrijzing van de bevolking zal onvermijdelijk aanleiding geven tot een sterke neerwaartse druk op de economische groei. De jaarlijkse toename van het bbp naar volume is immers het resultaat van twee componenten, namelijk het verloop van de werkgelegenheid enerzijds en de stijging van de arbeidsproductiviteit anderzijds. Op basis van de verwachte demografische evolutie gaat de Studiecommissie ervan uit dat er in de volgende decennia een einde zal komen aan de geleidelijke toename van de werkgelegenheid. Voor de periode na 2020 moet zelfs rekening worden gehouden met een inkrimping van de beroepsbevolking en van de werkgelegenheid. Uitgaande van de hypothese van de Studiecommissie voor de vergrijzing dat de toename van de arbeidsproductiviteit in de toekomst 1,75 pct. per jaar zal bereiken, zou de jaarlijkse groei van het bbp naar volume in de loop van het volgende decennium dan ook geleidelijk terugvallen tot ongeveer 1,5 pct. in 2030 en de daaropvolgende periode.

De Studiecommissie wijst er wel uitdrukkelijk op dat een voortzetting van een actief werkgelegenheidsbeleid nodig zal zijn om dit vooropgestelde traject te kunnen bewerkstelligen. Bijzondere aandacht moet hierbij gaan naar ouderen, laaggeschoolden en allochtonen. In België ligt de arbeidsparticipatie van deze groepen immers duidelijk onder het Europese gemiddelde. In die context spelen zowel de opleiding van jongeren als de permanente vorming van de beroepsactieve bevolking een sleutelrol. Het scholingsniveau van de arbeidskrachten zal trouwens een ondersteunende factor moeten zijn om te komen tot productiviteitswinsten. Om de productiviteitsgroei te stimuleren moeten ook andere hefboomen worden aangewend. In dit verband moet worden gestreefd naar een toename van de investeringen en een toename van de kwaliteit van de kapitaalgoederenvoorraad, het stimuleren van onderzoek en ontwikkeling en innovatie. Ook andere factoren zoals een

betere marktwerking en het aanmoedigen van het ondernemerschap zijn essentiële elementen voor het dynamisme van onze economie.

In haar advies gaat de Afdeling uit van de vergrijzingskosten zoals geraamd door de Studiecommissie. Dit impliceert de voortzetting van een ambitieus beleid inzake werkgelegenheid en het stimuleren van een sterke economische groei. Desgevallend kan de noodzaak zich voordoen om de budgettaire kosten van de vergrijzing en/of de financiering ervan te beïnvloeden.

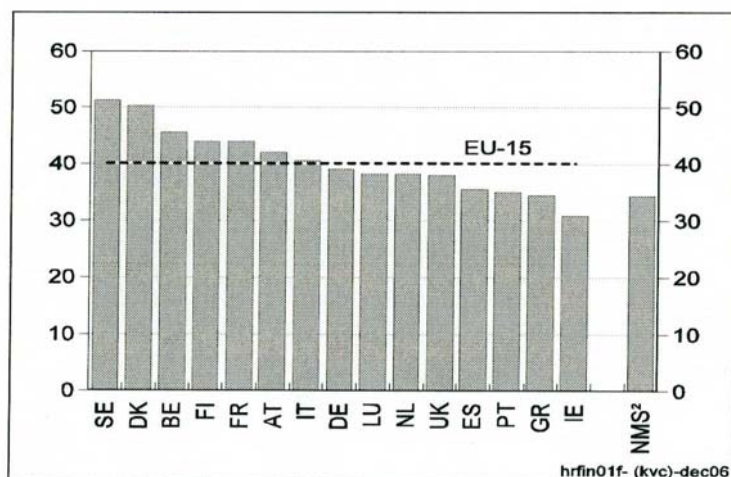
3.6. Ongewijzigde ontvangstenratio

Ten slotte opteert de Afdeling ervoor om te komen tot een begrotingstraject dat, in het licht van de vergrijzing, als houdbaar en intertemporeel neutraal kan worden beschouwd en dat wordt gebaseerd op de technische hypothese van een constante globale ontvangstenratio (6).

De globale fiscale en parafiscale druk in België behoort, net als in de Scandinavische landen, reeds geruime tijd tot de hoogste van Europa. In 2005 was de fiscale en parafiscale druk in België met 45,6 pct. bbp de derde hoogste in de EU-15, na Zweden en Denemarken, en 5,4 procentpunten hoger dan het EU-15-gemiddelde. Het beleid van de meeste Europese overheden lijkt tegenwoordig gericht op een verlaging van de belastingdruk, en dan in het bijzonder de belastingdruk op arbeid, en de nominale belastingtarieven op de winsten van vennootschappen. Gezien de openheid van de Belgische economie legt dit beperkingen op aan de capaciteit van de overheid om sterk afwijkende belastingtarieven te hanteren ten opzichte van de voornaamste handelspartners.

Grafiek 2
Totale fiscale en parafiscale ontvangsten (1)

In procent van het BBP, 2005



Bron: EC.

(1) Fiscale en parafiscale overheidsontvangsten met inbegrip van de heffingen van de EU.

(2) New Member States (10 nieuwe EU-lidstaten).

6 De weerslag van de vergrijzing op de evolutie van de ontvangsten van de overheid en van haar verschillende subsectoren werd nog niet grondig bestudeerd. Daarom houdt de Afdeling vast aan de hypothesen die in dit verslag werden aangenomen.

Eventuele verschuivingen binnen de overheidsontvangsten kunnen daarentegen wel worden overwogen. Een efficiënte en correcte inning van de fiscale en sociale ontvangsten en de bestrijding van de fiscale en sociale fraude zijn ook essentieel.

4. Voorstel voor een begrotingstraject

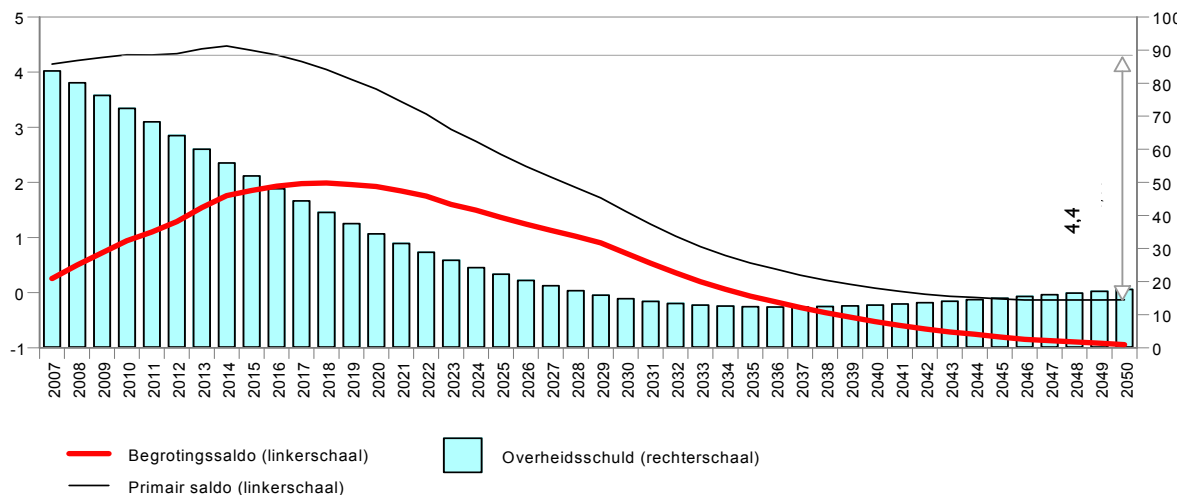
4.1. Beschrijving van het voorgestelde traject

Het voorgestelde scenario is gebaseerd op de hypothesen die werden uiteengezet in de twee voorgaande delen en verschilt van de trajecten die in het verleden werden aanbevolen door de Afdeling, vooral vanwege de nieuwe raming van de vergrijzingskosten door de Studiecommissie voor de vergrijzing. Deze raming werd namelijk uitgebreid tot de periode 2030-2050, waarin de kosten van de vergrijzing met 2 procentpunten bbp extra zouden stijgen. Om de houdbaarheid van de begrotingsvooruitzichten op de lange termijn en de intertemporele budgettaire neutraliteit te waarborgen zullen de inspanningen die nodig zijn op de middellange termijn derhalve verder moeten reiken dan tot dusver werd aanbevolen.

Er werd voor de horizon 2050 geopteerd voor een traject waarbij zowel het structureel tekort als de overheidsschuld stabiliseren op een niveau dat duurzaam is. Zo werd een structureel financieringstekort bepaald van maximaal 1 pct. bbp. Bij een nominale groei van het bbp die zou tenderen naar 3,6 pct. vanaf 2050, zoals voorzien in de projecties van de Studiecommissie voor de vergrijzing, zou de overheidsschuld dan stabiliseren onder de 30 pct. van het bbp. Een dergelijk financieringssaldo zou voldoende ruimte vrijlaten voor de werking van de automatische stabilisatoren, zonder dat bij ongunstige conjunctuurontwikkelingen het in het Verdrag van Maastricht vermelde criterium van een maximumdeficit van 3 pct. bbp in gevaar zou worden gebracht.

Grafiek 3
Door de Afdeling aanbevolen scenario

In procent van het BBP



Bron: SCvV en HRF.

Een schuldstabilisatie rond een hoger niveau van bv. 60 pct. bbp zou, uitgaande van dezelfde hypothese inzake nominale bbp-groei, weliswaar een financieringstekort van iets meer dan 2 pct. bbp toelaten, maar rekening houdende met de zogeheten Maastrichtnorm voor het overheidstekort zou een dergelijke begrotingsdoelstelling de bewegingsvrijheid voor de werking van de automatische stabilisatoren echter aanzienlijk reduceren.

Bijgevolg acht de Afdeling het aangewezen om op termijn te komen tot een schuldstabilisatie op een niveau van minder dan 30 pct. bbp. Deze doelstelling kan worden bereikt door in de komende jaren de overheidsschuld op versnelde wijze te verminderen via de opbouw van begrotingsoverschotten en deze vervolgens geleidelijk af te bouwen waarbij het financieringssaldo op lange termijn zou tenderen naar een structureel tekort van 1 pct. bbp. Zoals gesteld laat dit tekort toe dat de automatische stabilisatoren spelen zonder het risico op de schending van het in het Verdrag van Maastricht vermelde criterium van een maximumtekort van 3 pct. bbp. Een tekort van 1 pct. bbp wordt trouwens in het kader van het sinds 2005 hervormde Stabiliteits- en groeipact naar voren geschoven als toelaatbare doelstelling op middellange termijn voor landen met een lage overheidsschuld en een hoog groeipotentieel.

Het voorgestelde scenario gaat uit van het traject dat werd opgenomen in de wet van 5 september 2001 tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds, zoals gewijzigd op 20 december 2005. Dit traject werd trouwens onlangs bevestigd, vermits het is vervat in het Stabiliteitsprogramma van België van december 2006, dat echter maar tot 2010 gaat. In haar aanbevolen scenario neemt de Afdeling voor de periode 2007-2010 de doelstellingen over van het Stabiliteitsprogramma van België van december 2006. Nadien zou het financieringssaldo verder oplopen tot meer dan 1,5 pct. bbp in 2013 en in 2017-2018 een maximum bereiken van 2 pct. bbp. Vervolgens zou het geleidelijk afnemen tot 0,7 pct. bbp in 2030 en negatief worden vanaf 2035. Tegen het einde van de periode zou het naar een tekort van 0,9 pct. bbp toegroeien.

Het voorgestelde traject op de middellange termijn reikt aldus iets minder ver dan de aanbevelingen in het jaarverslag 2004 van de Afdeling; de verwezenlijking van een overschot van 1,5 pct. bbp wordt met 2 jaar uitgesteld. Voorts vereist het in de tijd volgehouden inspanningen die het mogelijk moeten maken om een hoger maximum financieringssaldo te bereiken dan tot dusver werd aanbevolen. Dit saldo zou vervolgens geleidelijk kunnen afnemen vanaf 2019. Dit traject op de middellange termijn moet worden gezien als een minimale inspanning.

Dankzij dit traject wordt ruim 80 pct. van de begrotingskosten van de vergrijzing tussen 2010 en 2050, die volgens de ramingen van de Studiecommissie voor de vergrijzing 5,5 bbp-punten bedragen, vanaf 2010 geprefinancierd en het saldo van circa 20 pct. via een geleidelijke bijna-lineaire vermindering van de primaire uitgaven buiten vergrijzing tussen 2010 en 2050.

Indien men tegen 2012 het beoogde begrotingsoverschot van 1,3 pct. bbp wil bereiken, dient het primaire overschot te worden verhoogd tot 4,4 pct. bbp, dit is een verbetering van 0,2 pct. bbp in vijf jaar (2007-2012) ten opzichte van het niveau dat in 2007 wordt verwacht (4,2 pct. bbp).

Tussen 2012 en 2017 zal een volgehouden dynamiek van schuldafbouw automatisch leiden tot een voortdurende vermindering van de rentelasten die volstaat om, enerzijds, de gestegen kosten van de vergrijzing op te vangen en, anderzijds, enigszins bij te dragen tot een groter begrotingsoverschot. De toegelaten reële groei van de primaire uitgaven buiten de begrotingskosten van de vergrijzing zou aldus ten hoogste gemiddeld 2 pct. mogen bedragen in die periode, dit is ongeveer hetzelfde niveau als tijdens de voorgaande periode.

Vanaf 2018 tot 2038 zou de schuldafbouw worden voortgezet, maar zouden de bespaarde rentelasten niet meer toereikend zijn om de gestegen kosten van de vergrijzing op te vangen. De druk op de primaire uitgaven buiten de begrotingskosten van de vergrijzing zou dan geleidelijk voelbaar worden, zodat de stijging in die periode dan gemiddeld niet hoger ligt dan 1,5 pct. per jaar (een verschil van 0,1 pct. per jaar en opzichte van de geprojecteerde economische groei).

Na 2038, ten slotte, zouden de schuld en de rentelasten opnieuw geleidelijk toenemen en de druk op de primaire uitgaven buiten de begrotingskosten van de vergrijzing navenant verhogen. De tragere groei van de uitgaven voor de vergrijzing zou die druk echter enigszins verlichten, zodat de reële groei van die uitgaven tot 2050 eveneens gemiddeld 1,5 pct. zou mogen bedragen.

4.2. Impact van het voorgestelde traject op de uitgaven

Indien men ervan uitgaat dat de totale overheidsontvangstenratio ongewijzigd blijft, vormen de primaire uitgaven, met uitzondering van de vergrijzingskosten, de variabele die moet worden aangepast om die doelstellingen te bereiken. De reële groei van die uitgaven zou op jaarbasis gemiddeld bijna 1,6 pct. bedragen tijdens de periode 2007-2050. Het verschil ten opzichte van de reële economische groei zou aldus uitkomen op 0,2 pct. per jaar. Over diezelfde periode zou de groei van de reële uitgaven in de sociale voorzieningen 2,3 pct.

bereiken, waardoor het reële groeitempo van de totale primaire uitgaven op 2 pct. wordt gebracht.

Dit tempo ligt lager dan het gemiddelde tempo van de afgelopen jaren (2000-2006), toen de stijging iets meer dan 2,5 pct. bedroeg. Deze stijging lag hoger dan de trendmatige economische groei (ongeveer 2,1%) en zonder verslechtering van het financieringssaldo in het recente verleden zou zij enkel mogelijk geweest zijn dankzij, enerzijds, een uitzonderlijke daling van de rentelasten die op haar beurt verband hield met de daling van de impliciete nominale rente op de overheidsschuld en de schuldratio en, anderzijds, een steeds groter beroep op niet-recurrente maatregelen.

