

Twintig jaar beleid rond houdbare Belgische overheidsfinanciën

Van een strategie gericht op de voor-
financiering van vergrijzingskosten
naar een beleid van hervormingen
van het socio-economisch model

Frédérique Denil, Vincent Frogneux
en Michel Saintrain

Februari 2019

Twintig jaar beleid rond houdbare Belgische overheidsfinanciën

Van een strategie gericht op de voorfinanciering van
vergrijzingskosten naar een beleid van hervormingen
van het socio-economisch model

Februari 2019



**Federaal
Planbureau**

Economische analyses en vooruitzichten

Bijdragen

Deze publicatie werd verwezenlijkt door Frédérique Denil, Vincent Frogneux en Michel Saintrain.

De auteurs bedanken Michel Englert, Nicole Fasquelle, Gina Gentil, Igor Lebrun en Hendrik Nevejan voor hun aandachtige nalezing, alsook de vertaaldienst. Eventuele fouten en omissies zijn te wijten aan de auteurs.

Federaal Planbureau

Kunstlaan 47-49, 1000 Brussel

tel.: +32-2-5077311

fax: +32-2-5077373

e-mail: contact@plan.be

<http://www.plan.be>

Inhoudstafel

Synthese.....	1
1. Inleiding	5
2. Twintig jaar houdbaarheid van de overheidsfinanciën in België	7
a. Eerste kwantificeringen van de vergrijzingskosten in de jaren 90 en Stockholm-strategie in 2001	7
b. Oprichting van het Zilverfonds in 2001: de aangekondigde budgettaire marges opsparen om de houdbaarheid van het sociale stelsel te waarborgen	8
c. Vanaf het begin blijven de begrotingsoverschotten uit	9
d. De crisis van 2008 bevestigt het falen van de voorfinancieringsstrategie en brengt het stabilisatiebeleid op de voorgrond	10
e. Versterking van het Europese begrotingstoezicht in een context van de staatsschuldencrisis	12
f. Na de verkiezingen van 2010 wordt de houdbaarheid van de Belgische overheidsfinanciën een inzet van het begrotingsfederalisme	13
g. De verouderde voorfinancieringsstrategie ruimt geleidelijk baan voor de hervormingsmaatregelen	14
h. De afweging tussen snelle begrotingsconsolidatie en langetermijnhervormingen wordt resoluut beslecht in het voordeel van langetermijnhervormingen	15
3. Het Zilverfonds: oprichting, consolidatie, afschaffing.....	17
a. Invoering in 2001 van een driepijlerbenadering 'Zilverfonds, Studiecommissie voor de vergrijzing, Vergrijzingsnota'	17
b. Consolidatie van de voorfinancieringsstrategie in 2005	18
c. Opheffing van het Zilverfonds in 2016	19
d. Invoering van een nieuwe driepijlerbenadering 'Nationaal Pensioencomité, Kenniscentrum, Academische Raad'	19
4. De begrotingsdoelstelling op middellange termijn in het Stabiliteits- en groeipact: er wordt geleidelijk steeds meer rekening gehouden met de langetermijnhoudbaarheid... 21	
a. Het Stabiliteits- en groeipact van 1997: bijdragen tot de goede werking van de euro	21
b. Hervorming van 2005: extra aandacht voor de schuld en het in aanmerking nemen van de houdbaarheid ervan	21
c. Hervorming van 2011 en begrotingspact van 2012: bepalen van een minimaal tempo van schuldafbouw	22
d. In 2012: operationalisering van een gemeenschappelijke methode om een minimale middellangetermijndoelstelling te bepalen	23
e. Formalisering in 2015 van de flexibiliteitsclausule voorzien in het Stabiliteits- en groeipact	24
5. Evolutie van de aanbevelingen van de Afdeling 'Financieringsbehoeften van de overheid' van de Hoge Raad van Financiën	26
a. Midden de jaren 90 wordt de dimensie van de langetermijnhoudbaarheid geleidelijk opgenomen in de begrotingsaanbevelingen	26
b. Van 2001 tot 2007 adviezen die verankerd zijn in de voorfinancieringsstrategie van de budgettaire vergrijzingskosten, ondanks een expansief begrotingsbeleid	26
c. 2008-2009: heroriëntatie op de middellange termijn	28
d. Begrotingscoördinatie tussen beleidsniveaus	28
e. Sinds 2013: evolutie van het referentiekader van het nationaal begrotingsbeleid	29

6. Evolutie van de houdbaarheidsdiagnostiek	31
6.1. Het begrip houdbaarheidskloof	31
6.2. Perceptie van de houdbaarheidskloof in real time	32
6.2.1. Evolutie van de hypothesen	32
6.2.2. Kwantificering	33
a. Houdbaarheidskloof	33
b. Voorfinancieringspercentage van de vergrijzingskosten	36
c. Effectieve schuld en impliciete schuld	37
6.3. Andere houdbaarheidsindicatoren	40
Referenties	42
Bijlage - Houdbaarheidskloof: definities	44

Lijst van figuren

Figuur 1	Normatieve trajecten met betrekking tot de begrotingssaldo's	11
Figuur 2	Houdbaarheidskloof in de opeenvolgende projecties van het Federaal Planbureau	34
Figuur 3	Voorfinancieringspercentage van de vergrijzingskosten in de opeenvolgende projecties van het Federaal Planbureau	37
Figuur 4	Effectieve schuld en netto impliciete schuld in de opeenvolgende projecties van het Federaal Planbureau	38
Figuur 5	Netto impliciete schuld in de opeenvolgende projecties van het Federaal Planbureau	39

Synthese

Verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd, verstrenging van de toegang tot het brugpensioen en het vervroegd pensioen, hervorming van het werkloosheidsstelsel, flexibilisering van de arbeidsmarkt, 'taxshift', hervorming van het openbaar ambt, modernisering van de economie door een nationaal pact voor strategische investeringen, enz.; zoveel recente beleidsmaatregelen die tot doel hebben de potentiële economische groei te versterken en de houdbaarheid op lange termijn van de overheidsfinanciën te verzekeren. Om die hervormingen te ondersteunen, tolereren de Europese autoriteiten de afwijkingen van België ten opzichte van de regels in verband met het overheidstekort en de overheidsschuld zolang die afwijkingen een weerspiegeling zijn van de kosten op korte termijn van bepaalde van die hervormingen, waarvan de opbrengsten op langere termijn worden verwacht.

Als de houdbaarheid van de overheidsfinanciën een beleidsdoelstelling is, en rekening houdend met het feit dat die uitdaging gekoppeld is aan de vergrijzingsproblematiek, rijst de vraag waarom het Zilverfonds dat in 2001 is opgericht als oplossing voor de langetermijnfinanciering van de pensioenen in 2016 werd afgeschaft? Die afschaffing is verre van een incoherentie en geeft het falen weer van de strategie die aan de basis lag van de oprichting van het Zilverfonds en de heroriëntering naar een andere strategie, namelijk die van een hervorming van het pensioenstelsel en structurele socio-economische hervormingen.

Wat wordt er bedoeld met de houdbaarheid van de overheidsfinanciën? Wanneer de bevolking vergrijst, zoals het geval is in België, stijgt het aantal personen dat zich buiten de arbeidsmarkt bevindt (de inactieven), net zoals de leeftijdsgebonden sociale uitgaven zoals de pensioenen en de gezondheidszorg. Parallel daarmee stijgt het aantal actieven minder snel, wat weegt op de economische groei en dus ook op de aanslagbasis van de fiscale en parafiscale heffingen. Het aandeel van de sociale uitgaven in het bbp zal nog gedurende twee decennia stijgen en vervolgens aanhoudend hoger zijn dan vandaag. De toename bedraagt slechts enkele procenten van het bbp, maar gecumuleerd over de decennia vertegenwoordigt ze een rekening die een meervoud is van de huidige overheidsschuld die reeds als zeer hoog wordt beschouwd. Deze rekening wordt als 'impliciete schuld' bestempeld omdat in het kader van een pensioenstelsel via repartitie de actieven de pensioenen van de generaties van gepensioneerden zullen moeten financieren.

Als er niets wordt gedaan, zal die momenteel impliciete schuld zich omvormen in effectieve schuld, aangezien de overheidstekorten zullen toenemen als gevolg van de gestegen uitgaven. Het risico bestaat niet alleen dat de overheidsfinanciën worden verstikt onder het gewicht van de rentelasten, maar ook dat we in een meer kwetsbare positie terechtkomen ten opzichte van de financiële markten. Bovendien zouden de toekomstige generaties kunnen weigeren om die rekening te betalen via een verhoging van de belastingen en bijdragen of via besparingen in andere beleidsdomeinen. Daartegenover staat dat de overheidsfinanciën als houdbaar kunnen worden bestempeld als het mogelijk is om de huidige fiscale en sociale wetgeving te behouden en toch een perfecte controle over de evolutie van de overheidsschuld op lange termijn te bewaren.

De budgettaire uitdaging van de bevolkingsvergroezing is geen recente ontdekking, maar wordt integendeel al sinds lange tijd beschreven: de eerste ramingen van de budgettaire kosten van de vergroezing werden vanaf het einde van de jaren 80 gemaakt door het Planbureau. Op Europees niveau werd in 1999 de Ageing Working Group opgericht om dergelijke ramingen te maken.

Aan het einde van de jaren 90 is een echte langetermijnvisie ontwikkeld in de politieke sfeer, zowel op Belgisch als Europees vlak. De Europese Raad van Stockholm heeft in 2001 een drieledige strategie aangenomen, waarbij de lidstaten een afweging moeten maken naargelang van hun situatie en voorkeuren. Het eerste luik is erop gericht onmiddellijk begrotingsinspanningen te doen om de overheidsschuld snel te doen dalen, zodat een voldoende krachtig 'omgekeerd sneeuwbaaleffect' zoveel manoeuvreerruimte creëert dat de vergroezingskosten – die vanaf de jaren 2010 in België werden verwacht – de schuldbeheersing niet langer in gevaar kunnen brengen (zogenoemde 'voorfinancieringsstrategie'). Het tweede luik heeft betrekking op de beleidsmaatregelen voor het verhogen van de werkgelegenheidsgraad en de productiviteitsgroei op middellange en lange termijn. Dat impliceert mogelijk dure hervormingen op korte termijn, maar die veelbelovend zijn op lange termijn als ze verstandig worden opgesteld. Het derde luik omvat de hervormingen van de pensioenstelsels en de stelsels voor gezondheidszorg en langdurige zorg, waarbij rekening moet worden gehouden met de risico's op sociale onvrede en armoede en waarbij modaliteiten moeten worden bepaald om die risico's te vermijden.

In België is aan het begin van de jaren 2000 op politiek vlak vrij natuurlijk gekozen voor het eerste luik, dat van de voorfinanciering via de begroting. Die keuze was niet exclusief, maar er werd op zijn minst de voorkeur aan gegeven. En dat was terecht: België had verschillende periodes van budgettaire besparingen achter de rug in de jaren 80 en vervolgens in de jaren 90 om te voldoen aan het Verdrag van Maastricht. Bij de eeuwwisseling was het begrotingsevenwicht eindelijk bereikt, met een aanzienlijk primair overschot (zonder rentelasten). De projecties van het Federaal Planbureau toonden dat, op voorwaarde dat een begrotingsdiscipline werd aangehouden, de eerdere inspanningen om tot de euro toe te treden hadden geleid tot een proces van schuldafbouw en een daling van de rentelasten die voldoende hoog was om in termen van schuldenlast de toekomstige stijging van de pensioen- en gezondheidszorguitgaven te compenseren. De schuld werd een kans in plaats van een last: het omgekeerde sneeuwbaaleffect zou des te krachtiger zijn als de initiële schuld hoog was.

Opdat de voorfinancieringsstrategie zou werken, moesten minstens twee voorwaarden vervuld zijn: de verwachte economische groei moest worden gerealiseerd en een begrotingsdiscipline moest worden aangehouden om te weerstaan aan de verleiding die de aangekondigde begrotingsoverschotten ongetwijfeld zouden opwekken op korte en middellange termijn. Aan geen enkele van die twee voorwaarden werd uiteindelijk voldaan.

Om de begrotingsdiscipline te verzekeren, werd in 2001 het Zilverfonds opgericht. Dat fonds moest de begrotingsoverschotten oppotten. Op die manier werden de opgebouwde reserves de facto toegewezen aan de schuldafbouw en bleven die dus buiten schot van de verschillende aanvragen. Het permanente institutionele kader dat werd opgericht omvatte ook een technische dimensie, namelijk de Studiecommissie voor de Vergroezing die verantwoordelijk is om jaarlijks de ramingen van de vergroezingskosten op lange termijn te actualiseren, en een politieke dimensie, namelijk een jaarlijkse

regeringsnota die rekening houdt met de aanbevelingen van de Hoge Raad van Financiën op het gebied van de trajecten van de begrotingsoverschotten op middellange termijn die verenigbaar zijn met de voorfinancieringsstrategie.

