

Begrotingsoverschotten opbouwen om de vergrijzing in België aan te pakken: realiteit en verkenningen

Het Federaal Planbureau onderzocht de strategie die sinds het begin van de jaren 2000 in België wordt gevolgd om de toekomstige stijging van de overheidsuitgaven als gevolg van de vergrijzing te financieren. Die strategie is ingeschreven in de Stabiliteitsprogramma's en in de wet op het Zilverfonds en berust op een ruime sociaal-politieke consensus. Ze vereist de opbouw van begrotingsoverschotten, maar die werden tot op heden nog niet gerealiseerd. De langetermijnpact van die situatie wordt geanalyseerd en, onder andere, afgewogen tegen de verschillende alternatieve beleidslijnen om de budgettaire uitdagingen van de vergrijzing aan te gaan.

De vergrijzing van de bevolking zal in de komende decennia een aanzienlijke stijging van de uitgaven voor pensioenen en gezondheidszorg met zich meebrengen. Het is een uitdaging voor de overheidsfinanciën die al jarenlang bekend is en waarop men zich tijdig moet voorbereiden.

Nochtans blijkt de toestand van de overheidsfinanciën vandaag in vergelijking met het begin van de jaren 2000, minder gunstig om de budgettaire uitdagingen van de vergrijzing aan te gaan, ondanks het bestaan van het Zilverfonds en de verdere afbouw van de overheidsschuld. Die minder goede vooruitzichten zijn niet zozeer het gevolg van opwaartse herzieningen van de toekomstige kosten van de vergrijzing, maar vooral van het begrotingsbeleid van de voorbije jaren. Sinds 2000 werd de budgettaire ruimte die vrijkwam door de daling van de rentelasten immers aangewend om een structurele daling van de ontvangsten en een stijging van de uitgaven te financieren. Ze werd dus niet, zoals reeds verschillende jaren door de Hoge Raad van Financiën wordt aanbevolen, opzijgezet als een reserve voor of een voorfinanciering van de toekomstige budgettaire kosten van de vergrijzing.

Om die strategie van opbouw van surplussen vandaag in de praktijk om te zetten, dient het begrotingsbeleid een meer restrictieve koers te varen dan in de voorbije jaren. Op korte termijn zou de inspanning ongeveer 1% van het bbp moeten bedragen in structurele termen (in dat opzicht hebben de one-shot-maatregelen weinig nut). Bovendien dient die inspanning daarna geleidelijk te worden opgedreven met een bijkomende 0,3 à 0,6% van het bbp.

De mogelijkheden om de begroting te herschikken zijn echter, vooral voor de federale overheid en de sociale

zekerheid, vrij beperkt. Bovendien zijn er, zoals het verleden duidelijk aantoonde, andere aandachtspunten en beleidsdoelstellingen die een restrictief beleid bemoeilijken: de neerwaartse druk op de verplichte heffingen binnen een context van mondialisering, de kosten van het werkgelegenheidsbeleid, de opwaartse druk door de maatschappij op bepaalde sociale uitgaven, enzovoort. Maar hoe langer die inspanning wordt uitgesteld, hoe hoger de vereiste inspanning zal zijn.

De Belgische strategie van voorfinanciering van de kosten van de vergrijzing geniet de steun van internationale instellingen, in het bijzonder van de Europese Unie. Toch bevelen zij traditioneel drie strategische hoofdlijnen aan om de gevolgen van de vergrijzing aan te pakken. Zij hebben betrekking op de schuldenlast (strategie van voorfinanciering), de leeftijdsgebonden uitgaven (hervormingen van de uitkeringsstelsels) en de werkgelegenheid (structurele hervormingen van de arbeidsmarkt).

Het geheel of gedeeltelijk verzaken aan de strategie van voorfinanciering dwingt de overheid de afweging van die drie hoofdlijnen te herbekijken. De studie van het Federaal Planbureau raamt dat het verderzetten van het budgettaire nulsaldo-beleid van de voorbije jaren, de budgettaire houdbaarheid slechts kan garanderen indien er hervormingen worden doorgevoerd die de kosten van de vergrijzing op lange termijn met 25% doen dalen. Een dergelijke hervorming zal niet noodzakelijk minder problematisch zijn dan een strategie van integrale voorfinanciering. Uiteraard zou de budgettaire houdbaarheid kunnen worden gezocht in een gemengde strategie waarbij een gedeeltelijke voorfinanciering en structurele hervormingen worden gecombineerd.

Wat de structurele hervormingen betreft, blijft de doelstelling om de werkgelegenheid te doen toenemen, bijvoorbeeld door de effectieve leeftijd van de uittreding uit de arbeidsmarkt op te trekken, de voorkeur wegdragen. Het verhogen van de werkgelegenheid heeft immers een drievoudig voordeel: de economische groei - en dus de grondslag van de financiering van de overheidsuitgaven - wordt ondersteund; de kosten van de vergrijzing worden verminderd, in het bijzonder de uitgaven verbonden aan de werkloosheid of het vroegtijdig uittreden uit de arbeidsmarkt; en het pensioen-niveau wordt gevrijwaard of zelfs verhoogd. De verbetering van de budgettaire houdbaarheid veronderstelt uiteraard dat de verhoging van de werkgelegenheid niet wordt verkregen door aanmoedigingen of compensaties die tot hogere en vooral blijvende budgettaire kosten leiden.

Wanneer die strategische hoofdlijnen onvoldoende worden gerealiseerd, zal de gehele of gedeeltelijke financiering van de kosten van de vergrijzing op de toekomstige generaties worden afgewenteld. Een dergelijk uitgangspunt wordt over het algemeen als onbillijk en onvoorzichtig beschouwd. Nochtans zou het verde-

digbaar zijn dat de generaties, die in de toekomst gebruik kunnen maken van de technologische vooruitgang in de gezondheidszorg, zelf zorgen voor de financiering van dat bepaald gedeelte van de verwachte stijging van de gezondheidsuitgaven dat los staat van de vergrijzing. Een dergelijke optie volstaat echter zeker niet om alleen de budgettaire houdbaarheid te garanderen. Toch zou ze de omvang van de begrotingsconsolidatie, die op korte termijn nodig is voor een strategie van voorfinanciering, met ongeveer een derde doen afnemen.

Working Paper 5-08

Begrotingsoverschotten opbouwen om de vergrijzing in België aan te pakken: realiteit en verkenningen.

Michel Saintrain en Saskia Weemaes

De publicatie kan worden besteld, geraadpleegd en gedownload op www.plan.be.

Voor meer informatie:

S. Weemaes, sw@plan.be, 02 507 73 48