Tabel 4
Groeitempo belangrijkste aggregaten

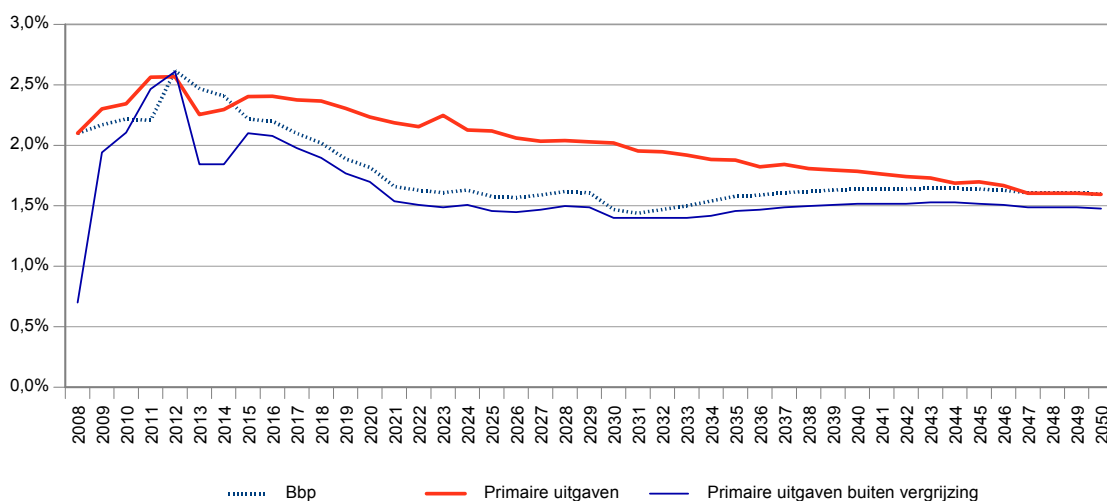
	(in %)			
	2007-50	2007-11	2011-2015	2015-2050
BBP in volume	1,77	2,17	2,43	1,65
Totale primaire uitgaven	2,02	2,32	2,38	1,94
Vergrijzingsuitgaven	2,32	2,76	2,62	2,24
Niet-vergrijzingsuitgaven	1,62	1,80	2,10	1,54
Verschil niet-vergrijzingsuitgaven/ BBP	-0,16	-0,37	-0,33	-0,11

Bron: SCvV, HRF en FPB.

Om te voorkomen dat die « regel » leidt tot een aanzienlijke procyclische vertekening bij de bepaling van het begrotingsbeleid, werd bovendien voor de reële groei van die niet-vergrijzinggebonden primaire uitgaven een plafond van 2,1 pct. vastgelegd ingeval de reële economische groei hoger uitvalt dan 2,2 pct. en een ondergrens van 1,4 pct. bij een economische groei van minder dan 1,5 pct. Op kruissnelheid ligt de groeivoet van de niet-vergrijzinggebonden primaire uitgaven iets meer dan 0,16 procentpunt onder de nominale bbp-groei, met een groeitempo van 1,6 procentpunt op 10 jaar. Over de periode 2010-50 bedraagt de verbetering van het niet-vergrijzinggebonden primaire saldo aldus 1,0 procentpunt bbp, of een kwart procentpunt bbp per decennium, wat voldoende is om het niet vanaf 2010 voorgefinancierde deel van de begrotingskosten van de vergrijzing te dekken.

Grafiek 4 Bestedingsmarges inzake primaire uitgaven

(reële veranderingspercentages t.o.v. het voorgaande jaar)



Bron: SCvV, HRF en FPB.

De moeilijkheidsgraad van deze doelstelling moet niet onderschat worden en dit om twee redenen. Deze berekeningen gaan ten eerste uit van een vooropgesteld begrotingsoverschot voor de gezamenlijke overheid van 0,3 pct. bbp in 2007. Zoals hierboven vermeld dienen een aantal maatregelen die in de begroting 2007 zijn vervat evenwel nog te worden gespecificeerd en uitgewerkt. Bovendien bevat deze begroting, net zoals de voorbije jaren, voor een behoorlijk bedrag aan maatregelen die als niet-recurrent kunnen worden beschouwd. Deze niet-recurrente factoren dienen dan ook geleidelijk te worden afgebouwd en vervangen door structurele maatregelen.

Ten tweede wordt de maximaal aanvaardbare groeivoet van de niet-vergrijzinggebonden primaire uitgaven strikt bepaald door de stabilisatie van de totale ratio van de overheidsontvangsten op het voor 2007 verwachte peil ervan. Ter indicatie wordt hierbij opgemerkt dat elk negatief verschil op jaarbasis van 0,1 pct. bbp van deze ratio die groeimarge van de niet-vergrijzinggebonden primaire uitgaven met 0,5 pct. per jaar zou inperken en dit voor alle deelsectoren van de overheid. Een daling van de ratio van de totale overheidsontvangsten met 0,5 pct. bbp tijdens de periode 2007-2012, bijvoorbeeld, zou de toegestane reële groei van de niet-vergrijzinggebonden primaire uitgaven aldus beperken tot 1,5 pct. per jaar (in plaats van 2 pct.), voor alle beleidsniveaus samen.

Wat deze bestedingsruimte inzake primaire uitgaven betreft, dienen twee slotopmerkingen te worden gemaakt. In de eerste plaats berusten alle hierboven gemaakte ramingen, zoals bepaald in de taakomschrijving van de Afdeling, op de laatste ramingen van de begrotingskosten van de vergrijzing die de Studiecommissie voor de vergrijzing in 2006 heeft uitgebracht, alsook op het onderliggende macro-economische scenario. Mochten die begrotingskosten in de toekomst opwaarts worden herzien, zal het, om het uitgestippelde houdbaarheids-traject na te komen, raadzaam zijn hetzij additionele structurele maatregelen te nemen die in staat zijn de begrotingskosten tot hun aanvangstraject terug te brengen,

hetzij, indien dat niet gebeurt, het traject van het niet-vergrijzinggebonden primaire saldo dienovereenkomstig aan te passen, in restrictievere zin.

In de tweede plaats moet worden benadrukt dat het onderscheid tussen de vergrijzinggebonden sociale prestaties enerzijds en de niet-vergrijzinggebonden primaire uitgaven anderzijds vooral om technische redenen wordt gemaakt. Op deze manier wordt duidelijk geïllustreerd wat de bestedingsmarges inzake primaire uitgaven zijn, de invloed van de vergrijzing op de sociale uitgaven niet meegerekend.

4.3. *Beoordeling aan de hand van de vooropgestelde criteria*

Om aanbevelenswaardig te zijn, moet het voorgestelde scenario een afdoend antwoord bieden op de begrotingskosten van de vergrijzing, met inachtneming van de twee aan het begin van dit document vermelde basiscriteria: het moet op lange termijn houdbaar zijn voor de overheidsfinanciën en een hoge mate van intertemporele begrotingsneutraliteit garanderen.

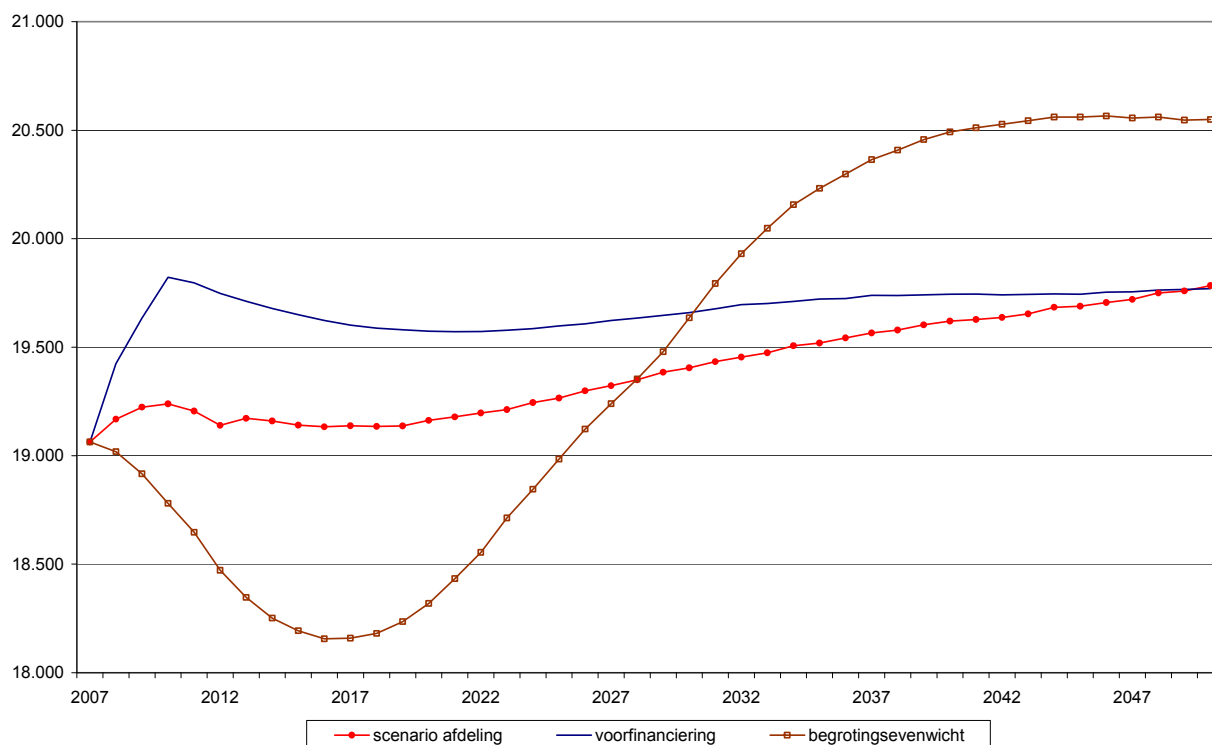
Volgens het aanbevolen traject bedraagt de vanaf 2010-2011 beschikbare voorfinancieringsmarge om de kosten van de vergrijzing op te vangen ongeveer 4,4 procentpunten bbp (zie ook de samenvattende tabel in bijlage 1). Aangezien de door de Studiecommissie voor de vergrijzing geraamde kosten met 5,8 procentpunten bbp zouden toenemen, zou de aldus voorgestelde voorfinancieringsgraad op korte-middellange termijn ruim (meer dan 80 pct.) maar ontoereikend zijn. Zodoende zijn in het voorgestelde scenario absoluut verdere aanpassingen nodig, door de niet-vergrijzinggebonden primaire uitgaven te laten toenemen in een tempo dat structureel iets onder de bbp-groei blijft. Indien de vergrijzingskosten in de toekomst naar omhoog zouden herzien of ingeschat worden, dan blijft dit scenario geldig op voorwaarde dat er structurele maatregelen genomen worden zodat de voorziene overheidssaldi verder in de hand gehouden worden.

Volgens het criterium van de houdbaarheid op lange termijn, dat, zoals vermeld, wordt gedefinieerd door een financieringsbehoefte en een schuld van minder dan respectievelijk 1 pct. en 30 pct. bbp, is het door de Afdeling voorgestelde traject bevredigend. Enerzijds leidt het immers tegen 2050 tot een financieringsbehoefte die zich zou stabiliseren rond 0,9 pct. bbp. Anderzijds zou de schuld teruglopen tot een laag peil van zowat 13 pct. bbp in 2035, en zelfs al zou die schuldgraad opnieuw licht toenemen aan het einde van de periode, zou hij beperkt blijven tot 17 pct. bbp in 2050 en convergeren naar 25 pct. bbp op zeer lange termijn.

Grafiek 5

Bijdrage van de gemiddelde werkende tot het primair saldo

(euro, gedeleerd aan de hand van de nominale loongroei)



Bron: NBB en HRF.

Ook het criterium van de intertemporele neutraliteit, getoetst aan de stabiliteit van de bijdrage van elke werkende tot het primaire financieringssaldo, lijkt grotendeels te worden nageleefd. De toename van die bijdrage, "gedefleerd" aan de hand van de nominale loongroei, blijft immers beperkt tussen 2008 en 2050. Die bijdrage zou vervolgens echter nog stijgen en zou zich pas aan het einde van de eeuw stabiliseren.

4.4. Vergelijking met alternatieve scenario's

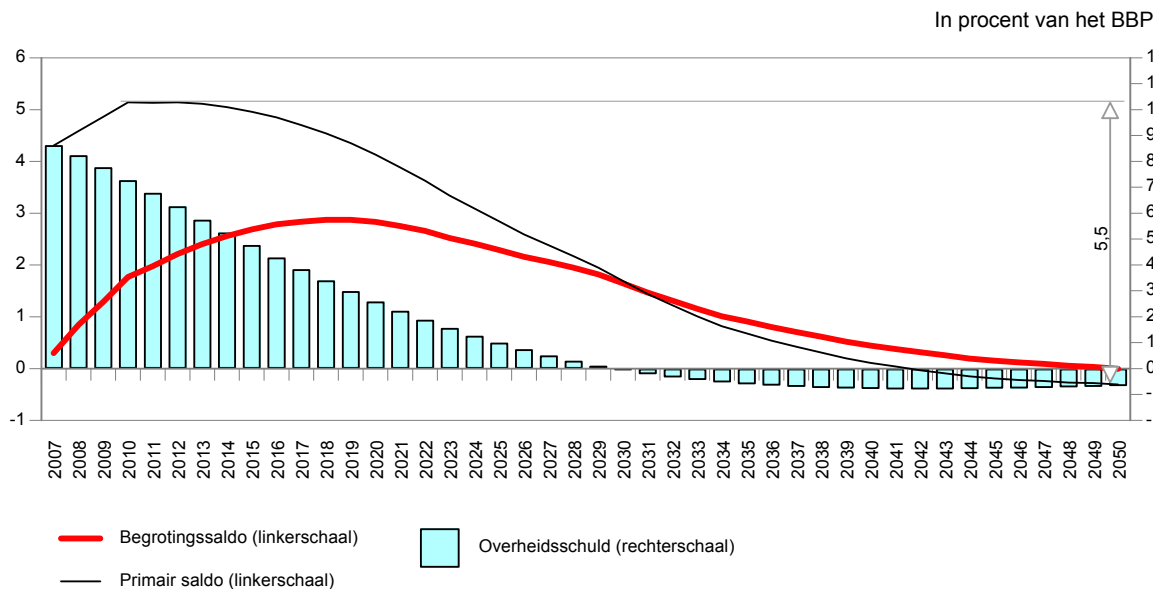
Het scenario waaraan de Afdeling de voorkeur geeft, kan worden vergeleken met twee extreme scenario's: een scenario van volledige voorfinanciering en een scenario waarbij het begrotingsevenwicht behouden blijft.

Scenario van volledige voorfinanciering

Het door de Afdeling aanbevolen traject wijkt af van een scenario van volledige voorfinanciering. Ondanks de in het verleden bereikte consensus over het principe van een volledige voorfinanciering van de begrotingskosten van de vergrijzing tegen 2030, impliceren de verruiming van de tijdshorizon tot 2050 en de additionele kosten die dat meebrengt - namelijk 2 procentpunten bbp tussen 2030 en 2050 volgens het verslag 2006 van de

Studiecommissie voor de vergrijzing – dat de mate van (totale of gedeeltelijke) voorfinanciering opnieuw aan de orde moet worden gesteld.

Grafiek 6
Scenario van volledige voorfinanciering



Bron: NBB en HRF en FPB.

Uitgaande van de begrotingsdoelstellingen voor 2007 zou een scenario van volledige voorfinanciering tegen 2050 betekenen dat het primaire overschot tegen 2010 met 0,8 procentpunt bbp moet worden verhoogd, terwijl het vrijwel stabiel dient te blijven volgens het door de Afdeling voorgestelde traject. In dat scenario van volledige voorfinanciering dient tevens het totale begrotingsoverschot op 2,2 pct. bbp te worden gebracht vanaf 2012 en zelfs op 2,9 pct. bbp in 2018, waarna het slechts geleidelijk weer zou teruglopen tot minder dan 1,5 pct. bbp vanaf 2031. In het voornoemde scenario zou de schuldenlast worden teruggeschroefd tot nul vanaf 2030. Dit zou de houdbaarheid van de overheidsfinanciën waarborgen alsook de kosten van de vergrijzing dekken.