Ondanks de sociopolitieke consensus rond deze strategie, was het begrotingsbeleid veel expansiever dan voorzien in een context van eisen om te delen in de vruchten van de groei met genereuze initiatieven op fiscaal en sociaal vlak. Daaronder vielen ook de maatregelen die gelijkgesteld worden met het tweede luik van Stockholm (socialebijdrageverminderingen, loonsubsidies en andere beleidsmaatregelen van de 'actieve welvaartsstaat'). Algemeen genomen heeft dat dus geleid tot een reële kloof tussen, enerzijds, de politieke verbintenissen met betrekking tot de voorfinancieringsstrategie van de vergrijzingskosten en, anderzijds, de beslissingen die daadwerkelijk zijn genomen door de overheden.

De economische groei was ook niet zoals verwacht bij het begin van de jaren 2000. De grote recessie van 2009 heeft vervolgens niet alleen de tekorten vergroot, maar heeft ook geleid tot een neerwaartse herziening van de vooruitzichten voor de economische groei en de productiviteitsgroei. Na afloop van deze crisis bevond België zich onder verhoogd toezicht van de Europese autoriteiten aangezien het tekort ruimschoots de grens van 3 % van het bbp had overschreden, zoals opgelegd door het Verdrag van Maastricht. Uit de middellange- en langetermijnavooruitzichten kwam een houdbaarheidsprobleem naar voren dat groter was dan ooit, en het Zilverfonds dat tot dan al ondergefinancierd was, werd nooit meer gespijsd.

Het begrotingsbeleid kampte dan met een dubbele beperking. De eerste beperking was Europees: het Europese kader voor begrotingstoezicht werd in 2011-2012 versterkt met de bepaling van een minimumtempo van schuldafbouw (waaraan België tot op de dag van vandaag nog niet heeft kunnen voldoen) en de vereiste van een begrotingssaldo dat rekening moet houden met de houdbaarheid. De prioriteit van het begrotingsbeleid was dus om eerst het tekort terug te brengen onder de grens van 3 % van het bbp (wat gebeurde in 2013) en vervolgens het begrotingsevenwicht te herstellen (wat tot vandaag nog niet is gebeurd).

De tweede beperking was het Belgische begrotingsfederalisme. De situatie en de begrotingsvooruitzichten zijn zeer verschillend tussen Entiteit I (de federale overheid en de sociale zekerheid), de gefedereerde entiteiten en de lagere overheid. Het grootste deel van de overheidsschuld is geconcentreerd in Entiteit I die de vergrijzingskosten op zich neemt. Entiteit I liet ook het grootste tekort optekenen als gevolg van de recessie. In het kader van de zesde staatshervorming werd daarom een bijdrage aan de sanering van de overheidsfinanciën en de financiering van de vergrijzingskosten gevraagd aan de gefedereerde entiteiten.

Alleen al door zijn bestaan had het Zilverfonds aan het begin van de jaren 2000 in zekere zin het idee versterkt dat de voorfinancieringsstrategie kon volstaan en dat de hervormingen van de arbeidsmarkt en de socialebeschermingsstelsels niet noodzakelijk zouden zijn. Door het duidelijke falen van deze strategie en doordat het onmogelijk is geworden om die strategie opnieuw op het goede spoor te brengen, is het idee ontstaan dat de andere luiken van de Stockholm-strategie moesten worden verkend. Er werd dus aangestuurd op een beleid van structurele hervormingen en hervormingen van de sociale-uitkeringsstelsels in een delicate afweging met de begrotingsvereisten op korte-middellange termijn. Hoewel de Europese autoriteiten België oproepen om hervormingen door te voeren, blijven ze evenwel

druk uitoefenen via het begrotingstoezicht op korte en middellange termijn. De driepijlerbenadering van 2001 'Zilverfonds, Studiecommissie voor de vergrijzing, Vergrijzingsnota' die in het teken stond van de voorfinancieringsstrategie moest in 2016 plaats ruimen voor een nieuwe driepijlerbenadering 'Nationaal Pensioencomité, Kenniscentrum, Academische Raad' gericht op het onderzoeken van pensioenhervormingen.

Zoals de voorfinancieringsstrategie erop gokte dat de toekomstige regeringen de marges die zouden voortvloeien uit de daling van de rentelasten niet gingen gebruiken, gokt het hervormingsbeleid op iets anders, namelijk op het feit dat de potentiële groei zal stijgen in de toekomst. Die nieuwe gok is moeilijk te objectiveren: terwijl er een rekenkundig mechanisme bestaat om de bedragen die in het Zilverfonds worden geplaatst te vergelijken met de impliciete schuld van de vergrijzing, zijn de langetermijneffecten van het hervormingsbeleid op de potentiële groei moeilijk te voorspellen, of in sommige gevallen controversieel wat betreft hun doeltreffendheid.

De verandering van strategie heeft ook implicaties op het gebied van maatschappelijke keuzes. Het voorfinancieringsbeleid bestond erin het sociale model, zoals vastgelegd binnen de bestaande regelgeving, te verduurzamen; de hervormingen van het pensioenstelsel en de arbeidsmarkt wijzigden de regelgeving om een toekomstige stijging van de kosten te verminderen. Ondanks de hervormingen die al zijn doorgevoerd, is de houdbaarheid van de Belgische overheidsfinanciën vandaag nog altijd niet hersteld. Het zal aan de volgende regeringen toekomen om te beslissen of ze het huidig hervormingspad aanhouden of andere paden inslaan. Ongeacht de keuzes die worden gemaakt, zullen ze rekening moeten houden met de politieke houdbaarheid van het sociale model, namelijk de kwestie van de democratische goedkeuring van de kenmerken ervan op het gebied van zekerheid en solidariteit, het bereik en de omvang ervan en de finaliteiten.

1. Inleiding

De kwestie van de houdbaarheid van het sociale model omvat verschillende dimensies die onderling afhankelijk zijn: de financiële, sociale en politieke dimensie. Financiële houdbaarheid verwijst naar het vermogen van de overheidsfinanciën om het toenemend gewicht van de sociale uitgaven in verband met de vergrijzing te dragen. Sociale houdbaarheid heeft betrekking op het behoud van een aanvaardbaar evenwicht tussen de levensstandaard van inactieven en de actieven, en de beperking van het armoederisico. Politieke houdbaarheid stelt de vraag van de democratische goedkeuring van het heersende model voor wat betreft zijn solidariteits- en verzekeringstradities, zijn bereik en omvang.

Deze studie buigt zich in het bijzonder over de kwestie van de financiële houdbaarheid van het sociale model dat in België – gezien de budgettaire en politieke verwevenheid tussen de sociale zekerheid en de staat – samenvalt met de kwestie van de houdbaarheid van de gezamenlijke overheidsfinanciën. In deze studie wordt bijzondere aandacht besteed aan het gevoerde beleid in dat domein.

Op twintig jaar tijd is de politieke strategie inzake de houdbaarheid van de Belgische overheidsfinanciën op lange termijn sterk geëvolueerd.

Aan het begin van de jaren 2000 was ze gebaseerd op het idee van een budgettaire voorfinanciering van de vergrijzingskosten. Vandaag is de eerste optie de hervormingen van het socio-economische stelsel. Deel 2 gaat in op de geschiedenis van de strategische heroriëntatie van de budgettaire houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Daarvoor kunnen verschillende oorzaken worden aangestipt, zowel economische, institutionele oorzaken als oorzaken die betrekking hebben op interne en externe beperkingen.

In deel 3 wordt de geschiedenis van het Zilverfonds in kaart gebracht. Dat fonds werd opgericht in 2001 en afgeschaft in 2016. De driepijlerbenadering van 2001 ‘Zilverfonds, Studiecommissie voor de vergrijzing, Vergrijzingsnota’ die in het teken stond van de kalibrering en de implementatie van de voorfinancieringsstrategie moest in 2016 plaats ruimen voor een nieuwe driepijlerbenadering ‘Nationaal Pensioencomité, Kenniscentrum, Academische Raad’ gericht is op het onderzoeken van pensioenhervormingen.

Deel 4 beschrijft op welke manier er steeds meer rekening is gehouden met de budgettaire houdbaarheid in de bepalingen van het Stabiliteits- en groeipact (dat het begrotingstoezicht door de Europese autoriteiten organiseert), in het bijzonder in het kader van de Europese staatsschuldencrisis van 2011 die de kwesties van de solvabiliteit en dus van de houdbaarheid zeer acuut hebben gemaakt.

Deel 5 toont hoe de aanbevelingen van de Afdeling ‘Financieringsbehoeften’ van de Hoge Raad van Financiën de regeringen hebben gewezen op hun verantwoordelijkheden met betrekking tot de houdbaarheid, meer bepaald wanneer die een inzet werd van het Belgische begrotingsfederalisme in het kader van de zesde staatshervorming.

Tot slot is deel 6 gebaseerd op bijna een kwarteeuw van langetermijnprojecties van het Federaal Planbureau om aan te tonen hoe de gekwantificeerde indicatoren van de budgettaire houdbaarheid de

evolutie van het gevoerde beleid hebben gestuurd en vervolgens weerspiegeld. Dit deel toont ook dat het herstel van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën zelfs vandaag nog een grote uitdaging blijft, ondanks de vermindering van de tekorten en de hervormingen.

2. Twintig jaar houdbaarheid van de overheidsfinanciën in België

a. Eerste kwantificeringen van de vergrijzingskosten in de jaren 90 en Stockholm-strategie in 2001

Aan het einde van de jaren 80 maakt het Planbureau de allereerste langetermijnprojecties voor België om specifiek de pensioenhervorming van 1990 en vervolgens die van 1996 voor te bereiden. Die twee hervormingen waren allebei hoofdzakelijk gericht op het corrigeren van ongelijkheden binnen het stelsel. Tijdens de periodes van begrotingsconsolidatie van de jaren 80 en 90 was het begrotingsbeleid nog niet systematisch gebaseerd op langetermijnprojecties van de sociale uitgaven en werd er dus niet expliciet verwezen naar de notie van houdbaarheid met betrekking tot de vergrijzing.

De in 1999 opgerichte Ageing Working Group zal dergelijke projecties op Europees niveau maken op basis van methodologieën die gemeenschappelijk zijn voor alle landen. Die werkgroep is verbonden aan het Comité voor Economisch Beleid en beantwoordt aan de verschillende opdrachten van de Ecofin-Raad, in het bijzonder de opdracht om de impact van demografische veranderingen op de leeftijdsgebonden overheidsuitgaven te onderzoeken om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn te evalueren. Het Europese begrotingstoezicht dat in de jaren 90 werd georganiseerd in het kader van de invoering van de eenheidsmunt naar aanleiding van het Verdrag van Maastricht voorziet dat de stabiliteitsprogramma's leiden tot gezonde overheidsfinanciën om te vermijden dat het monetaire beleid zou worden bemoeilijkt.

De Ageing Working Group becijfert – net zoals het Federaal Planbureau waarvan de langetermijnprojecties voortaan worden gemaakt onder toezicht van de in 2001 opgerichte Studiecommissie voor de Vergrijzing – de waarschijnlijke budgettaire impact van de vergrijzing van de bevolking, waarbij rekening wordt gehouden met de wetgeving die van toepassing is in de verschillende socialezekerheidsregelingen. In België wordt de eerste budgettaire impact van de vergrijzing verwacht in de loop van de jaren 2010. Die vergrijzing is het gevolg van de toegenomen levensverwachting en de zwakke vruchtbaarheid, alsook van het feit dat de omvangrijke naoorlogse generatie de pensioenleeftijd bereikt. Die 'babyboomers' hebben tijdens hun beroepsleven (dus grosso modo vanaf 1975) ertoe bijgedragen dat de afhankelijkheidscoëfficiënt van de ouderen lager ligt dan wanneer de leeftijdspiramide stabiel en evenwichtig zou zijn geweest. Het omgekeerde doet zich voor wanneer die generatie de pensioenleeftijd bereikt: ze zal de stijging van de afhankelijkheidscoëfficiënt aanzienlijk versnellen.