In vergelijking met het door de Afdeling voorgestelde traject beantwoordt dat scenario aan het criterium van intertemporele neutraliteit door middel van een relatief hoge bijdrage per werkende aan het primaire saldo in het begin van de periode, een bijdrage die zich vervolgens grotendeels stabiliseert.

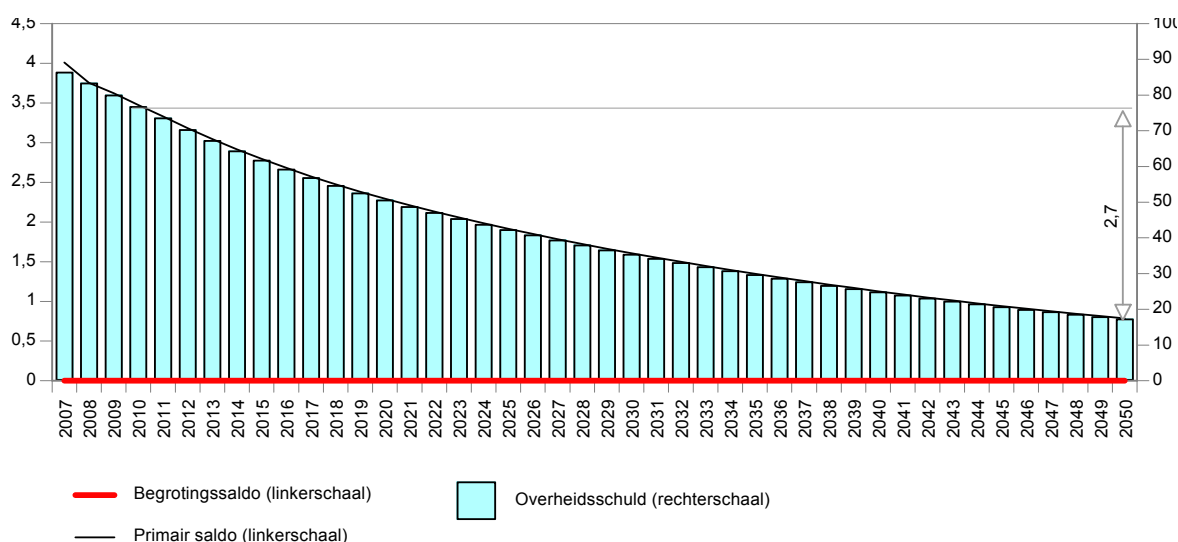
Niettemin is dat scenario niet vrij van belangrijke risico's vanuit het oogpunt van de "maatschappelijke aanvaardbaarheid"; de vraag rijst immers of het tot de taak van de overheidssector behoort aanzienlijke financiële activa aan te leggen. In het scenario wordt de vereiste restrictieve primaire begrotingsinspanning – die ten minste 2 pct. bbp bedraagt – de facto integraal toegespitst op de eerstvolgende federale kabinetsperiode, en niet op latere periodes. Hierdoor dreigt het principe van de budgettaire neutraliteit tussen de regeringsperiodes niet te worden nageleefd, zonder dat de verwachte voordelen van zo'n discontinuïteit duidelijk afgebakend zijn. In een gefedereerd land is het bovendien niet evident bepaalde entiteiten op te leggen op een permanente manier begrotingsoverschotten

te genereren ten behoeve van andere entiteiten. In dit scenario zouden vanaf 2030 nochtans financiële overheidsactiva moeten gevormd worden om de prefinanciering integraal te maken. Ten slotte maakt de theoretische literatuur over het begrotingsbeleid het in dit stadium niet mogelijk om onweerlegbaar te bevestigen dat een dergelijke strategie van volledige voorfinanciering strookt met een optimale economische ontwikkeling.

Scenario van “behoud van een begrotingsevenwicht”

Een ander scenario onderzoekt de gevolgen indien het financieringssaldo louter in evenwicht wordt gehouden over de hele periode, wat erop neerkomt dat wordt afgezien van de huidige strategie om geleidelijk overschotten aan te leggen teneinde de begrotingskosten van de vergrijzing volledig of gedeeltelijk vooraf te financieren.

Grafiek 7
Scenario van het behoud van een begrotingsevenwicht



Bron: NBB, HRF en FPB.

In zo'n scenario van "behoud van een begrotingsevenwicht" zouden de kosten van de vergrijzing tussen 2010 en 2050 slechts voor 2,7 procentpunten bpb, dat is ongeveer de helft ervan, kunnen worden gedekt. Vanaf 2015, of zelfs eerder, zouden de additionele en toenemende kosten van de vergrijzing niet meer kunnen worden opgevangen door de – vertraagde – autoreductie van de rentelasten, noch door per definitie onbestaande begrotingsoverschotten in te zetten. Die keuze kan enkel met enige zin voor verantwoordelijkheid worden overwogen:

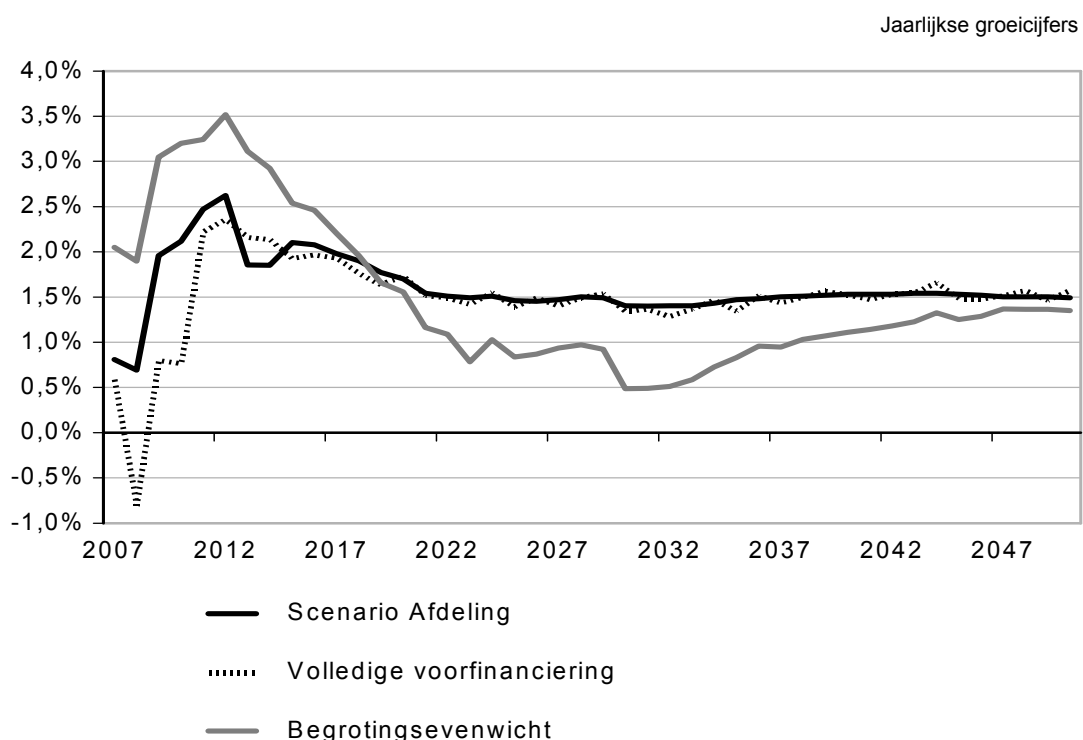
- hetzij door een fundamentele hervorming op korte termijn van de huidige pensioenstelsels of de sociale voorzieningen als geheel, met het oog op de drastische – met meer dan de helft – verlaging van de budgettaire kosten van de vergrijzing;
- hetzij a contrario door de aanvaarding van een structurele en belangrijke verhoging van de verplichte heffingen en/of steeds maar strengere besnoeiingen in de niet-vergrijzinggebonden primaire uitgaven (met inbegrip van die van Entiteit II);
- hetzij door een combinatie van die radicale veranderingen.

Dergelijke dwingende keuzen geven aan dat zo'n beleid niet houdbaar is op lange termijn.

Het is mogelijk de afgeleide begrotingskosten van een dergelijk scenario te berekenen, al was het maar op het vlak van de geringere afname van de rentelasten (ten minste 1 pct. bbp), en de daaruit voortvloeiende additionele restrictieve inspanning vanaf 2015 te ramen. Ter indicatie: wanneer zoals in het verleden wordt uitgegaan van een ratio van de fiscale ontvangsten die onveranderd blijft, zou de reële groeimarge van de niet-vergrijzinggebonden primaire uitgaven tijdens de periode 2015-2040 worden ingeperkt met ongeveer vier tienden in relatieve termen (een marge van 0,9 pct. per jaar in plaats van 1,5 pct. in het basisscenario, of een gecumuleerd verschil van bijna 15 pct. in 25 jaar). In ontvangsten-equivalent komt dit overeen met een gedwongen verhoging van de verplichte heffingen met 2,7 pct. bbp, ten laste van de toekomstige generaties.

De hier volgende grafiek laat zien hoe drastisch en duurzaam de groeimarges van de primaire uitgaven exclusief vergrijzing in dit scenario zouden afslanken over minder dan tien jaar in vergelijking met de twee vorige scenario's (HRF en integrale prefinanciering).

Grafiek 8
Vergelijking reële groeimarges van de primaire uitgaven excl. vergrijzing



Bron: NBB, HRF en FPB.

Om de weerslag van zo'n beleid inzake intertemporele neutraliteit te meten, wordt verondersteld dat het niet door voorfinanciering gedekte deel van de kosten van de vergrijzing ten laste van de huidige werkenden valt. In een eerste fase zou de fiscale druk kunnen dalen tot in 2016, maar vervolgens zou die druk zeer snel toenemen tot een plafond in 2046 en nadien geleidelijk afnemen. Het verschil tussen de bijdragen van de diverse "generaties" van werknemers zou aldus 14,2 pct. bedragen.

5. Implicaties van het aanbevolen begrotingstraject voor Entiteit II

5.1. Inleiding

Het is de bedoeling van deze verkennende projecties om een inzicht te verschaffen in de effecten op Entiteit II van het centraal scenario dat voor de gezamenlijke overheid werd uitgewerkt en dat een belangrijke prefinanciering van de budgettaire meerkosten van de vergrijzing toelaat.

Entiteit II wordt gevormd door de samenvoeging van enerzijds de gemeenschappen en de gewesten en anderzijds de lokale besturen. Laatstgenoemde subsector van de overheid omvat de gemeenten (met inbegrip van het gemeentelijk onderwijs), de agglomeraties, de federaties van gemeenten, de politiezones, de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (OCMW's), de provincies en enkele intercommunales die volgens de criteria van het ESR 95 tot de overheidssector behoren (7) (hierna kortweg gemeenten en provincies genoemd). Wat de onderlinge verhoudingen tussen deze twee subsectoren van de overheid betreft, dient vermeld te worden dat de gewesten voogdijoverheid zijn voor de lokale besturen.

Op financieel vlak betekent dit dat de gewesten bevoegd zijn voor:

- de algemene financiering van gemeenten en provincies ;
- de financiering van de opdrachten uit te voeren door gemeenten en provincies en door andere publiekrechtelijke rechtspersonen in de tot de bevoegdheid van de gewesten behorende aangelegenheden, behalve wanneer die opdrachten betrekking hebben op een aangelegenheid waarvoor de federale overheid of de gemeenschappen bevoegd zijn ;
- de samenstelling, organisatie, bevoegdheid en werking van de provinciale en gemeentelijke instellingen, met uitzondering van de pensioenstelsels van het personeel en de mandatarissen die door de bijzondere wetgever uitdrukkelijk van de gewestelijke bevoegdheidssfeer worden uitgesloten.

De federale overheid oefent een specifieke voogdijtaak uit op het vlak van civiele bescherming en politie. Zij financiert voor een deel de OCMW's voor de uitkeringen inzake leefloon en sociale bijstand en verricht transfers naar de politiezones.

De lopende overdrachten en kapitaaloverdrachten vanuit de overheid maken iets meer dan de helft uit van de totale ontvangsten van de lokale besturen. De overdrachten vanuit de federale overheid bedragen iets minder dan een derde van de totale ontvangen transfers.

7 De ziekenhuizen die afhangen van de gemeenten alsook de intercommunales die actief zijn op het gebied van energie, water, economische expansie en afvalbeheer worden doorgaans gerekend tot de sector van de niet-financiële vennootschappen.

Gelet op de bevoegdheden van de gemeenschappen inzake culturele en persoonsgebonden aangelegenheden, mag aangenomen worden dat de budgettaire meerkosten van de vergrijzing – in de mate dat zij de financiën van Entiteit II zullen beïnvloeden – grotendeels zullen gelokaliseerd zijn bij de gemeenschappen en niet zozeer bij de gewesten. Daarbij wordt in de eerste plaats gedacht aan de gemeenschapsbevoegdheden inzake het gezondheidsbeleid, het bejaardenbeleid, het gehandicaptenbeleid, de gezondheidsopvoeding, het gezinsbeleid en het beleid inzake maatschappelijk welzijn. Voor deze bevoegdheden wordt verwacht dat de kosten zullen oplopen naarmate de vergrijzing vordert. Ondanks de mechanisch dalende trend van de onderwijsuitgaven ten gevolge van de denataliteit, kan niet uitgesloten worden dat bepaalde specifieke uitgavencategorieën binnen deze sector toch aan belang zullen winnen. Hierbij wordt onder meer gedacht aan de vereiste inspanningen inzake beroepsomscholing en – bijscholing met het oog op de verhoging van de activiteitsgraad en inzake hoger onderwijs. Het is hierbij belangrijk te onderstrepen dat de pensioenen van het onderwijzend personeel niet door de gemeenschappen maar wel door de federale overheid worden ten laste genomen.

In tegenstelling tot de gemeenschappen, is het op het niveau van de gewesten minder duidelijk of de vergrijzing van de bevolking een verschuiving in het uitgavenpatroon zal teweegbrengen, dan wel effectief budgettaire meerkosten zullen opleveren. Vooral voor de gewestelijke bevoegdheden inzake milieu, huisvesting, openbare werken en vooral openbaar vervoer, maar ook inzake tewerkstellingsbeleid, kan toch enige druk op de uitgaven verwacht worden.

Bovendien zullen ook de lokale besturen met zekere meerkosten van de vergrijzing geconfronteerd worden die - afhankelijk van het financiële voogdijbeleid van de gewesten - geheel, gedeeltelijk of helemaal niet kunnen gecompenseerd worden door hogere gewestelijke overdrachten.

Uiteraard kan de vergrijzing ook gevolgen hebben voor de financiering van gewesten en gemeenschappen in de mate dat de regionale spreiding van de opbrengst van de personenbelasting hierdoor wordt beïnvloed.

5.2. De budgettaire kosten van de vergrijzing voor Entiteit II

In onderhavige projecties wordt rekening gehouden met de vergrijzingskosten zoals geraamd door de Studiecommissie voor de vergrijzing. Deze kosten bestaan voor het grootste deel uit de verwachte stijging van de sociale uitkeringen. Er zij op gewezen dat de indirecte kosten zoals beschreven aan het einde van het voorgaande deel niet worden meegeteld in deze raming.

In het verslag van 2004 van de Studiecommissie wordt voor de eerste maal een opdeling gemaakt van de meerkosten over Entiteit I (federale overheid & sociale zekerheid) en Entiteit II (gemeenschappen en gewesten & lokale besturen). In de daaropvolgende verslagen werd die opdeling telkens mede geactualiseerd. De Studiecommissie vertrekt hiervoor van een ongewijzigde institutionele context, d.i. van de huidige bevoegdheidsverdeling tussen de onderscheiden deelsectoren van de overheid.

Uit de ramingen van de Studiecommissie blijkt dat het leeuwendeel van de kosten verbonden aan de vergrijzing van de bevolking alsook de hiermee gepaard gaande budgettaire meeruitgaven, zowel in absolute als in evolutie termen, bij Entiteit I zijn gelokaliseerd. Dat is een gevolg van het feit dat het grootste deel van de sociale uitgaven afhangen van de sociale zekerheid en dus binnen Entiteit I zijn gelokaliseerd.