Veel lidstaten worden getroffen door de vergrijzing, wat de Europese autoriteiten verontrust. Ze rollen een globale strategie uit om de budgettaire, economische en sociale implicaties van de vergrijzing te onderzoeken en erop te anticiperen. De financiële en sociale houdbaarheid wordt een doelstelling op zich en vormt een aanvulling op de traditionele doelstellingen van stabilisering, allocatie en verdeling van het begrotingsbeleid. De Europese Raad van Stockholm van 2001 beslist over een driedelige gemeenschappelijke beleidsstrategie op lange termijn die zal worden overgenomen in de GREB's (globale richtsnoeren voor het economisch beleid) die worden aanbevolen aan de lidstaten: (1) de schuld

snel afbouwen; (2) de arbeidsparticipatie en de productiviteit opvoeren en (3) het pensioenstelsel en de stelsels voor gezondheidszorg en langdurige zorg hervormen.

b. Oprichting van het Zilverfonds in 2001: de aangekondigde budgettaire marges opsparen om de houdbaarheid van het sociale stelsel te waarborgen

Bij de overgang naar de jaren 2000 lijken de Belgische overheidsfinanciën gezonder en zijn de middellangetermijnvooruitzichten uitstekend. De begrotingsconsolidatie van de jaren 80 en vervolgens van de jaren 90 om te voldoen aan het Verdrag van Maastricht en de gunstige economische conjunctuur maakten het mogelijk om het evenwicht te herstellen in 2000, met een primair overschot van 7 % van het bbp. Voor de daaropvolgende jaren wordt nog steeds een dynamische economische groei verwacht. In die omstandigheden wordt een snelle daling van de schuldgraad en de rentelasten verwacht. De Economische vooruitzichten van het Federaal Planbureau van april 2000, die werden bevestigd door de vooruitzichten van april 2001, melden een daling van de overheidsschuld van 25 % van het bbp over vijf jaar in de projecties die zijn opgesteld bij ongewijzigd beleid.

De langetermijnprojecties (zie deel 6) tonen dat dat ‘omgekeerde sneeuwbaaleffect’ – als dat zich voordoet volgens de geprojecteerde omvang bij ongewijzigd beleid – voldoende manoeuvreerruimte zou creëren zodat de vergrijzingskosten die in de loop van het volgende decennium verschijnen de schuldbeheersing en dus de houdbaarheid van de overheidsfinanciën niet in gevaar zouden brengen. De schuldafbouw zou in zekere zin een voorfinanciering van de vergrijzingskosten vormen¹.

De veronderstelde manoeuvreerruimte is zelfs zo groot dat die het, daarbovenop, mogelijk maakte expansieve initiatieven uit te voeren op korte en middellange termijn – die politiek wenselijk werden geacht gezien de opgelegde discipline in de jaren 90 – en tegelijkertijd het niveau van de begrotingsoverschotten te bewaren die werden vereist door het voorfinancieringsbeleid.

De hypothese van ongewijzigd beleid die aan de basis ligt van de middellangetermijnprojecties van het Federaal Planbureau impliceert dat op middellange termijn een primair overschot van 6 à 7 % van het bbp wordt behouden en dat het vorderingensaldo ruim positief wordt dankzij de sterke daling van de rentelasten. De toenmalige federale minister van begroting heeft een voorgevoel dat die begrotingsoverschotten snel uitnodigend zullen worden en dat ze het risico lopen volledig te worden opgeslorpt voor verschillende doeleinden onder het motief ‘delen van de vruchten van de groei’, zowel voor nieuwe uitgaven als belastingverlagingen. Als dat het geval is, zal de schuldafbouw er sterk door aangetast worden. Hij wil dan ook een hulpmiddel in het leven roepen om een deel van de aangekondigde begrotingsoverschotten toe te wijzen aan een reserve, waardoor ze buiten schot blijven van de verschillende aanvragen voor nieuwe initiatieven en waardoor de schuldafbouw die vereist is in het licht van de verwachte vergrijzingskosten wordt verzekerd.

Op die manier werd in 2001 het Zilverfonds opgericht. De wet voorziet dat het Fonds zal bijdragen tot de financiering van de pensioenen vanaf 2010 op voorwaarde dat de schuldgraad lager ligt dan 60 %

¹ Dat verband tussen de begrotingsconsolidatie dat vereist is door de criteria van Maastricht en de financiering van de toekomstige vergrijzingskosten werd al in de jaren 90 gemodelleerd door het Planbureau, waarvan de langetermijnprojecties van de sociale uitgaven vanaf het begin in de algemene context van de overheidsfinanciën werden geplaatst (zie, bijvoorbeeld, Festjens, 1995).

van het bbp. Vanuit economisch oogpunt is dat fonds virtueel, aangezien het deel uitmaakt van de overheidssector. Het is dus niets anders dan een instrument voor begrotingsdiscipline dat is ontworpen om ervoor te zorgen dat het door de regering besliste traject voor de opbouw van begrotingsoverschotten wordt nageleefd. Dat traject is op zijn beurt afhankelijk van de schuldafbouw die de houdbaarheid van het sociale stelsel op lange termijn mogelijk maakt. Het Zilverfonds past duidelijk binnen het eerste luik van de Stockholm-strategie, d.w.z. de voorfinanciering van de budgettaire vergrijzingskosten.

Het stabiliteitsprogramma van 2001 vermeldt: "Het komt er dus voor ons land op aan om het nadeel van de hoge overheidsschuld om te buigen in een voordeel: indien de budgettaire ruimte die ontstaat door de daling van de interestlasten de komende jaren gereserveerd wordt, hoeft de vergrijzing geen onoverkomelijk probleem te bieden voor de overheidsfinanciën".

c. Vanaf het begin blijven de begrotingsoverschotten uit

Zeer snel blijkt dat de begrotingsoverschotten uitblijven. Er moest zelfs toevlucht worden genomen tot 'one shot'-maatregelen (effectisering van fiscale ontvangsten, verkoop van gebouwen, overname van pensioenfondsen en overige maatregelen) om tekorten te vermijden. Het uitblijven van de verhoopte begrotingsoverschotten wordt grotendeels verklaard door de vertraging van de economische activiteit aan het begin van het decennium, maar ook door budgettaire expansieve initiatieven waarvan de omvang globaal genomen groter uitviel dan aanvankelijk gepland.

Daaronder vallen de hervorming van de personen- en de vennootschapsbelasting en de herfinanciering van de gemeenschappen die aan het begin van het decennium werden beslist. In het midden van het decennium komen daar sociale initiatieven bovenop (zoals de groeinorm van 4,5 % voor de gezondheidszorg en het structureel mechanisme voor de welvaartsaanpassingen van het Generatiepact van 2005), de invoering van notionele interestenaf trek binnen de vennootschapsbelasting en de versterking van arbeidskostenverlagende maatregelen, die vaak werden toegestaan om het sluiten van interprofessionele akkoorden te vergemakkelijken. Bepaalde van die sociale initiatieven vormden het politieke tegenwicht van de verlaging van de verplichte inhoudingen.

Parallel daarmee worden verschillende maatregelen met betrekking tot het tweede luik van de Stockholm-strategie ingevoerd als aanvulling op het begrotingsluik van de strategie. Naast de opeenvolgende socialebijdrageverminderingen en de stijging van de (al dan niet doelgroepgerichte) loonsubsidies, vertaalt de opkomst van de 'actieve welvaartstaat' zich in initiatieven voor de activering van werkzoekenden en door de maatregelen van het Generatiepact die erop gericht zijn de toegang tot het brugpensioen te beperken. Buiten de pensioenbonus die is ingevoerd door datzelfde pact en de wet betreffende de aanvullende pensioenen van 2003, staan pensioenhervormingen evenwel niet op de agenda.

Op budgettaire vlak wordt het middellangetermijntraject dat moet worden gevolgd om op koers van de houdbaarheidsstrategie te blijven jaarlijks opnieuw geactualiseerd door de Afdeling 'Financieringsbehoeften van de overheid' van de Hoge Raad van Financiën, waarbij rekening wordt gehouden met de evaluaties van de budgettaire vergrijzingskosten die worden gemaakt door de Studiecommissie voor de Vergrijzing, die op hun beurt opwaarts worden herzien vanaf 2002. Eind 2005 wordt de Zilverfonds-

wet herzien om daarin, onder andere, een normatief becijferd traject op te nemen van begrotingsoverschotten op middellange termijn. Door de doelstellingen wettelijk bindend te maken, werden ze evenwel niet beter nageleefd: vanaf 2007 wordt bij de actualisering van het stabiliteitsprogramma vermeld dat de beoogde overschotten opnieuw worden uitgesteld.

In een publicatie van februari 2008 – dus vóór het uitbreken van de financieel-economische crisis – geeft het Federaal Planbureau (Saintrain en Weemaes, 2008) de volgende waarschuwing: “De strategie die reeds verschillende jaren door de Hoge Raad van Financiën wordt aanbevolen, namelijk een voorfinanciering van de budgettaire kosten van de vergrijzing, wordt dus niet effectief toegepast, ondanks de ruime sociaal-politieke consensus die daarover bestaat. Om die strategie van voorfinanciering vandaag in de praktijk om te zetten, dient het begrotingsbeleid een andere weg in te slaan en een duidelijk meer restrictieve koers te varen. Zo niet zal ofwel de financieringslast van de vergrijzingskosten overgedragen worden op de toekomstige generaties ofwel zouden er hervormingen kunnen plaatsvinden met het oog op het verminderen van de budgettaire kosten van de vergrijzing zelf om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te herstellen”.

d. De crisis van 2008 bevestigt het falen van de voorfinancieringsstrategie en brengt het stabilisatiebeleid op de voorgrond

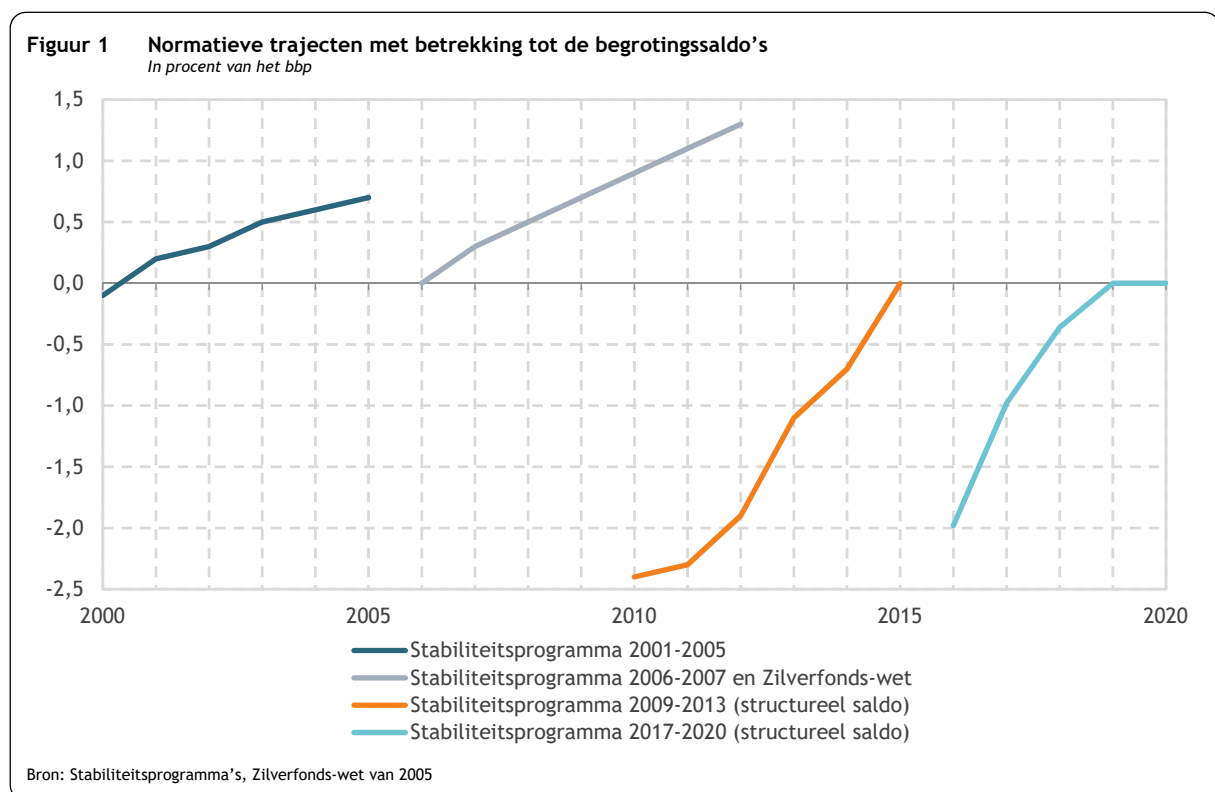
Daarna breekt in 2008 de financiële crisis uit die zich vlug verspreidt naar de reële economie. Overal in Europa groeien de budgettaire tekorten, zowel door het optreden van de automatische stabilisatoren als door het anticyclisch beleid dat wordt gevoerd. Het stabilisatiebeleid komt steeds meer op de voorgrond te staan. De Europese Commissie stelt de lidstaten voor om een akkoord te vinden over een reeks tijdelijke, gecoördineerde, doelgerichte maatregelen ten belope van 1,5 % van het bbp om zo het stabiliseringseffect van de beperkte budgettaire middelen te maximaliseren en een structurele achteruitgang van de begrotingen te vermijden. Het Belgische relanceplan zal zeer voorzichtig zijn op het gebied van de uitgaven, wat waarschijnlijk verstandig is in het licht van de zwakke multiplicatoren als gevolg van de lekken naar de invoer, het spaargeld en de belastingen. Een deel van het Belgische plan zal evenwel bestaan uit moeilijk omkeerbare uitgaven, namelijk loonsubsidies (in de vorm van vrijstellingen van de bedrijfsvoorheffing) en doelgroepgerichte socialebijdrageverminderingen.