Tabel 5
Verdeling van de budgettaire kosten van de vergrijzing over de Entiteiten I en II

	(in procent van het totaal)									
	2007	2011	2020	2030	2040	2050	2007 - 2011	2011 - 2030	2030 - 2050	2007 - 2050
<i>verdeling vergrijzingskosten</i>										
Entiteit I	92,9	92,6	92,8	93,1	93,3	93,3	-0,3	0,6	0,2	0,4
Entiteit II	7,1	7,4	7,2	6,9	6,7	6,7	0,3	-0,6	-0,2	-0,4

Bron: SCvV

Het aandeel van Entiteit I in de totale vergrijzingkosten is vrij stabiel en schommelt over de ganse periode 2007-2050 rond 93 pct.. Vertrekkende van 92,9 pct. in 2007, neemt het aandeel aanvankelijk lichtjes af (-0,3 pct. bbp tot 2011) om vervolgens te stijgen met 0,6 pct. bbp tijdens de periode 2011-2030 en daarna quasi te stabiliseren op 93,3 pct. van het totaal.

Dit impliceert dat onder de huidige bevoegdheidsverdeling ongeveer 7 pct. van de totale vergrijzingkosten dient gedragen te worden door Entiteit II. Dit geringe aandeel wijkt gevoelig af van het belang van Entiteit II in de totaliteit van de primaire uitgaven van de gezamenlijke overheid dat ongeveer 32 pct. bedraagt (voor de periode tot 2011) (8). Het aandeel van Entiteit II in de totale primaire uitgaven van de overheid is dus ongeveer viermaal hoger dan haar aandeel in de totale vergrijzingkosten.

Het overwicht van Entiteit I in de budgettaire kosten van de vergrijzing blijft behouden wanneer, naast het absolute niveau, ook de evolutie van deze kosten (*meerkosten*) in beschouwing wordt genomen.

Tabel 6
Evolutie van de budgettaire kosten van de vergrijzing voor de Entiteiten I en II

	In procent van het BBP									
	2007	2011	2020	2030	2040	2050	2007 - 2011	2011 - 2030	2030 - 2050	2007 - 2050
vergrijzingskosten voor de GO	23,1	23,4	24,4	26,9	28,4	28,9	0,3	3,4	2,0	5,8
Entiteit I	21,5	21,7	22,7	25,0	26,5	26,9	0,2	3,3	1,9	5,5
Entiteit II	1,6	1,7	1,8	1,8	1,9	1,9	0,1	0,1	0,1	0,3

Bron: SCvV

8 Volgens de Economische vooruitzichten tot 2011 van het Federaal Planbureau van mei 2006 (zoals geactualiseerd in oktober 2006).

De budgettaire *meerkosten* van de vergrijzing worden door de Studiecommissie voor de vergrijzing geraamd op 5,8 pct. van het bbp over de periode 2007-2050. Die stijging is ten belope van bijna 95 pct. gelokaliseerd bij Entiteit I waarvoor de meerkosten over dezelfde periode oplopen tot 5,5 pct. van het bbp. Voor Entiteit II daarentegen zouden die meerkosten beperkt blijven tot 0,3 pct. van het bbp.

Die concentratie bij Entiteit I is te wijten aan de twee belangrijkste componenten van de vergrijzingkost, met name de pensioenuitgaven en de uitgaven voor gezondheidszorgen, die tijdens de periode 2011-2030, maar ook nog daarna – in vergelijking met de andere componenten van de vergrijzingkosten - de sterkste groei kennen en grotendeels ten laste vallen van Entiteit I. De Studiecommissie voor de vergrijzing raamt de toename van de pensioenuitgaven, die voor bijna 96 pct. worden gedragen door Entiteit I, op +3,0 pct. van het bbp tijdens de periode 2011-2030 en op +1,0 pct. van het bbp tijdens de periode 2030-2050. De gezondheidszorgen die voor ongeveer 90 pct. ten laste komen van Entiteit I stijgen met 1,5 pct. van het bbp in eerstgenoemde periode en met 1,3 pct. van het bbp in laatstgenoemde periode.

Voor wat Entiteit II betreft, raamt de Studiecommissie de budgettaire meerkosten van de vergrijzing tijdens de periode 2007-2050 op 0,3 pct. van het bbp, hetzij iets meer dan 5 pct. van de totale meerkosten voor de gezamenlijke overheid (zijnde 5,8 pct. van het bbp). Dit betekent een gemiddelde jaarlijkse stijging met amper 0,01 pct. van het bbp. De spreiding van die meerkosten over de tijd is verschillend van Entiteit I. Terwijl voor Entiteit I de meerkosten het zwaarst doorwegen in de periode 2011-2030, situeert het zwaartepunt voor Entiteit II zich in de periode 2007-2011. Daarna blijft de gemiddelde jaarlijkse stijging – alhoewel zeer gering (minder dan 0,01 pct. van het bbp) – constant.

In onderstaande tabel wordt een gedetailleerd overzicht gegeven van de verschillende componenten van de budgettaire kost van de vergrijzing voor de gezamenlijke overheid, uitgesplitst over de Entiteiten I en II.

Tabel 7
Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing

Componenten van de budgettaire kost van de vergrijzing	In procent van het BBP									
	2007	2011	2015	2030	2050	2007 - 2011	2011 - 2015	2030 - 2011	2050 - 2030	2050 - 2007
Pensioenen	8,9	9,0	9,3	12,0	13,0	0,1	0,4	3,0	1,0	4,1
Entiteit I	8,5	8,6	8,9	11,5	12,4	0,1	0,4	2,9	0,9	3,9
<i>waarvan pensioenen van Entiteit II</i>	<i>1,2</i>	<i>1,2</i>	<i>1,3</i>	<i>1,7</i>	<i>1,8</i>	<i>0,0</i>	<i>0,1</i>	<i>0,4</i>	<i>0,1</i>	<i>0,6</i>
Entiteit II	0,4	0,4	0,4	0,5	0,6	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2
Gezondheidszorg & maatschappelijke dienstverlening	7,4	8,0	8,2	9,5	10,8	0,5	0,2	1,5	1,3	3,3
Entiteit I	6,6	7,0	7,2	8,5	9,8	0,4	0,2	1,5	1,3	3,2
Entiteit II	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
w.o. Vlaamse Zorgverzekering	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Entiteit I										
Entiteit II	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Arbeidsongeschiktheid	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	0,0	0,0	-0,1	0,0	-0,1
Entiteit I	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	0,0	0,0	-0,1	0,0	-0,1
Entiteit II										
Werkloosheid	2,2	2,1	1,8	1,3	1,2	-0,1	-0,3	-0,8	-0,1	-1,0
Entiteit I	2,2	2,1	1,8	1,3	1,2	-0,1	-0,3	-0,8	-0,1	-1,0
Entiteit II										
Bruggpensioen	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,0	-0,1	-0,1	0,0	-0,1
Entiteit I	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,0	-0,1	-0,1	0,0	-0,1
Entiteit II										
Kinderbijslag	1,6	1,5	1,4	1,2	1,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,5
Entiteit I	1,4	1,3	1,3	1,1	1,0	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1	-0,4
Entiteit II	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Andere sociale uitgaven	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Entiteit I	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Entiteit II	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totaal GO	23,1	23,4	23,6	26,9	28,9	0,3	0,2	3,4	2,0	5,8
Entiteit I	21,5	21,7	21,9	25,0	26,9	0,2	0,2	3,3	1,9	5,5
Entiteit II	1,6	1,7	1,7	1,8	1,9	0,1	0,0	0,1	0,1	0,3
p.m.										
Personeelsuitgaven onderwijs	4,0	3,9	3,7	3,7	3,7	-0,1	-0,2	-0,2	0,0	-0,4
Entiteit I	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Entiteit II	4,0	3,9	3,7	3,7	3,7	-0,1	-0,2	-0,2	0,0	-0,4

Bron: SCvV.

Zoals blijkt uit deze tabel maken de pensioenen van het onderwijzend personeel en de ambtenaren van Entiteit II – over de ganse periode 2007 –2050 - ongeveer 18 pct. uit van de totale pensioenuitgaven (bv. in 2007 : 1,6 pct. van het bbp t.o.v. totaliteit 8,8 pct. van het bbp). Maar slechts ¼ daarvan (hetzij 0,4 pct. van het bbp in 2007) wordt effectief door Entiteit II ten laste genomen, de overige ¾ worden gefinancierd door Entiteit I (hetzij 1,2 pct. van het bbp in 2007). Hierdoor bedraagt de pensioenlast die effectief door Entiteit II wordt gedragen (zie bijlage 3) nog geen 5 pct. van de totale pensioenuitgaven en dit over de ganse periode 2007 – 2050 beschouwd.

Dit verklaart waarom het zwaartepunt van de budgettaire meerkosten van de vergrijzing zich voor Entiteit I in de periode 2011 – 2030 bevindt, terwijl voor Entiteit II de meerkosten over het algemeen sterker gespreid zijn over de ganse periode tot 2050.

Er dient te worden opgemerkt dat de pensioenen van het personeel van de lokale besturen op zeer uiteenlopende wijzen kunnen worden uitgekeerd. Naast de stelsels die door de lokale overheden zelf of door de federale overheid worden gefinancierd, bestaat er een speciale regeling voor de pensioenen van de statutaire ambtenaren van de gemeenten. Deze pensioenen worden betaald door de RSZPPO, die behoort tot de sociale zekerheid (Entiteit I). Ze worden volledig gefinancierd met bijdragen van die ambtenaren en hun

werkgevers. Om dit stelsel leefbaar te houden moesten de door de lokale besturen gestorte sociale lasten op de bezoldigingen van de statutaire ambtenaren reeds worden verhoogd en zullen ze in de toekomst nog moeten worden verhoogd. In dit stelsel is de stijging van de uitgaven niet alleen het gevolg van de algemene vergrijzing van de bevolking maar ook van de trendmatige daling van het aantal statutaire ambtenaren in de totale tewerkstelling van de lokale besturen. Dit mechanisme oefent dus een opwaartse druk uit op de uitgaven buiten vergrijzing van de gemeenten in het kader van de door de Studiecommissie aangenomen hypothesen.

Gelet op wat voorafgaat inzake pensioenen, zijn het dus hoofdzakelijk de uitgaven inzake gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening die doorwegen in de vergrijzingskosten ten laste van Entiteit II. Het betreft onder meer de hulp aan gehandicapten, de OCMW-hulp aan personen met financiële moeilijkheden op het vlak van gezondheidskosten en kosten met betrekking tot maatschappelijke dienstverlening.

5.3. Illustratief budgettair traject voor Entiteit II op lange termijn

5.3.1. Werkwijze

De verkennende projecties voor Entiteit II zijn bedoeld om een inzicht te verwerven in de gevolgen voor deze deelsector van het centraal scenario dat voor de gezamenlijke overheid werd uitgewerkt en dat een belangrijke prefinanciering van de budgettaire meerkosten van de vergrijzing toelaat.

De budgettaire (meer)kosten van de vergrijzing en de verdeling ervan over de verschillende entiteiten, zoals geraamd door de Studiecommissie, wordt hierbij als gegeven beschouwd.

Twee simulatieoefeningen werden uitgevoerd:

- in de eerste oefening werd onderzocht wat de budgettaire implicaties zouden zijn voor de deelsectoren indien de restrictie inzake de groei van de primaire uitgaven exclusief vergrijzingskosten - zoals voorgesteld in het aanbevolen scenario voor de gezamenlijke overheid - op uniforme wijze op hen wordt toegepast;
- in de tweede oefening werd nagegaan welke groei van de primaire uitgaven mogelijk zou zijn voor de verschillende deelsectoren in de veronderstelling dat Entiteit II geen overschotten zal opbouwen, maar een begrotingsevenwicht zal nastreven.

a) Basishypothesen en methodologie

De simulatieoefeningen zijn volledig geënt op het aanbevolen scenario voor de gezamenlijke overheid en op de hypothesen die hieraan ten grondslag liggen. Concreet betekent dit dat in beide simulatieoefeningen is uitgegaan van de volgende basishypothesen:

- De Afdeling neemt als technisch uitgangspunt dat de ontvangsten van de gezamenlijke overheid constant blijven in verhouding tot het bbp. Deze hypothese geldt eveneens voor de ontvangsten van de lokale overheid. Wat de ontvangsten van de gemeenschappen en gewesten betreft, wordt

een onderscheid gemaakt tussen de ontvangsten in het kader van de bijzondere financieringswet, die een eigen dynamiek hebben en een iets lagere groei vertonen dan het bbp, en de overige ontvangsten, die eveneens parallel met het bbp evolueren. De ontvangsten van Entiteit I worden vervolgens bepaald als het verschil tussen de ontvangsten van de gezamenlijke overheid en deze van Entiteit II.

- Voor de budgettaire kosten van de vergrijzing is gesteund op de ramingen van de Studiecommissie voor de vergrijzing. De budgettaire meerkosten over de periode 2007-2050 van de vergrijzingsgebonden uitgaven worden door de Studiecommissie op 5,8 pct. bbp geschat. Die stijging valt hoofdzakelijk ten laste van Entiteit I, terwijl de toekomstige demografische ontwikkelingen een veel beperktere budgettaire impact zullen hebben op Entiteit II.
- Het jaar 2007 vormt het basisjaar om de evoluties van de verschillende budgettaire posten tegen elkaar af te wegen. Dit brengt voor de federale overheid een bijkomende budgettaire inspanning met zich mee, aangezien in het beoogde begrotingssurplus van 0,3 pct. bbp in 2007 een aantal niet-recurrente maatregelen vervat zitten, terwijl het scenario ervan uitgaat dat deze éénmalige maatregelen door structurele maatregelen worden gecompenseerd. Voor de gemeenschappen en de gewesten wordt een vorderingenoverschot van 0,1 pct. bbp vooropgesteld, terwijl de lokale besturen in 2007 een begrotingsevenwicht dienen te realiseren.
- Over de hele periode wordt verondersteld dat de regionale verdeling van de opbrengst van de personenbelasting constant blijft op het niveau van het aanslagjaar 2005. Er dient evenwel op gewezen te worden dat dit de jongste twintig jaren niet het geval geweest is. Tussen 1988 en 2005 is het aandeel van de Vlaamse Gemeenschap in de opbrengsten van de personenbelasting gestegen van 59,07 pct. tot 63,60 pct.. De Afdeling heeft evenwel andere berekeningen uitgevoerd die steunden op een constante procentuele afwijking van de opbrengst van de personenbelasting per hoofd in elk gewest t.o.v. het nationaal gemiddelde. In die hypothese en rekening houdend met de verwachte demografische evolutie zou de regionale verdeling van de personenbelasting gunstiger evolueren voor het Waals en Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Om voorafgaande redenen heeft de Afdeling ervoor geopteerd de regionale verdeling van de personenbelasting gedurende de onderzochte periode constant te houden.
- Om de invloed van institutionele verschillen te elimineren en meer homogene entiteiten te vergelijken worden bovendien berekeningen gemaakt voor het noorden en het zuiden van het land. Het noorden wordt daarbij gedefinieerd als de Vlaamse Gemeenschap, de Vlaamse Gemeenschapscommissie en 20 pct. van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Het zuiden bestaat uit de Franse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Duitstalige Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie en 80 pct. van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

In de **eerste simulatie** staat de **uniforme groeivoet van de primaire uitgaven buiten vergrijzing**, zoals die voortvloeit uit voormeld normatief scenario voor de gezamenlijke overheid, centraal. Die groeivoet bedraagt voor de hele projectieperiode 2007-2050 gemiddeld 1,6 pct. In de beginperiode 2007-2011 ligt die reële groei echter hoger - met name gemiddeld 1,8 pct. - omdat de totale meerkost van de vergrijzing (voor de gezamenlijke overheid) dan relatief beperkt blijft mede dankzij de hogere geraamde bbp-groei. In de daaropvolgende periode daalt de gemiddelde groeivoet tot 1,7 pct. tijdens de periode 2011 - 2030 en tot 1,5 pct. tijdens de periode 2030 - 2050.