Het opnieuw oplaaien van grote tekorten onderbreekt de daling van de schuldgraad en leidt opnieuw tot een ‘sneeuwbaaleffect’. De overheid dient ook de middelen te lenen voor de herkapitalisatie en de terugkoop van de door de crisis aangetaste Belgische financiële instellingen en voor steun aan de lidstaten in moeilijkheden. De staat moet zich bovendien garant stellen voor de schulden van de instellingen, de depositogarantie van de particulieren verhogen en die uitbreiden naar de levensverzekeringen. De voorwaardelijke schuld die overeenstemt met die garantie komt – in termen van de houdbaarheidsrisico’s – bovenop de effectieve schuld en de impliciete schuld gekoppeld aan de vergrijzing.

De impact van de crisis op de structurele werkloosheid, en vooral op de investeringen – en dus op de kapitaalvoorraad – heeft ertoe geleid dat economen de potentiële groei van de Belgische economie neerwaarts hebben herzien. De Belgische potentiële groei werd tot dan geraamd op 2-2,5 % per jaar en wordt nagenoeg met de helft herzien tot 1-1,5 %. Een eenvoudige berekening volstaat om een globale indruk te geven van de structurele budgettaire impact van een dergelijke herziening: als de ontvangsten

grosso modo het bbp volgen en het overheidsbeslag ongeveer 50 % van het bbp vertegenwoordigt, doet een groeiverschil van 1 % tijdens vijf jaren het overheidstekort bij ongewijzigd beleid stijgen met 2,5 % van het bbp.

De herziening van de potentiële groei heeft zowel betrekking op het decennium na de crisis als het decennium vóór de crisis. Ze heeft dus niet alleen een invloed op de begrotingsvooruitzichten, maar ook op de beoordeling van het structurele karakter van de begrotingssaldi van het recente verleden. Terwijl de begrotingssaldi in de pre-crisisperiode (2000-2008) structureel (d.w.z. zonder cyclische component en one-shotmaatregelen) licht negatief en relatief stabiel leken, zijn ze voortaan aanzienlijk deficitair en laten ze een trendmatige daling optekenen.



De in 2008 ingezette crisisperiode bevestigt dus definitief het falen van het sinds het begin van de jaren 2000 gevoerde houdbaarheidsbeleid. Hoewel het houdbaarheidsbeleid was gebaseerd op de gedachte dat begrotingsoverschotten probleemloos gingen worden verwezenlijkt zonder nieuwe inspanningen – of tenminste zonder bijkomende inspanningen bovenop die uit de jaren 90 – is een structurele aanpassing van meerdere procenten van het bbp nodig om het begrotingsevenwicht van de gezamenlijke overheid te herstellen. Het federale niveau – dat met de opbrengsten van de schuldafbouw de vergrijzingskosten moest voorfinancieren – bevindt zich in een situatie waarin de Hoge Raad van Financiën geen mogelijkheid meer ziet om het begrotingsevenwicht op middellange termijn te herstellen of zelfs de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te herstellen zonder de bijdrage van de gefedereerde entiteiten. In zijn adviezen van 2009 tot 2011 raadt de Hoge Raad van Financiën aan om – bij het uitblijven van een hervorming van het institutionele kader – te streven naar een begroting in evenwicht tegen 2015 op basis van een tekort van 1 % van het bbp van Entiteit I (federale overheid en sociale zekerheid) en een gelijkwaardig begrotingsoverschot van Entiteit II (gefedereerde entiteiten en

lagere overheid), wat overeenkomt met een verdeling van de aanpassing pro rata het respectievelijke aandeel van elke entiteit in de finale primaire uitgaven.

e. Versterking van het Europese begrotingstoezicht in een context van de staatsschuldencrisis

Toen de financieel-economische crisis in 2011 uitmondde in een staatsschuldencrisis kwam het houdbaarheidsbeleid plots sterk op de voorgrond te staan, ten nadele van het stabilisatiebeleid. Het centrale aandachtspunt is niet langer de 'crisis exit strategies' maar wel het opnieuw in evenwicht krijgen van de begrotingen en de schuldafbouw in de gehele eurozone.

In 2010 en 2011 wordt het Europese begrotingstoezicht aanzienlijk aangescherpt om onder meer de geloofwaardigheid te versterken van de plannen voor begrotingsconsolidatie van de lidstaten met buitensporige tekorten. Het Europees semester wordt ingevoerd en de eerste cyclus ervan vindt plaats in 2011. De rechtsgrondslag van deze procedure is het wetgevingspakket inzake economische governance ('six-pack'), d.w.z. een reeks wetgevingshandelingen om het Stabiliteits- en groeipact te hervormen. In 2012 wordt het VSCB² ondertekend dat een begrotingspact omvat, d.w.z. de ondertekenende lidstaten verbinden zich ertoe om hun overheidsfinanciën in evenwicht te brengen en die verbintenis op te nemen in hun nationale wetgeving. Die verbintenis wordt geacht te zijn nageleefd wanneer het structureel saldo overeenstemt met de middellangetermijndoelstelling die is vastgelegd overeenkomstig de bepalingen van het 'six-pack'³. Er zullen bijkomende bepalingen met betrekking tot het Europese begrotingstoezicht worden ingevoerd in 2013, waarbij het wetgevingspakket 'two-pack' wordt goedgekeurd. Dat pakket heeft betrekking op de opvolging en evaluatie van de ontwerp-begrotingen van de landen van de eurozone door de Europese autoriteiten.

In het kader van dat versterkte begrotingstoezicht wordt een minimale middellangetermijndoelstelling met betrekking tot het structureel saldo opgelegd aan elke lidstaat. Die doelstelling wordt berekend aan de hand van een op Europees niveau overeengekomen methodologie, waarbij rekening wordt gehouden met onder meer de risico's van de expliciete en impliciete schulden voor de overheidsfinanciën. Een van de termen van de formule stemt overeen met een derde van de budgettaire vergrijzingskosten in geactualiseerde waarde, d.w.z. een voorfinanciering van 33 % van de impliciete schuld van de vergrijzing.

De vergrijzingskosten, die op die manier zijn geïnternaliseerd in de op Europees niveau bepaalde minimale middellangetermijndoelstelling, worden dus ook geëxternaliseerd in het overleg binnen de Afdeling 'Financieringsbehoeften van de overheid' van de Hoge Raad van Financiën: ze zal voortaan nog alleen een traject aanbevelen van het huidige tekort tot de middellangetermijndoelstelling, verenigbaar met de eisen van het Stabiliteits- en groeipact, en dat traject verdelen over de entiteiten.

Parallel met de versterking van de begrotingsregels hebben Eurostat en het Instituut voor de Nationale Rekeningen de boekhoudkundige regels aangescherpt, onder andere als gevolg van de overgang naar ESR2010. Bepaalde constructies die eerder werden opgesteld en die erop gericht waren de tekorten te verhullen, werden geherkwalificeerd. De overheidsperimeter werd uitgebreid, onder meer om rekening

² Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en governance in de Economische en Monetaire Unie.

³ Minimaal -0,5 % van het bbp (-1,0 % voor de lidstaten waarvan de overheidsschuld lager ligt dan 60 % van het bbp en waarvan het houdbaarheidsrisico op lange termijn laag is).

te houden met de operaties die zijn uitgevoerd in gedelegeerde opdrachten door entiteiten die buiten de overheidsperimeter vielen. Naar aanleiding van die wijzigingen is het voortaan veel moeilijker om bepaalde dure operaties te ‘debudgetteren’.

De restrictieve begrotingskoers die in België wordt gevaren vanaf 2010, wordt in 2012, ondanks de zwakke economische activiteit, versterkt door de federale regering die eindelijk wordt gevormd na de verkiezingen van 2010. België verlaat de procedure buitensporige tekorten in 2014 op basis van de begrotingsresultaten van 2013 die het tekort tot onder de referentiewaarde van 3 % van het bbp hebben teruggebracht. Voortaan hebben alle beleidsniveaus hun ‘levenswandel’ aangepast aan de nieuwe potentiële groeivoorzichten die neerwaarts zijn herzien na de crisis. Het overheidstekort en het houdbaarheidsprobleem blijven evenwel bestaan.

f. Na de verkiezingen van 2010 wordt de houdbaarheid van de Belgische overheidsfinanciën een inzet van het begrotingsfederalisme

Parallel met deze ontwikkeling op Europees niveau worden in België onderhandelingen voorbereid voor een nieuwe staatsvorming in de nasleep van de verkiezingen van 2010. Die onderhandelingen worden voorbereid in een context waarin aanzienlijke budgettaire besparingsmaatregelen vereist zijn om de houdbaarheid van de Belgische overheidsfinanciën te herstellen en waarin de staatsschuldencrisis en de toename van de spreads in de eurozone doen vrezen voor meerkosten van de financiering op de markten. Die vrees leidt er bovendien toe dat de regering in lopende zaken in 2011 – ondersteund door een ruime communicatie – een lening uitgeeft bij het grote publiek om aan de financiële markten te bewijzen dat het binnenlandse spaargeld kan worden ingezet om de schuld te financieren. In die context is het niet verwonderlijk dat de houdbaarheid een inzet vormt van de herziening van het begrotingsfederalisme dat wordt voorbereid.

In een studie die in 2010 is gepubliceerd (Saintrain, 2010) meldt het Federaal Planbureau dat het herstellen van de budgettaire houdbaarheid bemoeilijkt zou worden als de hervorming de fiscale bevoegdheden en budgettaire manoeuvreerruimte van het federale niveau zou aantasten, terwijl dat niveau het volledige tekort, de schuld en de budgettaire vergrijzingskosten zou behouden. Door de bevoegdheden van het federale niveau in te perken zou met andere woorden de mogelijkheid van arbitrage en het vermogen om het houdbaarheidsprobleem op te lossen worden verminderd. Om dat vermogen te behouden, deed de studie de aanbeveling om de overdracht van de begrotingsmiddelen gepaard te laten gaan met de overdracht van de saneringsinspanning die het federale niveau evenredig aan die middelen had kunnen doen als ze onder zijn bevoegdheid waren gebleven. In een advies van 2012 doet de Afdeling ‘Financieringsbehoeften van de overheid’ van de Hoge Raad van Financiën de aanbeveling om op middellange termijn terug te keren naar een evenwicht voor elke entiteit op voorwaarde dat lasten van Entiteit I naar Entiteit II worden overgedragen, rekening houdend met de staatsvorming of de overdracht die in dat kader moet worden georganiseerd om zo geen onaantoonbare druk te zetten op Entiteit I, in het bijzonder op de fiscaliteit en de sociale zekerheid.

In 2013 worden de parameters van de staatsvorming vastgelegd, waarbij de bevoegdheden voor bijna 5 % van het bbp worden gedefederaliseerd en waarbij een effectieve bijdrage van de gewesten en de gemeenschappen tot de sanering van de overheidsfinanciën is opgenomen, evenals een bijdrage tot

de vergrijzingskosten waarvan de beginselen werden vastgelegd in het politieke akkoord dat in 2011 werd afgesloten na lange onderhandelingen. De bijdrage tot de sanering van de overheidsfinanciën neemt de vorm aan van een vermindering van de dotaties van de federale overheid aan de gefedereerde entiteiten vanaf 2015. De bijdrage tot de vergrijzingskosten neemt de vorm aan van een onvolledige koppeling van de evolutie van bepaalde dotaties aan de economische groei vanaf 2017. Het Federaal Planbureau (Frogneux en Saintrain, 2014) bevestigt dat die overdracht van de lasten aan de gefedereerde entiteiten a priori volstaat om het houdbaarheidsprobleem niet te verergeren in het licht van de residuele begrotingsomvang op federaal niveau.

g. De verouderde voorfinancieringsstrategie ruimt geleidelijk baan voor de hervormingsmaatregelen

Vanaf 2010 wordt in de adviezen van de Afdeling 'Financieringsbehoeften van de overheid' van de Hoge Raad van Financiën niet langer verwezen naar de langetermijnprojecties om de aanbevelingen voor de begrotingstrajecten op middellange termijn te versterken. Daarvoor kunnen drie redenen worden aangestipt die voortvloeien uit de hierboven beschreven evoluties: ten eerste is het structureel tekort zodanig dat een voorfinanciering van de vergrijzingskosten onrealistisch is; ten tweede worden de vergrijzingskosten voortaan opgenomen in de minimale middellangetermijndoelstelling van de Europese autoriteiten; ten derde wordt de inzet van de houdbaarheid in termen van het begrotingsfederalisme – tenminste voorlopig – geregeld door de zesde staatshervorming.

Aangezien de strategie van voorfinanciering via de opbouw van begrotingsoverschotten achterhaald is, loopt de politieke actie nu langs het tweede en derde luik van de Stockholm-strategie, d.w.z. langs hervormingen die erop gericht zijn het potentieel van de economie te verhogen en de sociale-uitkeringsstelsels te vernieuwen. Die hervormingen stonden – buiten een relatief beperkte poging met het Generatiepact van 2005 – relatief laag op de politieke agenda in de jaren 2000. Door zijn bestaan op zich had het Zilverfonds in zekere zin het idee versterkt dat dergelijke hervormingen niet prioritair waren, ondanks de aanbevelingen van de GREB's van destijds die er al op aandrongen om de pensioenstelsels te hervormen, de effectieve pensioenleeftijd te verhogen, een grotere deelname aan het arbeidsaanbod aan te moedigen, aanvullende pensioenen te ontwikkelen, enz.

Het federaal regeerakkoord van 2011 voorziet in hervormingen inzake uittreding uit de arbeidsmarkt en pensioenen. Die hervormingen omvatten onder meer een verstrenging van de toegangsvoorwaarden tot vervroegd pensioen en beperkingen in de toegang tot werkloosheid met bedrijfstoeslag, loopbaanonderbreking en tijdskrediet. De berekening van de pensioenen wordt op bepaalde punten aangepast, zoals de valorisatie van bepaalde gelijkgestelde perioden aan het minimumrecht (in plaats van het laatst verdiende loon) en de pensioenberekening in de overheidssector op basis van de gemiddelde wedde van de laatste tien jaren (in plaats van vijf). Die maatregelen vormen een van de drie dimensies van het luik 'houdbaarheid' van het regeerakkoord van 2011; de andere twee dimensies zijn de terugkeer naar een begrotingsevenwicht in 2015 en het beginsel van de deelname van de gefedereerde entiteiten aan de bovenvermelde begrotingsaanpassing.

Bovendien worden het arbeidsaanbod en de arbeidsvraag aangezwengeld door een hervorming van het werkloosheidsstelsel in 2012 en door een versterking van de werkgevers- en werknemersbijdrage-

verminderingen en de loonsubsidies in 2012-2013. Het federale luik van het Pact voor werkgelegenheid en competitiviteit van eind 2013 voorziet voor de volgende jaren tot 2019 in bijkomende socialebijdrageverminderingen en andere maatregelen om de werkgelegenheidsgraad te verhogen en de investeringen te stimuleren. Het concurrentievermogen van de Belgische economie wordt ook gestimuleerd door de loonmatiging vanaf 2013.

h. De afweging tussen snelle begrotingsconsolidatie en langetermijnhervormingen wordt resoluut beslecht in het voordeel van langetermijnhervormingen

De federale regering zet na de verkiezingen van 2014 sterk in op het hervormingsbeleid. Zoals aangekondigd in het regeerakkoord onder de rubriek 'actief ouder worden' is de pensioenhervorming van 2015 gericht op een toename van de activiteitsgraden van de ouderen. Ze verstrengt de toegangsvoorwaarden tot het vervroegd pensioen en verhoogt geleidelijk de pensioenleeftijd tot 67 jaar in 2030. Bovendien wordt de pensioenbonus en de diplomabonificatie voor ambtenaren afgeschaft, en wordt de minimumleeftijd waarop men recht heeft op werkloosheid met bedrijfstoelage verhoogd. Er zullen later tijdens de legislatuur nog aanvullende bepalingen op het gebied van de wettelijke pensioenen worden genomen, alsook initiatieven om het toepassingsgebied van de aanvullende pensioenen te vergroten. De regering wil bovendien de verschillende pensioenstelsels tegen 2025 stroomlijnen door een gemeenschappelijk pensioenstelsel 'met punten' in te voeren.

Het hervormingspakket heeft ook betrekking op de arbeidsmarkt. Er wordt in 2015 een programma beslist voor de verlaging van de heffingen op arbeid ten belope van meer dan 2 % van het bbp tegen 2020 onder de naam 'taxshift'. Dat programma is erop gericht zowel de loonwage te verminderen als het arbeidsaanbod te stimuleren, in het bijzonder (voor en) van de laag- en middelhoogverloonden. Aan de arbeidsvraagzijde voorziet het programma in bijdrageverminderingen en een verhoging van de algemene en doelgroepgerichte loonsubsidies; aan de arbeidsaanbodzijde voorziet het in een verlaging van de personenbelasting op de inkomens uit arbeid en een sociale en fiscale 'werkbonus'. Er wordt bovendien een flexibilisering van de arbeidsmarkt georganiseerd door verschillende bepalingen, waaronder de bepalingen van de wet wendbaar en werkbaar werk van 2017 en de wet betreffende de economische relance en de versterking van de sociale cohesie van 2018. De looncompetitiviteit wordt versterkt door de bevroering van de loonindexering in 2015, de voortzetting van de loonmatiging in 2015-2016 en de in 2017 goedgekeurde hervorming van de wet van 1996 tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen die de loonevolutie omkadert. De 'jobs deal' van 2018 voorziet in verschillende maatregelen om onder meer de werkgelegenheid in knelpuntberoepen te stimuleren.

De hervormingen zijn er ook op gericht de economie te versterken door investeringen. De gewesten en gemeenschappen, die hun bijdrage aan de overheidsfinanciën die gepland was in de staatshervorming budgettair hebben gecompenseerd, lanceren infrastructuurprojecten. In 2017 wordt het nationaal pact voor strategische investeringen opgestart, een grootschalig pact waarbij de privésector wordt betrokken en dat erop gericht is de structuren te moderniseren in het kader van de digitale transitie en in de domeinen van energie en mobiliteit.

Op budgettair vlak werd het begin van de legislatuur gekenmerkt door de invoering van een meerjarenbesparingsplan ten belope van ongeveer 2 % van het bbp tegen 2019, dat hoofdzakelijk betrekking heeft

op de uitgaven. De doelstelling van een terugkeer naar een structureel begrotingsevenwicht die oorspronkelijk was vastgesteld in 2018 moest evenwel worden uitgesteld tot 2020 in de loop van de legislatuur. Enerzijds is de potentiële economische groei van 1,4 % nog te laag om de dynamiek van de uitgaven voor pensioenen, gezondheidszorg en invaliditeit te compenseren (die aanzienlijk hoger ligt dan de groei van het potentieel bbp). Anderzijds leiden de hervormingen – in het bijzonder de taxshift – tot aanzienlijke budgettaire kosten op korte en middellange termijn.

Die hervormingen dragen evenwel de belofte in zich dat ze het groeipotentieel van de economie op lange termijn verhogen en mogelijk bijdragen tot het herstellen van de budgettaire houdbaarheid, wat een grote uitdaging blijft. Op die manier hebben de Europese overheden de afgelopen jaren systematisch ingestemd met de afwijkingen ten opzichte van de formele criteria van het stabiliteitspact inzake het tempo van schuldafbouw en de vermindering van het structureel tekort. Bovendien is het veelbetekenend dat de minimale middellangetermijndoelstelling die aan België werd opgelegd door de Europese autoriteiten aanzienlijk is verlaagd eind 2015 (van een overschot van 0,75 % van het bbp tot een toegestaan tekort van -0,5 % van het bbp). Dat is het gevolg van de neerwaartse herziening van de vergrijzingskosten op lange termijn als gevolg van de pensioenhervorming. Tot slot wil de regering in het kader van het nationaal pact voor strategische investeringen onderhandelen met de Europese autoriteiten over een uitbreiding van de flexibiliteitsclausule voorzien in de regels van het Stabiliteits- en groeipact om structurele hervormingen en investeringen aan te moedigen.

Het is duidelijk dat de afweging tussen snelle begrotingsconsolidatie en langetermijnhervormingen resoluut wordt beslecht in het voordeel van langetermijnhervormingen. Die beleidsoriëntatie staat diametraal tegenover de voorfinancieringsstrategie van de vergrijzingskosten die de overhand had aan het begin van de jaren 2000. Het Zilverfonds, dat symbool stond voor het falen van die voorfinancieringsstrategie en een overbodige bepaling was in het licht van de houdbaarheidsstrategie langs hervormingen, werd afgeschaft in 2016.

3. Het Zilverfonds: oprichting, consolidatie, afschaffing

a. Invoering in 2001 van een driepijlerbenadering 'Zilverfonds, Studiecommissie voor de vergrijzing, Vergrijzingsnota'

De wet van 5 september 2001 tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds legt de basis voor een houdbaarheidsbeleid gericht op voorfinanciering van de vergrijzingskosten. Daartoe wordt een driepijlerbenadering uitgewerkt die bestaat uit een technisch, politiek en financieel luik.

Het technische luik neemt de vorm aan van een Studiecommissie voor de Vergrijzing die wordt ondergebracht bij de Hoge Raad van Financiën en waarvoor het Federaal Planbureau fungeert als secretariaat. De Studiecommissie is verantwoordelijk voor het opstellen van een jaarlijks verslag waarin onder meer de budgettaire en sociale impact van de vergrijzing op de verschillende wettelijke pensioenregelingen wordt onderzocht. De aanbevelingen met betrekking tot het begrotingsbeleid van de overheid in het jaarlijks advies van de Afdeling 'Financieringsbehoeften van de overheid' van de Hoge Raad van Financiën moeten rekening houden met het verslag van de Studiecommissie voor de Vergrijzing.

Het politieke luik is een Vergrijzingsnota die de regering elk jaar moet opstellen. In deze nota wordt het begrotingsbeleid op middellange en lange termijn uiteengezet op basis van een becijferde raming van de evolutie van de bijkomende uitgaven van de wettelijke pensioenstelsels die gekoppeld zijn aan de demografische evolutie. De Vergrijzingsnota moet worden gebaseerd op het verslag van de Studiecommissie voor de Vergrijzing en het jaarlijks advies van de Afdeling 'Financieringsbehoeften van de overheid' van de Hoge Raad van Financiën.

Het financiële luik neemt de vorm aan van een Zilverfonds. De wet richt dat fonds op om voor de periode 2010-2030 reserves aan te leggen waarmee de bijkomende uitgaven voor de verschillende wettelijke pensioenregelingen als gevolg van de vergrijzing kunnen worden gefinancierd. Zowel de ontvangsten als de uitgaven van het fonds worden bepaald aan de hand van de richtsnoeren in de Vergrijzingsnota. De ontvangsten van dat fonds bestaan uit de begrotingsoverschotten van de federale overheid, de niet-fiscale ontvangsten en de overschotten van de sociale zekerheid voor een bedrag dat wordt beslist door de Koning en het product van de plaatsing van zijn reserves. De reserves van het fonds moeten worden belegd in effecten van de overheidsschuld. Het Zilverfonds zal vanaf 2010 overdrachten kunnen uitvoeren naar de verschillende wettelijke pensioenregelingen, op voorwaarde dat de overheidsschuld niet meer bedraagt dan 60 % van het bbp.