Die groeivoet wordt toegepast op de primaire uitgaven buiten vergrijzing van de diverse geledingen van de overheid met het niveau van 2007 als vertrekpunt. Uitgangspunt van deze hypothese is dat de behoeften in alle geledingen gelijkwaardig zijn en elke deelsector dus evenveel (of even weinig) bestedingsmarges toegewezen krijgt.

Vervolgens wordt - gegeven de hypothesen in verband met de ontvangsten en de budgettaire kosten van de vergrijzing - nagegaan wat de gevolgen van een dergelijke groeibeperking van de niet-vergrijzinggebonden uitgaven zijn voor de groei van de totale primaire uitgaven, het primaire saldo, de rentelasten en het financieringssaldo van Entiteit I en Entiteit II en haar deelsectoren.

De begrotingsdoelstelling die voor 2007 op het vlak van vorderingensaldo voor Entiteit II werd bepaald in de aanloop naar de opmaak van de federale begroting voor dat jaar, wordt hierbij als uitgangspunt genomen. Dit stemt overeen met het geactualiseerd Stabiliteitsprogramma 2007 – 2010 waarin die doelstelling werd weerhouden. Dit betekent dat onderhavige projecties gebaseerd zijn op de veronderstelling dat die doelstelling voor 2007 integraal wordt gerealiseerd.

Bij de **tweede projectie** wordt uitgegaan van het begrotingsevenwicht dat door de verschillende deelsectoren van Entiteit II zal nagestreefd worden. Vertrekkend van deze hypothese en rekening houdend met de budgettaire kosten van de vergrijzing zullen ook de marges inzake niet-vergrijzinggebonden primaire uitgaven worden berekend. Ten slotte wordt de mogelijke primaire uitgavengroei per gemeenschap en gewest afgeleid.

De financieringssaldi voor de gezamenlijke overheid worden overgenomen uit het centraal scenario (cf. supra). Voor de gemeenschappen en gewesten worden tot 2010 de in het kader van de samenwerkingsakkoorden overeengekomen begrotingsdoelstellingen genomen en vanaf 2011 wordt een begrotingsevenwicht vooropgesteld. Voor de lokale overheid wordt eveneens uitgegaan van een evenwicht, met uitzondering van de periode 2008-2012 om rekening te houden met de volgende investeringscyclus van de lokale overheden. Het saldo van Entiteit I wordt opnieuw als verschil berekend, wat concreet betekent dat dit saldo vanaf 2011 zal overeenstemmen met dat van de gezamenlijke overheid.

Op basis van de ontvangsten, het financieringssaldo en de rentelasten kunnen de primaire uitgaven per deelsector worden bepaald. Indien deze primaire uitgaven worden verminderd met de vergrijzinggebonden uitgaven, en dus met de verwachte budgettaire kosten van de vergrijzing, die zijn opgesplitst naar Entiteit I, de gemeenschappen en gewesten en de lokale overheid, dan kan hieruit de evolutie van de niet-vergrijzinggebonden uitgaven worden afgeleid.

b) *resultaten van de simulatieoefeningen*

simulatieoefening 1: uniforme stijging van de primaire uitgaven buiten vergrijzing voor elke deelsector

De globale doelstelling voor Entiteit II voor 2007 is een vorderingensurplus ten belope van 0,1 pct. van het bbp. Daar voor de lokale besturen in procenten van het bbp een evenwicht

wordt vooropgesteld, dient het beoogde overschot integraal door de gemeenschappen en de gewesten gerealiseerd te worden.

Tabel 8

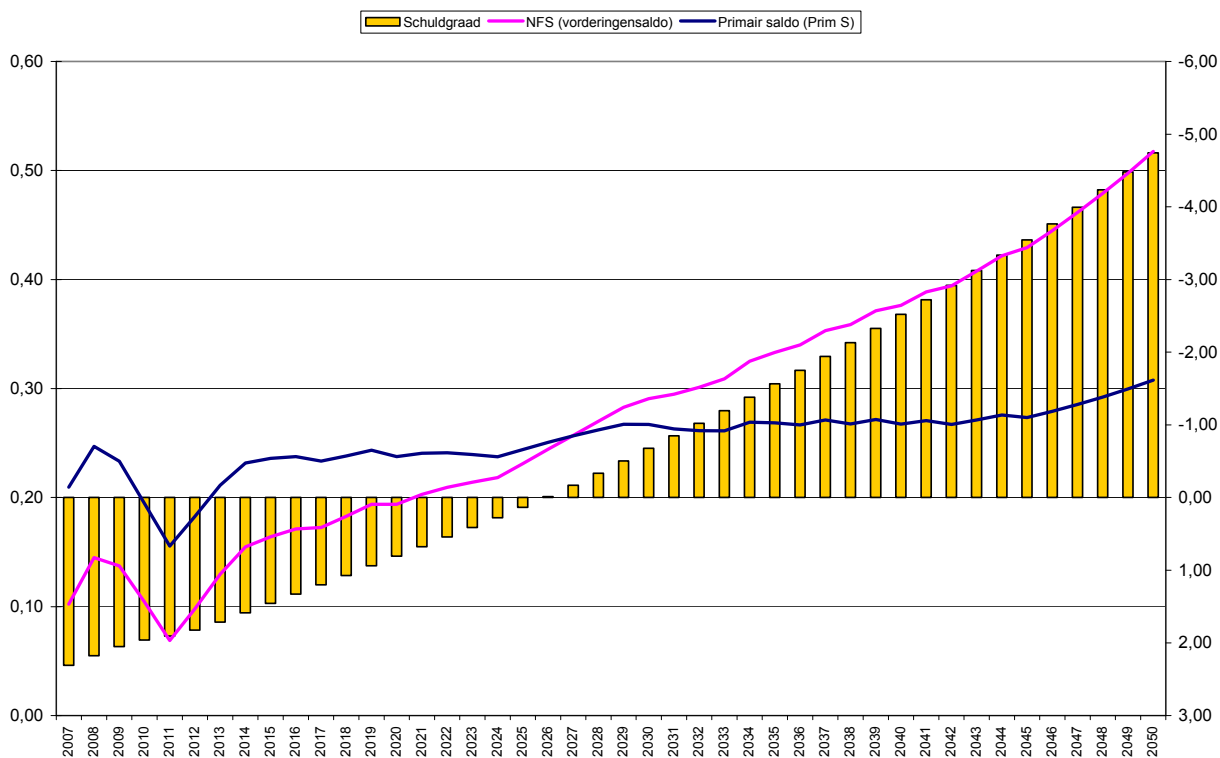
Illustratieve projectie voor Entiteit II versus het centraal scenario voor de gezamenlijke overheid

	2007				2011				2015			
	GO	entiteit I	G&G	LO	GO	entiteit I	G&G	LO	GO	entiteit I	G&G	LO
niveau in % BBP												
NFS	0,3	0,2	0,1	0,0	1,1	1,0	0,1	0,1	1,8	1,6	0,2	0,1
primair saldo	4,2	3,8	0,2	0,2	4,3	3,9	0,2	0,2	4,4	3,9	0,2	0,2
PU vergrijzing	23,1	21,4	1,2	0,5	23,4	21,6	1,3	0,5	23,6	21,8	1,3	0,5
finale PU buiten vergrijzing	20,3	6,5	8,3	5,4	19,8	6,3	8,1	5,3	19,5	6,3	8,0	5,2
schuldgraad	83,9	77,5	2,3	4,1	68,6	63,4	1,9	3,2	52,2	48,3	1,5	2,4
Reëel veranderingspercentage (per subperiode)					2007 - 2011				2011 - 2015			
					GO	entiteit I	G&G	LO	GO	entiteit I	G&G	LO
Finale PU					2,3	2,4	2,1	2,0	2,4	2,5	2,1	2,1
PU vergrijzing					2,8	2,7	5,0	0,9	2,6	2,6	2,2	2,4
finale PU buiten vergrijzing					1,8	1,7	1,7	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
					2030				2050			
	GO	entiteit I	G&G	LO	GO	entiteit I	G&G	LO				
niveau in % BBP												
NFS	0,7	0,1	0,3	0,3	-0,9	-2,0	0,5	0,6				
primair saldo	1,5	1,0	0,3	0,2	-0,1	-0,7	0,3	0,3				
PU vergrijzing	26,9	25,0	1,4	0,5	28,9	26,9	1,4	0,5				
finale PU buiten vergrijzing	19,2	6,1	7,9	5,2	18,8	6,0	7,7	5,0				
schuldgraad	15,2	16,9	-0,6	-1,2	18,0	29,6	-4,6	-7,0				
Reëel veranderingspercentage (per subperiode)					2015 - 2030				2030 - 2050			
	GO	entiteit I	G&G	LO	GO	entiteit I	G&G	LO				
Finale PU	2,2	2,4	1,7	1,7	1,8	1,9	1,5	1,5				
PU vergrijzing	2,6	2,7	2,1	2,3	2,0	2,0	1,8	2,0				
finale PU buiten vergrijzing	1,6	1,6	1,6	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5				

Grafiek 9

Saldi en schuldgraad voor de gewesten en gemeenschappen

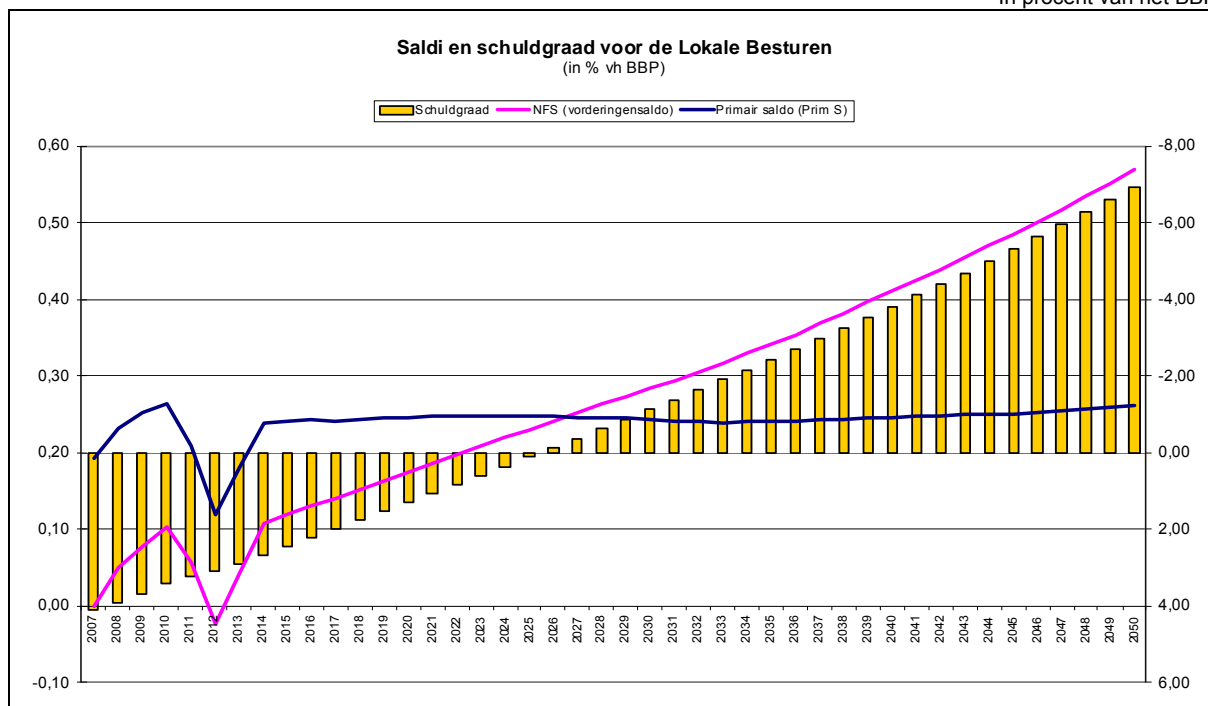
In procent van het BBP



Grafiek 10

Saldi en schuldgraad voor de lokale besturen

In procent van het BBP



Bron: FPB, SCvV, Studiedienst FOD Financiën.

Uit bovenstaande tabel en grafieken kunnen een aantal kernbesluiten getrokken worden :

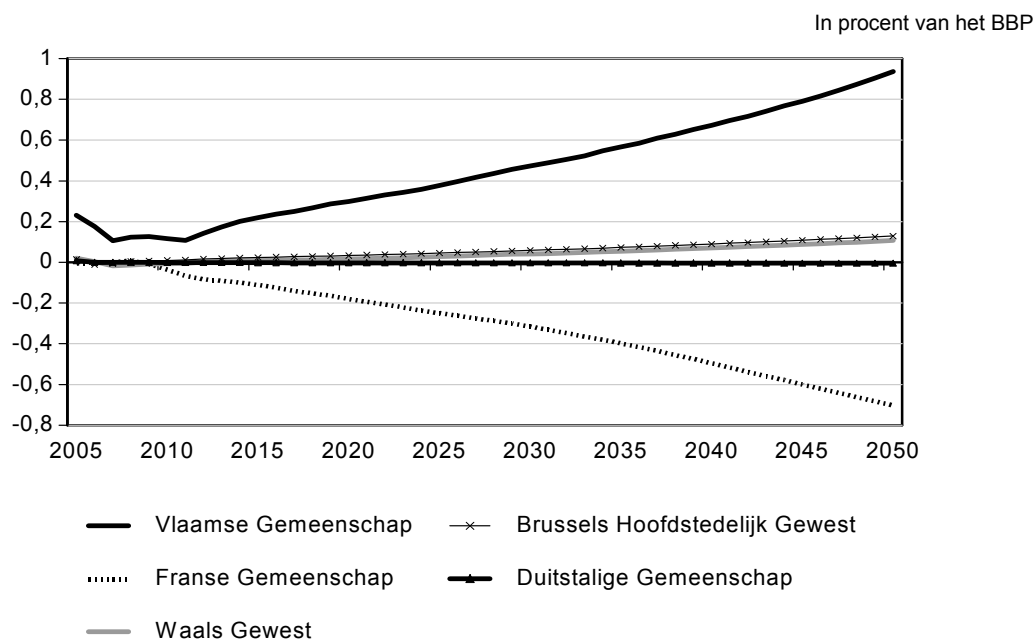
- Entiteit II zou jaarlijks primaire surplussen opbouwen van 0,2 tot 0,5 pct. van het bbp wat vanaf ongeveer 2025 zou resulteren in de opbouw van financiële activa, die zouden oplopen tot ongeveer 12% van het bbp in 2050;
- Entiteit II levert nagenoeg geen bijdrage tot de verbetering van het primair surplus (inclusief vergrijzingskosten) van de gezamenlijke overheid tijdens de aanvangsperiode 2007 – 2011; dit wijzigt na 2013: de gezamenlijke overheid bouwt haar primair surplus af ter financiering van de meerkosten van de vergrijzing wat hoofdzakelijk ten laste komt van Entiteit I, terwijl daarbinnen Entiteit II haar primair saldo, door de beperking opgelegd aan de primaire uitgaven buiten vergrijzing, geleidelijk aan kan verhogen ondanks de daling van haar ontvangstenratio;
- er is een bijdrage van Entiteit II tot de verhoging van het primair surplus *buiten vergrijzing* van de gezamenlijke overheid; die bijdrage bedraagt in eerstgenoemde periode minder dan 0,1% van het bbp en vertraagt vervolgens zodat zij over de periode 2011-2050 gecumuleerd 0,4% van het bbp bedraagt;
- De afname van de gemiddelde reële groei van de primaire uitgaven (inclusief vergrijzing) na 2011 is vrij gelijklopend tussen Entiteit II enerzijds en Entiteit I en de gezamenlijke overheid anderzijds, behalve tijdens de periode 2015-2030 wanneer die afname voor Entiteit II sterker is.