Er moet worden opgemerkt dat het Zilverfonds een openbare instelling is en in de overheidsrekeningen die zijn opgesteld door het Instituut voor de Nationale Rekeningen deel uitmaakt van de consolidatieperimeter van de federale overheid en dus niet als dusdanig zichtbaar is. Dat neemt niet weg dat op institutioneel vlak het fonds een zichtbare toewijzing doet van openbare spaargelden, waardoor dat spaargeld alleen kan worden gebruikt voor de doeleinden waarvoor het verzameld werd, namelijk een voorfinanciering van de vergrijzingskosten. De notie van voorfinanciering verwijst naar het feit dat de daling van de overheidsschuld en de rentelasten die voortvloeit uit dat spaargeld voldoende

manoeuvrerruimte moet creëren zodat de toekomstige vergrijzingskosten niet leiden tot een onhoudbare stijging van de schuld of een zwaardere last op de toekomstige generaties van werkenden. Door vandaag begrotingsoverschotten op te bouwen worden met andere woorden voorwaarden gecreëerd zodat de intertemporele budgetbeperking wordt gerespecteerd ondanks de toekomstige bijkomende uitgaven met betrekking tot de vergrijzing. Het Zilverfonds is dus een instrument voor begrotingsdiscipline dat als doel heeft begrotingsoverschotten te verwezenlijken.

b. Consolidatie van de voorfinancieringsstrategie in 2005

Aangezien de wetgever in 2005 had vastgesteld dat het fonds sinds de oprichting ervan slechts gefinancierd werd door enkele niet-fiscale niet-recurrente ontvangsten wou die een nieuwe impuls geven aan het voorfinancieringsbeleid van de vergrijzingskosten door de garantie te versterken dat het fonds in de toekomst zal worden gefinancierd door begrotingsoverschotten. Dit leidt tot 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.

De wetgever verankert in die wetwijziging een becijferd traject met de begrotingsoverschotten die moeten worden gerealiseerd op middellange termijn en bepaalt dat de begrotingsoverschotten die aldus worden gepland in principe worden toegewezen aan het Zilverfonds.

De door de wet voorgeschreven begrotingsoverschotten stemmen overeen met het traject dat in 2004 werd aanbevolen door de Afdeling 'Financieringsbehoeften van de overheid' van de Hoge Raad van Financiën: 0,3 % van het bbp in 2007 dat vervolgens met 0,2 % van het bbp per jaar stijgt tot 1,3 % van het bbp in 2012. Dat middellangetermijntraject werd gekalibreerd door rekening te houden met de langetermijnprojectie van de Studiecommissie voor de Vergrijzing. Het betreft de begrotingsoverschotten van de gezamenlijke overheid.

De wet bepaalt dat de federale overheid vanaf 2007 een bedrag in het Zilverfonds zal storten dat overeenstemt met die overschotten voor zover ze worden gerealiseerd. De federale overheid zal ook een bedrag in het fonds storten dat overeenstemt met de impact van de maatregel om de overheidsschuld te verminderen zonder impact op het vorderingensaldo, maar met een bovengrens van 250 miljoen euro van 2007 tot 2010 en 500 miljoen euro vanaf 2011 (zodat volgens de memorie van toelichting de financiering van het fonds hoofdzakelijk afkomstig is van de begrotingsoverschotten). De Koning behoudt zich de mogelijkheid voor om de stortingen aan het fonds te verhogen of te verlagen naargelang de economische groei respectievelijk lager dan 2 % is of hoger dan 3 % (die bepaling is er, volgens de memorie van toelichting, op gericht om ervoor te zorgen dat de bijdragen aan het fonds niet afhankelijk zijn van cyclische voorwaarden).

De opname in de wet van een regel met betrekking tot begrotingsoverschotten zou eventueel in verband kunnen worden gebracht met de aanbeveling van de Europese autoriteiten ten gunste van de nationale begrotingsregels die zijn opgesteld naar aanleiding van de hervorming van het Stabiliteits- en groeipact van 2005. In elk geval is die regel vrij vooruitziend aangezien het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire unie pas in 2012 de verplichting oplegt om in het nationale recht een regel op te nemen die stelt dat de begroting in evenwicht moet zijn of een overschot moet

vertonen. In dat verdrag wordt ook een automatisch correctiemechanisme opgelegd wanneer er wordt afgeweken van de doelstellingen; een dergelijke bepaling ontbreekt in de Zilverfonds-wet.

c. Opheffing van het Zilverfonds in 2016

Tien jaar nadat de wet van 2005 met het oog op de consolidatie van de voorfinancieringsstrategie werd afgekondigd, moest de ondoelmatigheid van de bepaling worden vastgesteld. Enerzijds werden er – naast een bescheiden begrotingsoverschot van het begrotingsjaar 2006 – geen nieuwe middelen toegewezen aan het fonds en de financiële crisis die is uitgebroken in 2008 heeft geleid tot een toename van de tekorten zodat de doelstellingen met betrekking tot de begrotingsoverschotten onrealistisch en zelfs niet relevant werden gezien ze procyclisch waren. Anderzijds is het houdbaarheidsbeleid veranderd: de voorfinancieringsstrategie heeft baan geruimd voor een strategie die meer gericht is op de vermindering van de vergrijzingskosten via structurele hervormingen op lange termijn.

Het Zilverfonds wordt dus opgeheven door artikel 67 van de wet van 18 december 2016 tot regeling van de erkenning en de afbakening van de crowdfunding en houdende diverse bepalingen inzake financiën. Terwijl de oprichting van het fonds had geleid tot veel debatten en colloquia en grote media-aandacht genoot, ging de opheffing ervan onopgemerkt voorbij, wat duidelijk maakte dat weinig mensen nog geïnteresseerd waren in dat ondertussen achterhaalde instrument.

Bij de afschaffing van het fonds werden de reserves ervan overgemaakt aan de federale overheid. Die reserves bedragen 22,3 miljard euro op 31 december 2016, ofwel 5,3 % van het bbp (wat zeer weinig is gezien de impliciete schuld van de vergrijzing op meer dan 200 % van het bbp wordt geraamd in het onderstaande deel 6). Aangezien die reserves zijn belegd in effecten van de overheidsschuld wordt de federale overheid crediteur en debiteur van zichzelf, zodat de betrokken effecten van rechtswege vervallen.

De wet van 5 september 2001 waarbij het Zilverfonds werd opgericht wordt echter niet volledig opgeheven, aangezien – in tegenstelling tot het Zilverfonds – de Studiecommissie voor de Vergrijzing en de Vergrijzingsnota niet worden afgeschaft. In de titel van de wet worden de woorden ‘tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds’ vervangen door ‘tot oprichting van een Studiecommissie voor de Vergrijzing en opstelling van een Vergrijzingsnota’. De memorie van toelichting rechtvaardigt het behoud van het jaarverslag van de Studiecommissie voor de Vergrijzing en de Vergrijzingsnota “omwille van hun verdiensten op het vlak van het verschaffen van informatie over de toekomstige budgettaire en sociale gevolgen van de vergrijzing”.

d. Invoering van een nieuwe driepijlerbenadering 'Nationaal Pensioencomité, Kenniscentrum, Academische Raad'

De memorie van toelichting bij de wet die het Zilverfonds opheft vermeldt de wijziging in de houdbaarheidsstrategie: “Op het vlak van het pensioenbeleid heeft de regering ondubbelzinnig gekozen voor het indammen van de vergrijzingskosten door structurele pensioenhervormingen, gericht op de verhoging van de activiteitsgraad”.

Als de driepijlerbenadering 'Studiecommissie voor de Vergrijzing, Vergrijzingsnota, Zilverfonds' symbool stond voor de voorfinancieringsstrategie, wordt de wijziging in de houdbaarheidsstrategie gesymboliseerd door een nieuwe driepijlerbenadering 'Nationaal Pensioencomité, Kenniscentrum, Academische Raad'. Die nieuwe driepijlerbenadering is aangekondigd in het regeerakkoord van de coalitie na de verkiezingen van 2014 en kreeg concreet vorm in de wet van 21 mei 2015 tot oprichting van de bovenvermelde instellingen met als doel de pensioenhervormingen te ondersteunen.

Het Kenniscentrum groepeerde het geheel aan kennis inzake pensioenen dat beschikbaar is bij de verschillende besturen en openbare instellingen onder de coördinatie van een begeleidingscomité waarvoor het Federaal Planbureau optreedt als secretariaat. Het Kenniscentrum moet expertise verstrekken aan de Academische Raad, het Nationaal Pensioencomité en de minister van Pensioenen. De Academische Raad heeft tot doel om aan de minister van Pensioenen – op eigen initiatief of op verzoek – wetenschappelijke adviezen uit te brengen over de voorstellen voor pensioenhervormingen. De Academische Raad geeft een permanent karakter aan de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 die in 2014 is opgezet en die destijds aanbevelingen had geformuleerd voor een structurele hervorming van de pensioenstelsels binnen de bredere opzet om het sociaal contract te moderniseren. Het Nationaal Pensioencomité wordt ingevoerd als adviesorgaan voor het tripartite sociaal overleg op het gebied van de voorstellen voor pensioenhervormingen en de sociale afwegingen die daarmee gepaard gaan.

4. De begrotingsdoelstelling op middellange termijn in het Stabiliteits- en groeipact: er wordt geleidelijk steeds meer rekening gehouden met de langetermijnhoudbaarheid

Dit deel heeft niet tot doel alle beschouwingen die aan de grondslag liggen van het preventieve luik van het Europese begrotingstoezicht in detail te beschrijven, maar wil ingaan op de manier waarop de koppeling tussen de middellangetermijndoelstelling en de langetermijnhoudbaarheid is versterkt bij de herzieningen van het Stabiliteits- en groeipact.

a. Het Stabiliteits- en groeipact van 1997: bijdragen tot de goede werking van de euro

Het Stabiliteits- en groeipact, dat in 1997 werd aangenomen door de Europese Raad en in 1999 in werking is getreden, is gestoeld op de doelstelling van gezonde overheidsfinanciën als voorwaarde voor prijsstabiliteit en economische groei in het kader van de derde fase van de Economische en Monetaire Unie.

Het preventieve luik ervan bepaalt met name dat de jaarlijkse stabiliteitsprogramma's een middellangetermijndoelstelling moeten vermelden die vrijwel in evenwicht is of een overschot vertoont, alsook het aanpassingstraject moeten bevatten naar die doelstelling, zodat het mogelijk is om normale conjunctuurschommelingen op te vangen en het overheidstekort onder de referentiewaarde van 3 % van het bbp van het verdrag te houden.

De 'code of conduct' van 2001 (richtsnoeren inzake de vorm en de inhoud van stabiliteits- en convergentieprogramma's) herhaalt evenwel dat de middellangetermijndoelstelling moet worden vastgesteld door rekening te houden met de aanbevelingen van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid (GREB's) en de noodzaak om de vergrijzingskosten aan te pakken.

b. Hervorming van 2005: extra aandacht voor de schuld en het in aanmerking nemen van de houdbaarheid ervan

Het Stabiliteits- en groeipact wordt in 2005 hervormd om de tekortkomingen te corrigeren die zich hadden voorgedaan doordat bepaalde grote lidstaten zich in een situatie bevonden waarin ze mogelijk zouden worden onderworpen aan de buitensporigtekortprocedure. Wat de middellangetermijndoelstelling betreft, maakt de hervorming het mogelijk om een onderscheid te maken per lidstaat. Dat onderscheid gaat van een tekort van 1 % van het bbp voor de lidstaten met een lage overheidsschuld of sterke potentiële groei tot een begroting in evenwicht of in overschot voor de lidstaten met een hoge overheidsschuld of zwakke potentiële groei. Die tekorten worden bepaald in structurele termen. Bovendien moet de middellangetermijndoelstelling worden vastgesteld op een niveau dat budgettaire manoeuvreerruimte toelaat, in het bijzonder op het gebied van de overheidsinvesteringen en dat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën verbetert.

De hervorming van 2005 wil immers het begrotingstoezicht op de overheidsschuld en de houdbaarheid op lange termijn verhogen. Die hervorming bepaalt dat de middellangetermijndoelstelling om de vier

jaar en bij elke grote hervorming wordt herzien om de ontwikkelingen op het gebied van de overheidsschuld, potentiële groei en budgettaire houdbaarheid te weerspiegelen. De hervorming introduceert de mogelijkheid om tijdelijk van de middellangetermijndoelstelling en het traject daarnaartoe af te wijken om structurele hervormingen uit te voeren die een gunstige en te controleren impact hebben op de budgettaire houdbaarheid.

Om die beginselen te operationaliseren en ervoor te zorgen dat de toekomstige vergrijzingskosten gedeeltelijk worden voorgefinancierd door een stijging van de openbare spaargelden, wordt de Europese Commissie uitgenodigd om modaliteiten voor te stellen waardoor de impliciete schuld met betrekking tot de vergrijzing kan worden opgenomen in de middellangetermijndoelstelling en een concept van de schuldgraad kan worden geformaliseerd die “in voldoende mate afneemt en de referentiewaarde in een bevredigend tempo benadert”.

Dat wordt concreet gemaakt in de “code of conduct” van 2009 die bepaalt dat de middellangetermijndoelstelling per land rekening moet houden met drie componenten:

- “the debt-stabilising balance for a debt ratio equal to the (60% of GDP) reference value (dependent on long-term potential growth), implying room for budgetary manoeuvre for Member States with relatively low debt;
- a supplementary debt-reduction effort for Member States with a debt ratio in excess of the (60% of GDP) reference value, implying rapid progress towards it;
- a fraction of the adjustment needed to cover the present value of the future increase in age-related government expenditure. This implies a partial frontloading of the budgetary cost of ageing irrespective of the current level of debt”.

Het bepalen van de middellangetermijndoelstellingen blijft evenwel een bevoegdheid van de lidstaten aangezien ze verantwoordelijk blijven voor bepaalde parameters, zoals het tempo van de convergentie van hun schuldgraad naar de referentiewaarde en de mate van voorfinanciering van de vergrijzingskosten.

De middellangetermijndoelstellingen die zijn opgenomen in de stabiliteitsprogramma’s zullen a posteriori moeten worden onderzocht door de Europese autoriteiten in het licht van de bovenvermelde criteria, die worden gekwantificeerd op basis van de langetermijnprojecties van de Ageing Working Group die verbonden is aan het Comité voor Economisch Beleid en die worden samengebracht in het Ageing Report. Dat Ageing Report en het Fiscal Sustainability Report van de Europese Commissie worden om de drie jaar geactualiseerd.

c. Hervorming van 2011 en begrotingspact van 2012: bepalen van een minimaal tempo van schuldafbouw

Als gevolg van de staatsschuldencrisis van 2010-2011 wordt het Stabiliteits- en groeipact in 2011 aangevuld door een nieuwe reeks regels (‘six-pack’). De functies die zijn toegewezen aan de middellangetermijndoelstellingen worden niet gewijzigd, maar ze worden om de drie jaar herzien om ze te laten overeenstemmen met de kalender van de langetermijnprojecties.

In het correctieve deel van het pact wordt evenwel een aanzienlijke wijziging doorgevoerd die, in dit geval, een impact heeft op de middellangetermijndoelstelling van een land: de schuldgraad zal in voldoende mate afnemen en de referentiewaarde in een bevredigend tempo benaderen als de jaarlijkse daling van de schuld minstens 1/20e vertegenwoordigt van het verschil tussen de schuld en de referentiewaarde van 60 % van het bbp.

In 2012 bepaalt het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en governance in de Economische en Monetaire Unie (begrotingspact) dat de nationale begrotingen in evenwicht moeten zijn of een overschot moeten vertonen. Aan die regel – die zal worden opgenomen in de nationale wetgevingen – wordt voldaan als het structureel saldo overeenstemt met de middellangetermijndoelstelling met een ondergrens van -0,5 % van het bbp of -1 % van het bbp als de schuld lager ligt dan 60 % van het bbp en er weinig risico's bestaan voor de houdbaarheid op lange termijn. Een tijdelijke afwijking van de middellangetermijndoelstelling of het traject naar die doelstelling wordt in uitzonderlijke gevallen toegestaan en alleen als de houdbaarheid niet in gevaar wordt gebracht. Het begrotingspact bevestigt bovendien het vereiste tempo van een daling van 1/20e per jaar van het verschil tussen de schuld en 60 % van het bbp.

d. In 2012: operationalisering van een gemeenschappelijke methode om een minimale middellangetermijndoelstelling te bepalen

De 'code of conduct' van 2012 formaliseert een gemeenschappelijk overeengekomen akkoord waarbij rekening wordt gehouden met de risico's die de expliciete en impliciete schulden met zich meedragen voor de overheidsfinanciën en kondigt aan dat – om die formule te operationaliseren – de expliciete parameters openbaar zullen worden gemaakt in een document van de Europese Commissie dat is goedgekeurd door het Economisch en Financieel Comité.

Daaruit volgt dat er minima worden berekend voor de middellangetermijndoelstelling van de verschillende landen op basis van de projecties van het Ageing Report en het Fiscal Sustainability Report van 2012. Met die minima wordt rekening gehouden in de stabiliteitsprogramma's vanaf 2013. Van één criterium waarvan de naleving a posteriori moet worden onderzocht door de Europese overheden (zie code of conduct van 2009) wordt overgestapt op een criterium waarmee de nationale overheden de facto rekening moeten houden.

De formule (die rechtstreeks is geïnspireerd op de drie componenten die zijn aangehaald in 2009, zie boven) bestaat erin drie termen bij elkaar op te tellen en wordt omkaderd door een ondergrens en een bovengrens:

- 1e term: $(60 \% \times \text{gemiddelde groeivoet van het nominale bbp op lange termijn})$. Dat stemt overeen met het tekort dat de schuldgraad stabiliseert op 60 % van het bbp;
- 2e term: $(\frac{1}{3} \times \text{geactualiseerde budgettaire kosten van de vergrijzing})$. Dat stemt overeen met een voorfinanciering van 33 % van de impliciete schuld van de vergrijzing;
- 3e term: een bijkomende inspanning in functie van de schuldgraad, gelijk aan $(-1,24 \% + (0,024 \times \text{schuldgraad}))$;

- ondergrens: de ondergrenzen die zijn vastgelegd in het begrotingspact of, als dat pact soepeler is, een minimumwaarde die door de Europese Commissie wordt berekend. Die verzekert dat – als er rekening wordt gehouden met de gemiddelde cyclische volatiliteit van het land en de budgettaire gevoeligheid voor de output gap, de effectieve schuld niet hoger ligt dan de grens van 3 % van het bbp;
- bovengrens (beperkt door de ondergrens van -1 % van het bbp): een structureel saldo dat overeenstemt met een primair overschot van 5,5 % van het bbp (op voorwaarde dat het behoud van een dergelijk primair overschot als irrealistisch wordt beschouwd).

Volgens de berekening die in 2012 is uitgevoerd voor België bedraagt de som van de drie termen 1,3 % van het bbp. Als er rekening wordt gehouden met de bovengrens in termen van het bovenvermelde primair saldo, werd de minimale middellangetermijndoelstelling evenwel teruggebracht tot 0,75 % van het bbp.

Begin 2016 werd de minimale middellangetermijndoelstelling voor België (die in aanmerking moet worden genomen vanaf het stabiliteitsprogramma van 2016) verlaagd op basis van de projecties van het Ageing Report en het Fiscal Sustainability Report van 2015. In die projecties worden de vergrijzingskosten neerwaarts herzien als gevolg van de inmiddels goedgekeurde pensioenhervormingen en de herzieningen van het demografische scenario van Eurostat, in het bijzonder op het gebied van migraties. De som van de drie termen van de middellangetermijndoelstelling bedraagt dus -0,4 % van het bbp (afgerond naar -0,5 % van het bbp), wat overeenstemt met de ondergrens die is vastgesteld in het begrotingspact voor de landen met een overheidsschuld groter dan 60 % van het bbp.

In 2019 wordt de minimale middellangetermijndoelstelling van België (die in aanmerking moet worden genomen vanaf het stabiliteitsprogramma 2019) verhoogd naar 0 (d.i. een afronding van +0,2 % van het bbp, zijnde het resultaat van de som van de drie termen). De term die in hoofdzaak verantwoordelijk is voor deze stijging is de term die betrekking heeft op de geactualiseerde budgettaire kosten van de vergrijzing. In de projecties van het Ageing Report 2018 worden de kosten van de vergrijzing immers verhoogd als gevolg van minder dynamische hypothesen over migratie en economische groei op lange termijn.

e. Formalisering in 2015 van de flexibiliteitsclausule voorzien in het Stabiliteits- en groeipact

“Ter versterking van de band tussen investeringen, structurele hervormingen en begrotingsdiscipline” formaliseert de Europese Commissie (2015) in 2015 in een interpretatieve mededeling het flexibiliteitsbeginsel dat al is voorzien in het Stabiliteits- en groeipact. Het doel is de lidstaten aan te moedigen om initiatieven te nemen die de potentiële economische groei versterken en tegelijkertijd rekening te houden met de begrotingsdiscipline. De lidstaten die de activering van de flexibiliteitsclausule vragen en bekomen, krijgen de toelating om tijdelijk af te wijken van het aanpassingstraject naar hun middellangetermijndoelstelling. De clausule kan worden ingeroepen voor grote structurele hervormingen of overheidsinvesteringen die een positieve budgettaire impact hebben op lange termijn⁴.

⁴ De flexibiliteitsclausule voor overheidsinvesteringen kan alleen worden geactiveerd in zeer ongunstige conjuncturele omstandigheden, wat de toepassing ervan sterk beperkt.

België heeft officieel verzocht om de flexibiliteitsclausule toe te passen voor 2019 op basis van vijf grote hervormingen die het doorvoerde: de pensioenhervorming, de 'taxshift', de hervorming van de vennootschapsbelasting, de hervorming van de arbeidsmarkt en de hervorming van de overheidssector. Zelfs vóór 2019 hadden de Europese autoriteiten flexibiliteit getoond voor de afwijkingen van België ten opzichte van de regels in verband met het overheidstekort (preventief deel van het Stabiliteits- en groeipact) en het tempo van schuldafbouw (correctief deel). Hoewel er gedurende achtereenvolgende jaren afwijkingen werden vastgesteld, is België nooit onderworpen aan een procedure die die afwijkingen sanctioneert. De Europese autoriteiten hebben immers hun beoordelingsmarge gebruikt om – onder andere – de arbitrage te erkennen door de Belgische overheden tussen de begrotings-sanering en de eventuele kosten op korte termijn van bepaalde structurele hervormingen. Die hervormingen werden bovendien door dezelfde autoriteiten aanbevolen aan België.

5. Evolutie van de aanbevelingen van de Afdeling ‘Financieringsbehoeften van de overheid’ van de Hoge Raad van Financiën

a. Midden de jaren 90 wordt de dimensie van de langetermijnhoudbaarheid geleidelijk opgenomen in de begrotingsaanbevelingen

De Afdeling ‘Financieringsbehoeften van de overheid’ werd in 1989 binnen de Hoge Raad van Financiën opgericht om jaarlijks adviezen uit te brengen over de verwachte evolutie van de financieringsbehoeften van de overheid. De bedoeling was het begrotingsbeleid beter te omkaderen na de staatshervorming van 1989 die leidde tot een aanzienlijke decentralisatie van de bevoegdheden en tot de overheveling van belangrijke begrotingsmiddelen naar de gefedereerde entiteiten.

In het bijzonder artikel 49 van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989 bepaalt dat ‘de afdeling ambtshalve of op vraag van de minister van Financiën een advies [kan] uitbrengen over de opportuniteit de leningcapaciteit van een overheid te beperken, in functie van de noodzaak om de economische unie en de monetaire eenheid niet in het gedrang te brengen, verstoringen van het interne en externe monetaire evenwicht te vermijden en een structurele ontsporing van de financieringsbehoeften te voorkomen.’ Die bepaling kan in theorie de adviezen van de Afdeling bindend maken.

In haar eerste adviezen beveelt de Afdeling budgettaire middellangetermijndoelstellingen aan die voldoen aan de criteria van Maastricht voor de toetreding van België tot de Economische en Monetaire Unie. De aanbevolen trajecten zijn verdeeld over Entiteit I (federale overheid en sociale zekerheid) en de verschillende componenten van Entiteit II (de verschillende gewesten, gemeenschappen en de lagere overheid).

Sinds het midden van de jaren 90 benadrukt de Afdeling het belang om een begrotingsbeleid op lange termijn uit te stippelen dat leidt tot een vermindering van de schuldgraad. Naast de doelstelling om te voldoen aan de criteria van het Verdrag, waaronder met name een convergentie van de overheidsschuld naar 60 % van het bbp, is er de bezorgdheid over de bevolkingsvergrijzing die wordt gezien als een fenomeen met zorgwekkende budgettaire gevolgen.

b. Van 2001 tot 2007 adviezen die verankerd zijn in de voorfinancieringsstrategie van de budgettaire vergrijzingskosten, ondanks een expansief begrotingsbeleid

De langetermijndimensie is belangrijk geworden in de adviezen van de Afdeling met de inwerking-treding van de wet van 5 september 2001 tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds, die de Afdeling officieel de opdracht geeft rekening te houden met de budgettaire vergrijzingskosten zoals geraamd door de Studiecommissie voor de Vergrijzing. De notie langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën wordt systematisch in de adviezen opgenomen en berust op een gekwantificeerde benadering. In haar advies van 2003 definieert de Afdeling de notie houdbaarheid als een “ontwikkeling van de overheidsfinanciën die een duurzame en onafgebroken vermindering van de schuldgraad waarborgt, rekening houdend met de

meerkosten die de vergrijzing met zich meebrengt, zonder een verhoging van de fiscale en parafiscale druk en/of zonder drastische bezuinigingen op de pensioenrechten, op de toegang tot de gezondheidszorgen en/of andere sociaal en economisch nuttige overheidsuitgaven.”