Wanneer die hypothese verder doorgetrokken wordt naar de entiteiten van Entiteit II dan komt men tot volgende vaststellingen:

- de Vlaamse Gemeenschap en in mindere mate het Waalse gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (en in zeer beperkte mate de Vlaamse en de Franse Gemeenschapscommissies) bouwen vanaf 2012 groeiende surplussen op, die in het geval van de Vlaamse Gemeenschap oplopen tot ongeveer 15 miljard euro in 2050;
- de Franstalige en de Duitstalige Gemeenschap (en in mindere mate de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie) zouden daarentegen groeiende tekorten registreren omdat de toegelaten uitgavengroei deze van hun middelen overtreft.

Grafiek 11

Evolutie vorderingssaldi bij gelijke groeivoet van de primaire uitgaven buiten vergrijzing in alle deelgebieden



Bron: HRF

Een evenredige verdeling van de beleids marges over de deelsectoren gecombineerd met de huidige financieringswet leidt “ceteris paribus” derhalve niet tot een duurzame en evenwichtige begrotingssituatie.

Simulatieoefening 2: begrotingsevenwichten voor alle geledingen van Entiteit II

De resultaten van deze simulatieoefening worden samengevat in de tabel hieronder:

Tabel 9

Reële groei van ontvangsten en uitgaven bij begrotingsevenwicht

(Gemiddelde jaarlijkse reële groeipercentages, tenzij anders vermeld)

	1995- 2001	2002- 2006	2007-2011	2011-2015	2015-2050	2007-2050
Ontvangsten	2,4	1,5	2,4	2,4	1,7	1,8
Gemeenschappen en gewesten	3,2	2,6	1,9	2,3	1,6	1,7
Lokale overheid	1,0	2,3	2,4	2,4	1,7	1,8
Entiteit II	2,8	2,3	2,0	2,3	1,6	1,7
Entiteit I	2,3	1,1	2,6	2,5	1,7	1,8
Totale primaire uitgaven	1,6	2,4	2,3	2,4	1,9	2,0
Gemeenschappen en gewesten	1,1	2,2	2,1	2,3	1,6	1,7
Lokale overheid	2,2	2,4	2,3	2,8	1,7	1,8
Entiteit II	1,7	2,1	2,1	2,5	1,6	1,7
Entiteit I	1,5	2,5	2,4	2,3	2,1	2,1
Primaire uitgaven excl. vergrijzing	1,4	2,2	1,8	2,1	1,5	1,6
Gemeenschappen en gewesten	0,7	2,2	1,8	2,3	1,5	1,6
Lokale overheid	2,3	2,8	2,4	2,8	1,7	1,8
Entiteit II	1,4	2,2	1,9	2,5	1,6	1,7
Entiteit I	1,5	2,4	1,7	1,4	1,5	1,5
Evolutie in pct. bbp						
Saldo						
Gemeenschappen en gewesten	1,6	0,3	-0,1	0,0	0,0	-0,1
Lokale overheid	-0,1	0,0	0,1	- 0,1	0,0	0,0
Entiteit II	1,2	0,3	0,0	-0,1	0,0	-0,1
Entiteit I	3,7	-0,3	0,9	0,8	-2,8	-1,1
p.m. Reële bbp-groei	2,1	1,6	2,2	2,4	1,7	1,8

De toename van de ontvangsten van de gemeenschappen en gewesten voor de periode 2007-2050 ligt iets onder de groei van het bbp. Er zijn een aantal verklaringen voor deze evolutie. Zo zijn de bijkomende middelen die werden toegekend in het kader van het Lambermontakkoord slechts gedeeltelijk - naar rata van 91 pct. - gekoppeld aan de economische groei. Tevens evolueren de overdrachten in het kader van de financiering van buitenlandse studenten enkel met de inflatie, terwijl voor de trekkingsrechten voor de wedertewerkstelling van werklozen het nominale bedrag ongewijzigd blijft. Ook de solidariteitsbijdrage wordt enkel gekoppeld aan de inflatie. Bovendien kan op basis van de bevolkingsvooruitzichten worden verwacht dat er een denataliteitscorrectie zal zijn, waardoor

de btw-middelen die aan de gemeenschappen worden overgedragen zullen worden afgeremd. Ten slotte zijn de ontvangsten van 2007 opwaarts beïnvloed door een fors positief afrekeningsaldo met betrekking tot 2006. Door het wegvallen van deze factor vanaf 2008 wordt de ontvangstengroei gedrukt, wat in het bijzonder tot uiting komt in de relatief lage groeivoeten van de periode 2007-2011.

De groei van de primaire uitgaven van de gemeenschappen en gewesten kan iets hoger zijn dan de toename van de ontvangsten. De gemeenschappen en gewesten hebben immers de mogelijkheid om hun begrotingssurplus af te bouwen tot een evenwicht en bovendien is er een daling van de ratio van rentelasten tot het bbp. Aldus zouden de niet-vergrijzinggebonden primaire uitgaven in reële termen kunnen toenemen met 1,8 pct. in 2007-2011 en met 1,6 pct. in 2007-2050.

De ontvangsten van de lokale overheid evolueren parallel met de ontwikkeling van het bbp. Door de relatief dalende rentelasten kunnen de primaire uitgaven iets sneller toenemen. Aangezien volgens de berekeningen van de Studiecommissie voor de vergrijzing zowel het niveau als de groei van de budgettaire kost van de vergrijzing erg beperkt is voor de lokale overheid, zouden de niet-vergrijzinggebonden primaire uitgaven in reële termen kunnen toenemen met 2,4 pct. in 2007-2011 en met 1,8 pct. in 2007-2050.

De ontvangsten van Entiteit I nemen iets sterker toe dan het bbp, aangezien de fiscale overdrachten aan de gemeenschappen en gewesten iets onder de bbp-groei uitkomen. Aangezien Entiteit I ook in sterke mate profijt zal halen uit de dalende rentelasten, kunnen de primaire uitgaven een relatief forse toename vertonen. Aangezien de budgettaire kost van de vergrijzing hoofdzakelijk zal worden gedragen door Entiteit I, zijn de marges voor de niet-vergrijzinggebonden uitgaven evenwel kleiner. De mogelijke reële toename van deze uitgaven zou slechts 1,7 pct. bedragen in 2007-2011 en 1,5 pct. in 2007-2050. Hierdoor zijn de bestedingsmarges eveneens beperkter voor Entiteit I in vergelijking met deze van de deelsectoren van Entiteit II, wellicht met uitzondering van de Franse Gemeenschap.

De negatieve afwijking van de toegelaten groei van de primaire uitgaven buiten vergrijzing t.o.v. de bbp-groei is het grootst de volgende legislatuur, waar ze oploopt tot 0,4 pct. tegenover een positief verschil van 0,6 pct. tussen 2002 en 2006. In de daaropvolgende legislatuur (2011-2015) loopt die negatieve afwijking terug tot 0,3 pct. om dan gemiddeld voor de periode 2015-2050 verder te verminderen tot 0,1 pct.

Ten slotte worden, aanvullend bij de bovenstaande oefening, de resultaten opgesplitst over de verschillende gemeenschappen en gewesten. Deze opsplitsing beperkt zich evenwel tot de totale primaire uitgaven, aangezien er geen informatie beschikbaar is over de budgettaire kost van de vergrijzing per gemeenschap of gewest. Wegens de relatief beperkte omvang van deze vergrijzinguitgaven voor de gemeenschappen en gewesten in hun geheel, laat deze benadering toch toe om een inzicht te krijgen in de bestedingsmarges per entiteit.

Tabel 10

Verloop saldi en reële groei ontvangsten en uitgaven per deelsector

(gemiddeld jaarlijks percentage, tenzij anders vermeld)

	Vi. Gem.	Fr Gem.	Waals GW	BHG	D. GEM	Noorden	Zuiden	Totaal
1995 - 2001								
Verloop van het saldo (pct. bbp)	1,0	0,1.	0,3	0,1	0,0	1,0	0,6	1,6
Reële groei van de ontvangsten	4,0	0,7	3,5	4,3	4,1	4,0	2,1	3,2
waarvan:								
middelen financieringswet	3,9	1,1	4,4	4,1	/	3,9	2,4	3,3
Reële groei primaire uitgaven	1,8	0,2	0,4	1,1	1,6	1,8	0,3	1,1
2002 – 2006								
Verloop van het saldo (pct. bbp)	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,3
Reële groei van de ontvangsten	3,0	2,0	1,5	4,3	4,3	3,0	2,1	2,6
waarvan:								
middelen financieringswet	2,4	1,9	1,7	4,6	/	2,4	2,0	2,2
Reële groei primaire uitgaven	2,3	1,7	1,2	5,1	3,5	2,4	1,9	2,2
2007 – 2011								
Verloop van het saldo (pct. bbp)	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0	-0,1
Reële groei van de ontvangsten	2,0	1,5	1,7	2,1	2,1	2,0	1,7	1,9
waarvan:								
middelen financieringswet	1,9	1,4	1,5	1,8	/	1,9	1,4	1,7
Reële groei primaire uitgaven	2,4	1,5	1,9	2,0	2,3	2,4	1,8	2,1
2011 – 2015								
Verloop van het saldo (pct. bbp)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Reële groei van de ontvangsten	2,4	1,9	2,1	2,3	2,3	2,4	2,0	2,3
waarvan:								
middelen financieringswet	2,5	1,8	2,1	2,3	/	2,5	1,9	2,3
Reële groei primaire uitgaven	2,4	1,9	2,2	2,4	2,3	2,4	2,1	2,3
2016 – 2050								
Verloop van het saldo (pct. bbp)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Reële groei van de ontvangsten	1,6	1,4	1,5	1,6	1,6	1,6	1,5	1,6
waarvan:								
middelen financieringswet	1,7	1,4	1,5	1,5	/	1,7	1,4	1,6
Reële groei primaire uitgaven	1,6	1,4	1,5	1,6	1,6	1,6	1,5	1,6
2007 – 2050								
Verloop van het saldo (pct. bbp)	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0	-0,1
Reële groei van de ontvangsten	1,7	1,5	1,6	1,7	1,7	1,7	1,5	1,7
waarvan:								
middelen financieringswet	1,8	1,4	1,6	1,7	/	1,8	1,5	1,7
Reële groei primaire uitgaven	1,8	1,5	1,6	1,7	1,7	1,8	1,6	1,7

De ontvangsten nemen iets sterker toe in de Vlaamse Gemeenschap en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in vergelijking met deze in de Franse Gemeenschap en het Waals Gewest. Dit is in het bijzonder het geval in de eerstvolgende jaren. Aan deze uiteenlopende ontwikkelingen zijn verschillende factoren debet.

Vooreerst zal de verdeelsleutel voor de verdeling van de btw-middelen gaandeweg ten voordele van de Vlaamse en ten nadele van de Franse Gemeenschap evolueren. Voor de verdeling van de in het kader van het Lambermontakkoord toegekende supplementaire middelen wordt immers geleidelijk overgeschakeld op de opbrengst van de personenbelasting.

Tevens is er het effect van de zogeheten negatieve term. Deze laatste duidt op de vermindering van de aan de gewesten overgedragen personenbelasting bij wijze van compensatie voor de vanaf 2002 geldende nieuwe gewestbelastingen. Het verloop van deze negatieve term is gekoppeld aan 91 pct. van de bni-groei (9); de compensatie voor het kijk- en luistergeld wordt enkel aangepast aan de inflatie. Aangezien het initiële bedrag van de toegewezen personenbelasting gekoppeld is aan de reële bni-groei en aan de inflatie, en de negatieve term, waarmee dit initiële bedrag wordt verminderd, trager groeit, zal het bedrag dat finaal aan de deelgebieden wordt toegekend, iets wat sneller toenemen dan de bni-groei. Dit effect is vooral voordelig voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, aangezien de negatieve term er relatief omvangrijk is omdat de gewestbelastingen die in 2002 supplementair werden overgedragen er relatief groter zijn dan in de andere gewesten.

Ten slotte is er het effect van de solidariteitstussenkomst. In de bijzondere financieringswet is bepaald dat de reële omvang van die tussenkomst afhangt van het verschil in niveau tussen de in ieder gewest per inwoner betaalde personenbelasting en het aantal inwoners per gewest. Het feit dat er in deze projectie wordt van uitgegaan dat de aandelen van de 3 gewesten in de opbrengst van de personenbelasting constant blijven, impliceert dit dat met de gegeven demografische vooruitzichten, het reële bedrag van de nationale solidariteitstussenkomst weliswaar toeneemt, maar in mindere mate dan het bbp. Zodoende neemt het bedrag van de nationale solidariteitstussenkomst, uitgedrukt in procenten van het bbp, af. Aangezien de solidariteitstussenkomst voor het Waals Gewest ongeveer een kwart van de door de financieringswet toegewezen personenbelasting uitmaakt, wordt de reële toename van die ontvangsten hierdoor aanzienlijk afgeremd.

Al deze factoren samen maken dat de middelen van de financieringswet in het noorden van het land in de periode 2007-2011 in reële termen met gemiddeld 1,9 pct. per jaar zullen aangroeien, terwijl de toename in het zuiden beperkt zal blijven tot 1,4 pct.. Het noorden wordt in deze context gedefinieerd als de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, de Vlaamse Gemeenschapscommissie en 20 pct. van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Het zuiden wordt gedefinieerd als de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest, de Duitstalige Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie en 80 pct. van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Op basis van de reeds vermelde benadering kan worden afgeleid dat de primaire uitgaven van het geheel van de

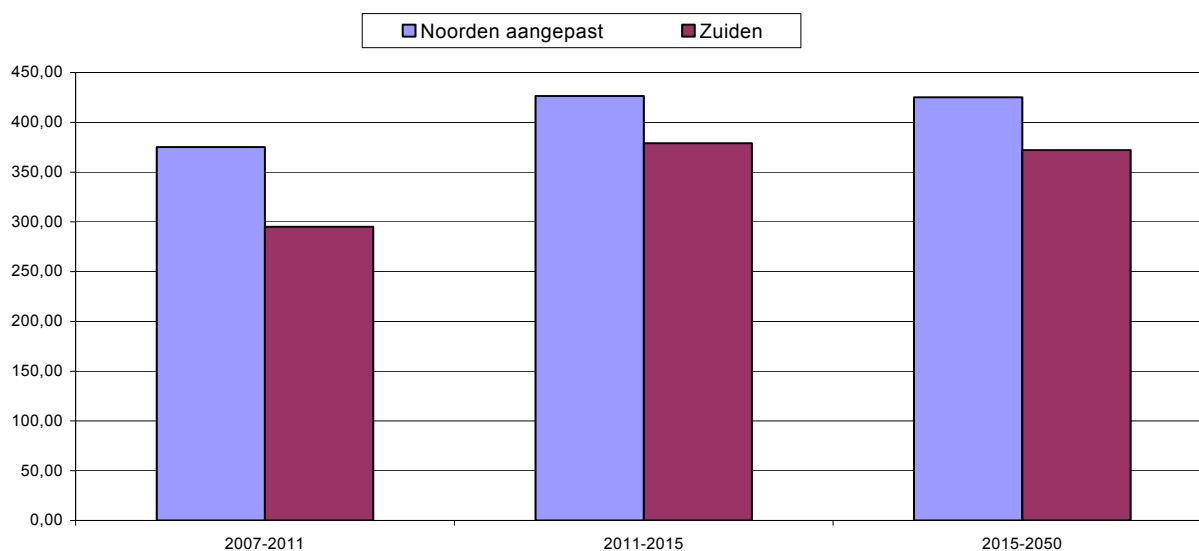
9 Vanaf het begrotingsjaar 2006 gebeurt de koppeling aan de economische groei niet langer op basis van het bni maar van het bbp.

gemeenschappen en gewesten in deze periode met gemiddeld 2,1 pct. per jaar mogen groeien. Voor het noorden is een reële groei van de uitgaven mogelijk van 2,4 pct., terwijl die toename in het zuiden beperkt dient te blijven tot 1,8 pct.

Over een langere periode 2007-2050 zal de groei van de ontvangsten in het noorden iets lager uitvallen en beperkt blijven tot 1,7 pct., wat een reële toename van de primaire uitgaven zal mogelijk maken van 1,8 pct. per jaar. In het zuiden van het land zal een verwachte reële ontvangstengroei van 1,5 pct. per jaar een jaarlijkse groei van de primaire uitgaven van 1,6 pct. toelaten.

De cumulatie van dergelijke verschillende groeiritmes, die jaar na jaar aangehouden worden, leidt natuurlijk op termijn tot belangrijke bedragen aan beleidsmiddelen waarover de ene gemeenschap meer beschikt dan de andere. Ook in het recente verleden hebben verschillen bestaan zoals blijkt uit tabel 10. Die verschillen worden nu evenwel doorgetrokken over de volgende decennia. De grafiek hieronder geeft een idee van de onderliggende bedragen. Voor de vergelijkbaarheid van de gegevens werd de bevolking van het noorden gelijkgesteld met die van het zuiden (10). Concreet heeft dit tot gevolg dat het noorden jaarlijks ongeveer tussen 50 en 75 miljoen euro meer beleidsmiddelen zou krijgen dan het zuiden. Die verschillen hebben ook te maken met de verschillen in de economische en financiële situatie.

Grafiek 12
Gemiddelde bijkomende uitgavenmarge per jaar
(in miljoenen Euro van 2007)



10 De reële aangroei van de uitgavenmarge in miljoenen euro van 2007 over de diverse periodes die het noorden kan besteden werden gedeeld door de bevolking van het noorden en vermenigvuldigd met de bevolking van het zuiden. Dit wordt gedefinieerd als "noorden aangepast". Die aangroei wordt vergeleken met de reële aangroei van de uitgavenmarge van het zuiden.

c) **Conclusie van de simulatieoefeningen**

Ondanks de verschillende werkwijzen in beide scenario's, is het niet evident om ondubbelzinnige aanbevelingen te formuleren voor het begrotingstraject dat de deelgebieden moeten volgen.

Het eerste scenario, gebaseerd op een uniforme aangroei van de uitgaven, leidt tot uiteenlopende schuldontwikkelingen, waarbij Entiteit II groeiende financiële activa aanlegt, terwijl Entiteit I haar schuldgraad zou zien stijgen, met een mogelijk herstarten van het sneeuwbaaleffect. Bovendien evolueren de saldi binnen Entiteit II zo uiteenlopend tussen de Vlaamse gemeenschap en de Franse gemeenschap dat geen duurzame en evenwichtige begrotingstoestand kan bekomen worden. De Afdeling vindt dat scenario derhalve niet realistisch.

Het tweede scenario leidt ook niet tot ondubbelzinnige conclusies over Entiteit I en Entiteit II. Het groeipercentage van de primaire uitgaven buiten vergrijzing ligt voor de hele periode bij Entiteit I lager dan bij Entiteit II, nl 1,5 pct. tegenover 1,7 pct. gemiddeld per jaar. De draagkracht voor het opvangen van de kosten van de vergrijzing en voor de bijkomende uitdagingen binnen de huidige context verschilt dus. Bovendien kunnen binnen Entiteit II verschillen genoteerd worden: de groeivoet van de primaire uitgaven varieert van 1,8 pct. gemiddeld voor de Vlaamse gemeenschap tot 1,5 pct. voor de Franse gemeenschap, met het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap ertussenin. Dit heeft uiteraard mede te maken met een verschillende economische en financiële situatie. Die ogenschijnlijk kleine procentuele verschillen behelzen zoals aangetoond niet onbelangrijke bedragen. Grafiek 12 geeft een idee van de onderliggende getallen. Het is in deze hele discussie belangrijk hierbij op te merken dat de verschillen in beleidsmarges niet alleen met de vergrijzing te maken hebben maar ook met de inherente mechanismen van de financieringswet zelf, die, gestemd met een bijzondere parlementaire meerderheid, de middelen en de solidariteit heeft vastgelegd.

Een éénduidige interpretatie is gezien de talrijke hypothesen niet eenvoudig. Sommigen wijzen op de evoluties in het verleden en de grotere toekomstige uitgavenbehoeften voor milieu, onderzoek en ontwikkeling en huisvesting op het niveau van de deelentiteiten, waarvan de financiële impact nog niet geraamd werd om deze verschillen te verrechtvaardigen. Anderen hebben vragen bij het duurzaam karakter van een systeem waar cumulatief belangrijke verschillen in bestedingsmarges zich opstapelen. Ook in het recente verleden hebben verschillen bestaan zoals blijkt uit tabel 10. De Afdeling is van oordeel dat eventuele herzieningen van de financiële context duidelijk niet meer kunnen gebeuren zoals in het verleden ten koste van Entiteit I.

Deze verkennende oefeningen hebben het voordeel dat zij de mogelijke pijnpunten aangeven waarmee de financiering van de vergrijzing gepaard gaat in het kader van een federale staat. Deze oefeningen tonen aan dat het zeer belangrijk is dat de federale regering en de deelgebieden tot overeenkomsten komen over de toekomstige verdeling van de begrotingstrajecten en budgettaire marges rekening houdend met de kosten van de vergrijzing, de kosten voor de nieuwe maatschappelijke uitdagingen en de dynamiek van de ontvangsten, die voor elk deelgebied verschillend kunnen zijn. Deze akkoorden zouden kunnen bezegeld worden in het kader van meerjarige interne Stabiliteitsprogramma's,

gekoppeld aan het nationale programma dat bij de Europese instellingen neergelegd wordt. De Afdeling zal jaarlijks de actuele budgettaire ontwikkelingen toetsen aan de afgesproken verdeling.

In de huidige institutionele context vertrekt de Afdeling voor de onmiddellijke toekomst, bij gebrek aan een alternatief, van de hypothese van het evenwicht voor de deelgebieden van Entiteit II, wat impliceert dat de last van de vergrijzing hoofdzakelijk op Entiteit I berust. Het is aan de politieke overheden om uit te maken of eventueel een andere verdeling van de lasten van de vergrijzing tussen Entiteit I en II moet genomen worden, hierbij rekening houdend met het feit dat er naast de vergrijzing ook nog andere maatschappelijke uitdagingen (bv. milieu, onderzoek en ontwikkeling, huisvesting, gehandicaptenzorg, ...) zijn die eveneens gefinancierd dienen te worden en waarvan de last grotendeels op Entiteit II zal rusten. De Afdeling beklemtoont echter dat de financiering van deze behoeften moet gebeuren door middel van verschuivingen binnen de huidige financieringsmarges en dus niet via verhogingen van de uitgaven bovenop de marges bepaald in dit Advies. In alle gevallen is de Afdeling van oordeel dat het voorgesteld traject het minimum is dat door de overheid moet gerespecteerd worden.

6. Vooropgestelde scenario op middellange termijn

De langetermijnprojecties die de Afdeling in de vorige hoofdstukken uitgewerkt heeft hebben als belangrijkste doelstelling aan te tonen of de voorgestelde trajecten leiden tot een duurzame en evenwichtige begrotingssituatie. Uiteraard zullen die trajecten voortdurend moeten aangepast worden aan de nieuwe gegevens die over de jaren heen zullen beschikbaar worden. Zij vormen inmiddels het noodzakelijk kader om de meer onmiddellijke doelstellingen te definiëren.

De aanbeveling die de Afdeling uit deze lange termijn projectie distilleert voor de twee volgende legislaturen is relatief éénvoudig: de doelstellingen van het Stabiliteitsprogramma 2006-2010 moeten verder doorgetrokken worden om een begrotingsoverschot van 1,9 pct. van het bbp te bereiken in 2015. Dit impliceert dat het primaire saldo van 2007 (4,2 pct. bbp) nog licht verhoogd wordt in de komende jaren met 0,3 pct. van het bbp om 4,5 pct. te bereiken in 2014.

Tabel 11
Begrotingsdoelstellingen volgende twee legislaturen

	In % van het BBP								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Doelstelling begrotingssaldo Stabiliteitsprogramma 12/2006	0,3	0,5	0,7	0,9					
Bijkomende doelstellingen					1,1	1,3	1,5	1,7	1,9
Afgeleide doelstelling primair saldo	4,2	4,2	4,3	4,3	4,3	4,3	4,4	4,5	4,5

Schuldgraad (INR-definitie)	83,9	80,4	76,6	72,6	68,6	64,4	60,3	56,1	52,2
-----------------------------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

Bron : SCvV, FOD Financiën

Dit scenario zou toelaten dat vanaf 2013 de schuldgraad van de Belgische overheid onder de drempel van 60 pct. bbp zou dalen.

In de veronderstelling dat de totale overheidsontvangsten ongewijzigd blijven, zijn het de primaire uitgaven buiten de kosten van de vergrijzing die de aanpassingsvariabele vormen voor het bereiken van deze doelstellingen. In dat kader zou de gemiddelde jaarlijkse marge voor de reële groei van deze uitgaven over de periode 2007-2015 bijna 1,9 pct. belopen. Het verschil ten opzichte van de reële economische groei zou derhalve op 0,4 pct. per jaar worden gebracht. Over dezelfde periode zouden de reële uitgaven van de sociale uitkeringen met 2,7 pct. toenemen, waardoor het reële groeitempo van de totale primaire uitgaven 2,4 pct. zou bedragen.

Deze ontwikkeling impliceert een zekere verstrakking van de noodzaak om het primaire saldo, de vergrijzing niet meegerekend, te verbeteren. In haar jaarverslag 2006 heeft de Studiecommissie voor de vergrijzing de budgettaire kosten van de vergrijzing op middellange termijn immers opwaarts herzien. Deze herziening houdt onder meer rekening met de budgettaire kosten van het generatiepact, die vooral in 2008 de uitgaven zullen beïnvloeden, hoofdzakelijk als gevolg van de maatregelen in verband met de koppeling van de sociale uitkeringen aan de welvaart. Daardoor zouden de sociale uitkeringen met 0,3 procentpunt bbp extra toenemen tussen 2007 en 2010. Op dat ogenblik zullen ze 23,4 pct. bbp belopen en tot 2012 zullen ze op dat niveau blijven. Gelet op het feit dat het primaire overschot in dit scenario 4,4 pct. bbp bedraagt, tegen impliciet 4,2 pct. in het illustratieve traject van het Stabiliteitsprogramma 2006, zou deze noodzakelijke verbetering van het primaire saldo ongerekend de budgettaire kosten van de vergrijzing op die basis in totaal bijna 0,5 procentpunt bbp bedragen op 5 jaar.

Voor de onmiddellijke toekomst heeft de Afdeling geen ander criterium voor de verdeling van de begrotingssaldo's dan zich te baseren op de data die afgesproken zijn in het kader van het Overlegcomité bij de totstandkoming van het Stabiliteitsprogramma 2006-2010 en, voor de gemeenschappen en gewesten, op het evenwicht voor het jaar 2011 en de volgende jaren. Het overlegcomité kan uiteraard een andere verdeling van de lasten overeenkomen voor zover het saldo minstens het objectief van de gezamenlijke overheid haalt.

Tabel 12
Doelstellingen saldi deelsectoren

In procent van het BBP

	Entiteit I	Entiteit II (a)	Gezamenlijke overheid
Legislatuur 2007-2011			
2007	0,2	0,1	0,3
2008	0,4	0,1	0,5
2009	0,5	0,2	0,7
2010	0,7	0,2	0,9
2011	1,0	0,1	1,1
Legislatuur 2011-2015			
2012	1,3	0,0	1,3
2013	1,5	0,0	1,5
2014	1,7	0,0	1,7
2015	1,9	0,0	1,9

(a) Doelstellingen opgenomen in het Stabiliteitsprogramma 2007-2010 van december 2006

Deze saldi zijn gebaseerd op een gemiddelde bbp-groei van 2,2 pct. over de volgende legislatuur; zij vormen de minimumdoelstellingen die in geval van slechte conjunctuur dienen gehaald te worden; bij betere conjuncturele ontwikkelingen zullen uiteraard hogere doelstellingen dienen gerealiseerd te worden.

Tabel 13
Begrotingsdoelstellingen volgende legislatuur

In procent van het BBP

	Entiteit I							Entiteit II Totaal	Gezamen- lijke overheid
		VI. Gem.	Fr.Gem	W.Gew.	BHG	D.Gem.	Lokale overheid (a)		
Legislatuur 2007-2011									
Vorderingensaldo									
2007	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,3
2008	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,5
2009	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,7
2010	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,9
2011	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	1,1
reële groeivoet primaire uitgaven									
2008	2.0	2.6	1.2	1.4	0.9	1.4	2.3	2.1	2.0
2009	2.4	2.3	1.6	1.6	1.9	1.8	2.6	2.2	2.3
2010	2.5	2.2	1.5	1.0	1.7	1.7	2.6	2.1	2.4
2011	2.6	2.4	1.7	3.3	3.3	1.6	2.7	2.5	2.6

a) Doelstellingen opgenomen in het Stabiliteitsprogramma 2007-2010 van december 2006

De verbetering van het vorderingssaldo van de globale overheid met 0,8 pct. bbp over de volgende legislatuur wordt voornamelijk gerealiseerd, ten belope van 0,7 pct. bbp, door de verdere daling van de rentelasten. De primaire uitgaven buiten vergrijzing moeten dalen met 0,5 pct. bbp om de stijging van de vergrijzinguitgaven met 0,3 pct. bbp te compenseren. Als gevolg hiervan moet het primair saldo met 0,2 pct. bbp verbeteren. In de volgende legislatuur moet die verbetering van het primair overschot verder gezet worden tot 4,5 pct. bbp. In de mate dat de daling van de rentelasten zich minder sterk zou doorzetten dan voorzien, dan moet dit verschil bij de primaire uitgaven gecompenseerd worden.

Bij afwezigheid van enig objectief criterium om de begrotingsinspanningen toe te wijzen aan de diverse onderdelen van Entiteit II, gaat de Afdeling ervan uit dat elke deelsector het begrotingsevenwicht moet nastreven. Rekening houdend met de verwachte groei van de eigen inkomsten en de inkomsten toegewezen door de financieringswet, betekent dit dat, gemiddeld voor de volgende legislatuur, de toegelaten groei van de primaire uitgaven voor de Vlaamse Gemeenschap en de lokale overheden de reële groei van het bbp kan evenaren, voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest die groei 0,3 pct. onder de bbp-groei ligt, voor het Waals Gewest 0,4 pct. onder de bbp-groei en voor de Franse Gemeenschap die afwijking oploopt tot 0,7 pct.

BIJLAGE I

Kader – De dekking van de budgettaire kosten van de vergrijzing (BKV)

Gegeven dat:

NFB = het financieringssaldo = PRSA – R

waarbij PRSA = het primaire saldo = O – PRUIT (O = ontvangsten en PRUIT = primaire uitgaven)

R = de rentelasten

PRUIT = BKV + PRUITOV (waarbij PRUITOV = de primaire uitgaven buiten vergrijzing)

PRSAOV = het primaire saldo buiten vergrijzing = O – PRUITOV = PRSA + BKV

wordt verkregen dat :

$$NFB = PRSA - R = O - (PRUITOV + BKV) - R = PRSAOV - BKV - R$$

Hieruit volgt:

$$BKV = PRSAOV - NFB - R = PRSAOV - PRSA$$

En, in andere termen (ontwikkelingen per subperiodes) en in pct. van het bbp (weergave in kleine letters):

$$\Delta bkv = \Delta prsaov - \Delta nfb - \Delta r$$

De dekking van de budgettaire kosten van de vergrijzing Δbkv kan worden verwezenlijkt door een combinatie van drie potentiële bronnen of marges:

1. een verbetering van het primaire overschot buiten vergrijzing $\Delta prsaov$
2. een vermindering van de vereiste (eerder opgebouwde) begrotingsoverschotten – Δnfb
3. een inkrimping van het gewicht van de rentelasten - Δr

De volgende tabel reconstrueert deze 4 variabelen, per subperiode en voor het geheel van de periode 2011-2050.

Budgettaire kosten van de vergrijzing (BKV) en dekking van deze kosten per subperiodes									
In % van BBP		2007-10	2010-13	2013-18	2018-30	2030-50	2007-18	2018-50	2010-50
a		3	3	5	12	20	11	32	40
Δ bkv	(0)	0,3%	0,0%	0,6%	2,8%	2,0%	0,9%	4,8%	5,5%
Financiering		0,3%	0,0%	0,6%	2,8%	2,0%	0,9%	4,8%	5,5%
waarvan:									
$-\Delta$ nfb	(1)	-0,6%	-0,6%	-0,4%	1,3%	1,6%	-1,7%	2,9%	1,9%
$-\Delta$ r	(2)	0,5%	0,5%	0,8%	1,3%	0,0%	1,8%	1,3%	2,6%
Δ prsaov	(3)	0,4%	0,1%	0,2%	0,3%	0,4%	0,8%	0,7%	1,0%
Δ prsa	(4)=(1+2)	-0,1%	-0,1%	0,4%	2,6%	1,6%	0,2%	4,2%	4,4%

Zo kan, bij wijze van illustratie, worden vastgesteld dat over het geheel van de periode 2010-2050 de totale kosten van de vergrijzing, naar rata van 5,5 pct. bbp, volledig kunnen worden gedekt of gefinancierd:

1. ten belope van 4,5 pct. bbp, via prefinanciering, door de geleidelijke vermindering van de vereiste primaire overschotten (rubriek (4)), die op haar beurt het resultaat zou zijn, ten belope van 1,9 pct. bbp (rubriek (1)) van de geleidelijke afbouw van de eerder opgebouwde overschotten (NFB) (11), en ten belope van 2,6 pct. bbp van de automatische inkrimping van het gewicht van de rentelasten (rubriek (2));
2. naar rata van 1,0 pct. bbp, door de geleidelijke versterking van het primaire overschot buiten vergrijzing (rubriek (3)) tussen 2010 en 2050, waardoor het mogelijk wordt het gedeelte van de BKV te financieren dat niet vanaf het begin (2010) volledig wordt geprefinancierd.

11 Het overschot van 0,9 pct. bbp in 2010 zou derhalve teruglopen tot een tekort van ongeveer 1 pct. bbp in 2050.

BIJLAGE 2

DE WERKING VAN HET ZILVERFONDS

Het Zilverfonds is een openbare instelling die tot doel heeft reserves aan te leggen voor de financiering van de meerkosten in de periode 2010-2030 van de toekomstige uitgaven voor de wettelijke pensioenstelsels als gevolg van de vergrijzing. De inkomsten van dat demografisch reservefonds bestaan uit begrotingssurplussen, overschotten van de sociale zekerheid, niet-fiscale ontvangsten en beleggingsopbrengsten.

Omwille van het asynchroon verloop van de vermindering van de rentelasten en de latere toename van de vergrijzinguitgaven is het Zilverfonds opgericht als een egalisatiefonds. Door de meerkosten te laten prefinancieren door het Zilverfonds wordt vermeden dat in de toekomst de (para)fiscale druk aanzienlijk dient verhoogd te worden of dat drastisch dient bespaard te worden op de primaire uitgaven. In die zin wordt aan 'tax smoothing' gedaan, de (para)fiscale druk wordt genivelleerd doorheen de tijd. Economisch gezien zorgt het Zilverfonds ervoor dat de begrotingsoverschotten niet worden prijsgegeven aan uitgavenverhogingen of bijkomende belastingverlagingen maar worden opgespaard.

De belegging door het Zilverfonds in schatkistbons-Zilverfonds, een soort van nulkoepeningen, mag bij de berekening van de Maastricht-schuld in mindering gebracht worden van de overheidsschuld. Als gevolg van die eruit voortvloeiende besparing op de rentelasten wegens de daling van de overheidsschuld wordt budgettaire ruimte vrijgemaakt. Economisch gezien komen rechtstreekse schuldvermindering en onrechtstreekse schuldvermindering via fondsvorming in het Zilverfonds op hetzelfde neer. Het reële belang van het Zilverfonds bestaat er bijgevolg in dienst te doen als een budgettair disciplinerend instrument voor de overheid. Daar het bijdraagt tot een 'geormerkte' schuldvermindering voor de financiering van toekomstige meeruitgaven aan pensioenen, wordt het maatschappelijk draagvlak voor het opbouwen van begrotingsoverschotten vergroot. Aldus wordt het voeren van een matigend beleid op politiek vlak vergemakkelijkt. Die disciplinerende functie is nog versterkt door de aangepaste Zilverfondswet die een dwingend structureel financieringstraject voor het Zilverfonds voorschrijft waardoor aldus het normatief begrotingstraject voor de gezamenlijke overheid uit het recentste Stabiliteitsprogramma wettelijk wordt verankerd.

Schematisch verloop in de tijd van de weerslag van de verrichtingen van het Zilverfonds:

Opbouwfase van het Zilverfonds in jaar X (**vorming van de reserves**)

Er ontstaat een *begrotingsoverschot van bijvoorbeeld +1000 miljoen euro*.

Storting (uitgave) door de federale Schatkist van die +1000 miljoen euro aan het Zilverfonds (ontvangst) is budgettair neutraal voor het vorderingensaldo van de Federale Overheid.

Intekening door het Zilverfonds op de uitgifte van Schatkistbons-Zilverfonds: verhoging met +1000 miljoen euro van de schuld van de federale Staat.

De federale Schatkist betaalt met die haar teruggestorte middelen staatsleningen terug (12): de schuld van de federale Staat daalt opnieuw met –1000 miljoen euro, zodat de netto weerslag op de schuld van de federale Staat nihil is.

Bij consolidatie met de andere overheidsniveaus *daalt de Maastricht-schuld met –1000* miljoen euro doordat de consolideerbare activa van het Zilverfonds in mindering gebracht worden van de nominale overheidsschuld.

Vereenvoudigd voorbeeld van de aanrekening van een storting in het Zilverfonds

Rekening van de Schatkist

Actief	Passief	Lasten	Opbrengsten
	Overheidsschuld 1000	Gestorte transfer 1000	

Rekening van het Zilverfonds

Actief	Passief	Lasten	Opbrengsten
Overheidsschuldeffecten 1000			Ontvangen transfer 1000

Geconsolideerde rekening van de Federale Overheid

Actief	Passief	Lasten	Opbrengsten
Overheidsschuldeffecten 1000	Overheidsschuld 1000	Gestorte transfer 1000	Ontvangen transfer 1000
Saldo	0	Saldo	0

Afbouw van de reserves van het Zilverfonds (naar rato van de meeruitgaven aan pensioenen) in jaar Y, vele jaren na jaar X:

Uitgave door het Zilverfonds wordt gefinancierd door de terugbetaling van schatkistbons-Zilverfonds door de federale Schatkist: de schuld van de federale Staat vermindert met bijvoorbeeld –2000 miljoen euro.

De Schatkist doet daarvoor beroep op haar thesauriemiddelen en/of door nieuwe staatsleningen uit te geven (herfinanciering), wat de schuld van de federale Schatkist weer doet stijgen met +2000 miljoen euro. Bijgevolg is de netto weerslag op de schuld van de federale Staat nihil.

Bij consolidatie *verhoogt de Maastricht-schuld met +2000* miljoen euro doordat minder consolideerbare activa van het Zilverfonds in mindering gebracht worden van de nominale overheidsschuld.

Het Zilverfonds (uitgave) stort die 2000 miljoen euro aan een socialezekerheidsinstelling (ontvangst), wat geen weerslag heeft op het vorderingensaldo van Entiteit I omdat dat een interne verrichting is binnen Entiteit I.

Met die ontvangen middelen betaalt de uitkeringsinstelling van de Sociale Zekerheid meeruitgaven aan pensioenen ten beloop van +2000 miljoen euro, wat *het vorderingensaldo verslechtert met +2000* miljoen euro.

Vereenvoudigd voorbeeld van de aanrekening van een opname uit het Zilverfonds

Rekening van de Schatkist

Actief	Passief	Lasten	Opbrengsten
	Overheidsschuld (1) -2000		Ontvangen transfer (1) 2000
	Overheidsschuld (2) 2000	Gestorte transfer (2) 2000	
Saldo	0	Saldo 0	

Rekening van het Zilverfonds

Actief	Passief	Lasten	Opbrengsten
Overheidsschuldeffecten (1) -2000		Gestorte transfer (1) 2000	

Geconsolideerde rekening van de Federale Overheid

Actief	Passief	Lasten	Opbrengsten
Overheidsschuldeffecten -2000	Overheidsschuld 0	Gestorte transfer 4000	Ontvangen transfer 2000
Saldo	2000	Saldo 2000	0

Rekening van de Sociale Zekerheid

Actief	Passief	Lasten	Opbrengsten
	Schuld (2) -2000		Ontvangen transfer (2) 2000
	Schuld (3) 2000	Sociale prestaties (3) 2000	
Saldo	0	Saldo	0

Geconsolideerde rekening van Entiteit I

Actief	Passief	Lasten	Opbrengsten
Overheidsschuldeffecten	Overheidsschuld 2000	Gestorte transfer 2000	Ontvangen transfer 2000
		Sociale prestaties 2000	
Saldo 0	2000	Saldo 2000	

- (1) Transfer van het Zilverfonds
- (2) Transfer van de Schatkist naar de Sociale Zekerheid
- (3) Betaling van prestaties door de Sociale Zekerheid

Aldus blijkt dat de verrichtingen in de twee fasen symmetrisch zijn maar in omgekeerde zin verlopen, waarbij de verrichtingen tussen de federale Schatkist en het Zilverfonds elkaar compenseren. Daarom zijn enkel de reële finale economische stromen van belang voor het financieringssaldo en de ermee samenhangende variatie van de overheidsschuld.

Eind 2006 bedroeg het belegd kapitaal van het Zilverfonds 14,66 miljard euro (waarvan 12,947 miljard euro belegde ontvangen bedragen en 1,714 miljard euro gekapitaliseerde intresten). Tot en met 2006 werd het Zilverfonds voornamelijk punctueel gefinancierd met eenmalige niet-fiscale ontvangsten, vanaf 2007 zal het krachtens de aangepaste Zilverfondswet voornamelijk structureel gefinancierd worden met stijgende begrotingsoverschotten en nog slechts in heel beperkte mate met niet-fiscale ontvangsten.

Tabel 14

**Overzicht van de in het Zilverfonds belegde bedragen op 31 december 2006
(schuin gedrukte cijfers: waarde van de portefeuille op het einde van het jaar)**

In euro

Jaar toewijzing	Jaar belegging in SB-ZF (1)	Aard	Belegde bedragen	Gecumuleerd
2001	2002	UMTS	437.805.323,8	
2001		meerwaarde goud	177.114.565,6	
2002		kortetermijninterest	9.156.142,9	
			624.076.032,3	624.076.032,3
		winst Nationale Bank	429.000.000,0	
		kortetermijninterest	2.740.237,5	
				<i>1.087.456.149,1</i>
			431.740.237,5	1.055.816.269,8
	2003	dividend 2002 Belgacom	237.252.326,5	
2003		bankbiljetten	213.965.560,0	
		kortetermijninterest	293.449,7	
		Credibe	2.645.687.591,8	
				<i>4.266.416.806,0</i>
			3.096.905.478,3	4.153.015.197,8
2003/2004	2004	pensioenfonds Belgacom (2)	5.000.000.000,0	
		dividend 2003 Belgacom	290.000.021,3	
		kortetermijninterest	6.159.344,1	
		ALESH	2.500.000.000,0	
				<i>12.491.915.116,1</i>
			7.796.159.365,4	11.949.174.563,2
2005	2005	éénmalige bevrijdende aangifte	422.897.175,8	
		saldo Credibe	19.754.399,1	
		kortetermijninterest	2.058,3	
			442.653.633,1	
				<i>13.503.991.981,1</i>
		Totaal		12.391.828.196,2

2006	2006	Winst NBB	211.934.919,8	
		Winstaandeel Belgacom	317.056.955,2	
		Éénmalige bevrijdende aangifte	150.737,0	
		Saldo Credibe	26.477.330,6	
		kortetermijninterest	8.259,5	
			555.628.202,1	
		Totaal		<i>14.661.225.148,3</i>
				12.947.456.398,3

(1) Schatkistbons-Zilverfonds.

(2) 3.600 miljoen euro toegewezen voor 2003, 1.400 miljoen euro toegewezen voor 2004 (KB van 22 december 2003, BS van 24 december 2003, Ed. 2). In ESR95 wordt echter het volledige bedrag van 5.000 miljoen euro als ontvangst van 2003 aangerekend.

Bron: Zilverfonds.

Stabiliteitsprogramma van België (2007-2010), Actualisatie 2006.

BIJLAGE 3

Pensioenen ten laste van Entiteit II :

- A. De overheidspensioenen van de plaatselijke besturen die aangesloten zijn bij de gemeenschappelijke pensioenstelsels van de RSZPPO zijn ondergebracht bij Entiteit I.

Het betreft :

- de rust- en overlevingspensioenen ten laste van *“het gemeenschappelijk pensioenstelsel van de lokale overheden”* ten voordele van het aangesloten personeel van gemeenten, OCMW's en intercommunale instellingen.
- de rust- en overlevingspensioenen ten laste van *“het stelsel van de nieuw bij de Rijksdienst aangeslotenen”* ten voordele van het aangesloten personeel van gemeenten, OCMW's en intercommunale instellingen; deze tweede pool bestaat sinds 1 januari 1994.

Om de globale pensioenlast te financieren, int de RZSPPO echter een patronale bijdrage waardoor de financiering van deze pensioenen onrechtstreeks ten laste valt van Entiteit II.

- B. Een aantal federale en ook een aantal gemeenschapsinstellingen en regionale instellingen van openbaar nut zijn aangesloten bij de zogenaamde *“Pool der parastatalen”*.

Dit is vergelijkbaar met de gemeenschappelijke pensioenstelsels van de RSZPPO. Er wordt hier ook een “patronale” bijdrage geïnd waardoor Entiteit II onrechtstreeks bijdraagt aan de financiering van de rustpensioenen van de gemeenschapsinstellingen en regionale instellingen.

De overlevingspensioenen van het personeel van de bij de “Pool der parastatalen” aangesloten instellingen van openbaar nut vallen ten laste van het Fonds voor overlevingspensioenen (= Entiteit I).

- C. De pensioenen van de sector onderwijs en de ambtenaren van de gemeenschappen en gewesten worden in de nationale rekeningen aangerekend als een uitgaven voor Entiteit II (in de HRF projecties wordt het uitgaven- en ontvangstenniveau gecorrigeerd voor deze fictieve toerekening).

Niettemin valt het merendeel van de in de nationale rekeningen aan Entiteit II toegerekende pensioenlast ten laste van de uitgavenbegroting van de federale overheid.

Het financieel federalisme maakt het echter mogelijk dat de G&G een autonoom loonbeleid kunnen voeren. Dit loonbeleid kan de pensioenuitgaven beïnvloeden. Daarom voorziet de bijzondere wet van 27.04.1994 tot instelling van een responsabiliseringsbijdrage om de G&G bewust te maken van de gevolgen van hun loonbeleid op de pensioenuitgaven. De federale overheid staat in voor de uitbetaling van de pensioenen maar verdeelt de daaraan verboden kosten over de verschillende overheden in verhouding tot hun respectievelijke weddenmassa. Elke overheid beschikt daarbij over een trekkingsrecht op de federale overheid aangezien deze alle bijdragen centraliseert (bijdrage = trekkingsrecht). Wanneer blijkt dat dit trekkingsrecht onvoldoende is, dient een responsabiliseringsbijdrage te worden betaald.

Bron: Jaarverslag 2003 van de Studiecommissie voor de vergrijzing.