De adviezen van 2002 tot 2004 definiëren een traject van begrotingsoverschotten op middellange termijn dat gekoppeld is aan een langetermijntraject dat de berekening van de vergrijzingskosten integreert. Die overschotten zijn relatief gematigd tegen de eindhorizon van het stabiliteitsprogramma, maar liggen hoger dan 1 % van het bbp na 2010. Ze versnellen de schuldafbouw en worden gevoed door de verlaging van de rentelasten ('omgekeerd sneeuwbaaleffect'). Als opgebouwde reserves in het Zilverfonds vormen die overschotten de basis voor de structurele voorfinanciering van de vergrijzingskosten.

Het vooruitzicht dat de aanbevolen overschotten worden gerealiseerd, is vanaf de eerste jaren van het decennium 2000 echter sterk afgenomen, zoals blijkt uit de opeenvolgende versoepelingen van de middellangetermijndoelstellingen van de stabiliteitsprogramma's.⁵ De federale regering heeft immers de beoogde overschotten op middellange termijn in grote mate uitgesteld, ondanks de aanbevelingen van de Afdeling die een herziening van de kortetermijndoelstellingen tolereerde als gevolg van de ongunstige conjuncturele context op voorwaarde dat de middellangetermijndoelstellingen behouden bleven. Gezien het expansieve karakter van het begrotingsbeleid en de opwaartse herziening van de budgettaire vergrijzingskosten geeft de Afdeling in haar advies van 2003 aan dat er geen nettomarges overblijven voor nieuwe initiatieven tenzij die worden gecompenseerd. In haar advies van 2004 onderstreept de Afdeling het belang om het budgettaire beleid aan te vullen met een actief arbeidsmarktbeleid en een beheersing van de gezondheidszorguitgaven; daarmee verwijst ze naar de andere dimensies van de Stockholm-strategie.

Doordat de hernieuwing van de mandaten van de leden uitbleef, kon de Afdeling geen aanbevelingen opstellen in 2005 en 2006.

In haar advies van 2007 knoopt de hernieuwde Afdeling terug aan met aanbevelingen van begrotingsoverschotten met het oog op een – zij het gedeeltelijke – voorfinanciering van de vergrijzingskosten, ondanks het feit dat die strategie tot op dat moment niet werd gevolgd. Concreet wordt aanbevolen om het stabiliteitsprogramma 2007-2010 te volgen (een surplus van 0,9 % van het bbp in 2010) en vervolgens begrotingsoverschotten op te bouwen gaande tot 1,5 % van het bbp in 2013 en 2 % van het bbp in 2017-2019; op die manier is een voorfinanciering van ongeveer 80 % van de vergrijzingskosten mogelijk. In een studie over de analyse van de langetermijnfinanciering van de sociale zekerheid en de gevolgen ervan voor de financiën van de federale overheid, toont het Federaal Planbureau (Fasquelle et al., 2008) dat de naleving van het door de Afdeling aanbevolen traject de budgettaire houdbaarheid zou herstellen. De studie toont echter ook dat dit traject aanzienlijke aanpassingsmaatregelen zou vergen omdat de beschikbare budgettaire marges uit het begin van het decennium zijn opgeslorpt door expansieve initiatieven. Dit doet de vraag rijzen naar de haalbaarheid van het door de Afdeling voorgestelde traject.

⁵ Surplus van 0,7 % van het bbp in 2005 in het stabiliteitsprogramma van 2001, surplus van 0,5 % van het bbp in 2005 in het stabiliteitsprogramma van 2002, begrotingsevenwicht in 2005 en surplus van 0,3 % van het bbp in 2007 in het stabiliteitsprogramma van 2003.

In datzelfde advies van 2007 geeft de Afdeling geen aanbeveling over een traject per grote entiteit, maar ze toont aan de hand van gekwantificeerde gegevens de asymmetrie van de begrotingsvooruitzichten tussen Entiteit I en Entiteit II. Die asymmetrie is, enerzijds, het gevolg van de locatie van het grootste deel van de sociale uitgaven en de overheidsschuld in Entiteit I en, anderzijds, van het feit dat Entiteit I tot dat ogenblik de door de voorfinancieringsstrategie vereiste trajecten niet heeft gevolgd. Met behulp van verschillende verkennende scenario's toont de Afdeling aan dat het in die omstandigheden moeilijk is het traject van begrotingsoverschotten over de entiteiten te verdelen. Ze beklemtoont aldus de mogelijke spanningen die binnen het bestaande institutionele kader kunnen ontstaan en zet de beleidsverantwoordelijken ertoe aan interne akkoorden te sluiten over de verdeling van de begrotingsinspanningen – wat pas veel later zal gebeuren in het kader van de zesde staatshervorming.

Door aan te tonen dat de voorfinanciering van de budgettaire vergrijzingskosten alleen mogelijk is met begrotingsinspanningen die niet realistisch lijken en dat de voortzetting van die strategie aanzienlijke druk zou kunnen uitoefenen op de begrotingscoördinatie tussen beleidsniveaus, confronteert de Afdeling de regeringen met de impact van vroegere beslissingen.

c. 2008-2009: heroriëntatie op de middellange termijn

Door de financieel-economische crisis vanaf 2008 wordt het overheidstekort aanzienlijk groter en verslechteren de vooruitzichten voor de (potentiële) economische groei. In die context is het van prioritair belang om het tekort terug te brengen onder de grens van 3 % van het bbp in 2012 zodat België uit de buitensporigtekortprocedure wordt gehaald die de Raad van de Europese Unie tegen ons land heeft opgestart. Het vraagstuk van het budgettaire saneringstempo wordt ook aangekaart: het gaat erom een excessief procyclisch beleid te vermijden in een reeds zeer kwetsbare economische context en een keuze te maken tussen overheidsfinanciën saneren en economische groei versterken via structurele hervormingen die op korte termijn kosten zouden kunnen meebrengen.

De ambitie is in ieder geval niet langer het opbouwen van begrotingsoverschotten, en de terugkeer naar een evenwicht tegen 2015 wordt de doelstelling in de adviezen van de Afdeling van 2009 en 2010. Door te focussen op het verlaten van de buitensporigtekortprocedure en op een begrotingsevenwicht op middellange termijn stapt de Afdeling vanaf 2010 af van de benadering om het middellangetermijntraject te koppelen aan een kwantificering van de vergrijzingskosten op lange termijn.

d. Begrotingscoördinatie tussen beleidsniveaus

De heroriëntatie op de middellange termijn heeft het vraagstuk van de begrotingscoördinatie niet bepaald gemakkelijker gemaakt. Aangezien de financiën van Entiteit I erop achteruitgaan is de Afdeling van oordeel dat een nieuw evenwicht voor die Entiteit moeilijk realiseerbaar is op middellange termijn, en dat het alleen “een onaanvaardbare last [zou] leggen op de verschillende bestanddelen van Entiteit I, namelijk de Sociale Zekerheid of de fiscaliteit” (advies van 2009).

In haar adviezen van 2009 tot 2011 stelt de Afdeling voor de begrotingsdoelstellingen toe te wijzen aan de entiteiten op basis van een adequate verdeling van de aanpassingsinspanningen, rekening houdend met het institutionele kader. Verschillende verdeelsleutels worden onderzocht, waaronder met name een verdeelsleutel ‘primaire uitgaven’ (65 % Entiteit I/35 % Entiteit II) die als ‘billijk’ wordt beschouwd.

In het advies van 2011 leidt de toepassing van die sleutel tot de opbouw van een overschot in Entiteit II (van ongeveer 1,2 % van het bbp) en tot een equivalent tekort in Entiteit I om het globaal begrotingsevenwicht te bereiken. De Afdeling is van mening dat dit onevenwichtige scenario aantoont dat de financieringsmechanismen en de structuren van het Belgische federalisme onaangepast zijn en moeten worden herzien met het oog op een duurzame sanering van de overheidsfinanciën. De Afdeling herhaalt bij die gelegenheid dat het weinig adequaat zou zijn dat Entiteit II financiële activa accumuleert, vermits ze weinig schulden heeft en geen eigen kosten in verband met de vergrijzing moet voorfinancieren, en dat dit het probleem van de houdbaarheid van Entiteit I niet zou oplossen.

Bij de hernieuwing van haar samenstelling in 2012 en met de institutionele onderhandelingen heeft de Afdeling een verdere stap gezet – die herhaald wordt in het advies van 2013 – door voor elke entiteit een begrotingsevenwicht tegen 2015 aan te bevelen, via een lastenoverdracht van Entiteit I naar Entiteit II in het kader van de institutionele hervorming. De Afdeling heeft geraamd dat de lastenoverdracht 0,26 % van het bbp kan bedragen en zelfs 0,9 % van het bbp (advies van maart 2013) wanneer de budgetbeperkingen evenredig verdeeld zijn met de finale primaire uitgaven (d.i. volgens de sleutel 65/35).

Eenmaal het principe van een bijdrage van de gefedereerde entiteiten tot de sanering van de overheidsfinanciën verworven was in het kader van de zesde staatshervorming, heeft de Afdeling, in haar advies van 2014, als referentie een begrotingsevenwicht voor Entiteit I en Entiteit II aanbevolen (zonder investeringscyclus van de lagere overheid). Hoewel die aanbeveling niet unaniem werd onderschreven door alle leden van de Afdeling in 2014, werd ze nadien nog steeds gegeven.

e. Sinds 2013: evolutie van het referentiekader van het nationaal begrotingsbeleid

De versterking van het Europese begrotingstoezicht na de staatsschuldencrisis heeft het referentiekader waarin de Afdeling 'Financieringsbehoeften van de overheid' werkzaam is aanzienlijk gewijzigd.

In eerste instantie heeft die versterking geleid tot de inwerkingtreding van begrotingsregels voor de middellange termijn die worden opgelegd aan de nationale overheden. Meer bepaald leggen de Europese autoriteiten de naleving op van een minimale middellangetermijndoelstelling, die wordt opgesteld rekening houdend met het verschil met het schuld criterium van 60 % van het bbp uit het Verdrag en de vergrijzingskosten op lange termijn, en dus de houdbaarheidsimperatieven. De Afdeling heeft er uiteraard over gewaakt begrotingstrajecten aan te bevelen die verenigbaar zijn met die nieuwe regels. In haar adviezen van 2013 tot 2015 legt ze een budgettaire middellangetermijndoelstelling van 0,75 % van het bbp vast; dat surplus moet worden gerealiseerd door Entiteit I, terwijl Entiteit II een evenwicht nastreeft. In haar advies van 2016 beveelt ze voor alle entiteiten een begrotingsevenwicht aan en wordt de minimale middellangetermijndoelstelling van Europa neerwaarts herzien, meer bepaald door de inaanmerkingneming van de pensioenhervorming van 2015.

Bij de omzetting in Belgische wetgeving van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en governance in de Economische en Monetaire Unie werden de opdrachten van de Afdeling vervolgens uitgebreid

door het samenwerkingsakkoord van december 2013.⁶ Door dat samenwerkingsakkoord werden de aanbevelingen van de Afdeling deel van een geformaliseerd en gecoördineerd proces. De aanbevelingen moeten door de verschillende beleidsniveaus worden besproken om tot een akkoord te komen over het begrotingstraject en de verdeling over entiteiten, die moeten worden opgenomen in het stabiliteitsprogramma. Als onafhankelijke begrotingsinstelling is het ook de taak van de Afdeling – wanneer ze een belangrijk verschil vaststelt tussen de budgettaire realisaties en de engagementen van het stabiliteitsprogramma – een correctiemechanisme op te starten tegen het betrokken beleidsniveau.

Hoewel de stabiliteitsprogramma's van 2014-2017 grotendeels gebaseerd waren op de aanbevelingen van de Afdeling, was er geen bindende verdeling van de begrotingsdoelstellingen mogelijk, aangezien die niet officieel waren goedgekeurd door de verschillende gemeenschappen en gewesten. Door het ontbreken van die formele verbintenis was de Afdeling niet in staat zich uit te spreken over de aanwezigheid van een belangrijk verschil en, in dat geval, het correctiemechanisme op te starten. Het 'intern stabiliteitspact' is daardoor verzwakt, wat kritiek opleverde van de Europese autoriteiten. Als reactie daarop hebben de verschillende beleidsniveaus in 2018 een akkoord bereikt over een convergentietraject naar de middellangetermijndoelstelling, namelijk een structureel evenwicht in 2020. Het bindend karakter van dat traject voor elk gewest en voor elke gemeenschap is echter niet geheel duidelijk omdat de verschillende regeringen zich hebben beperkt tot het vastleggen van de engagementen van Entiteit I, enerzijds, en van Entiteit II als geheel, anderzijds.

Tot slot, met het oog op een correcte omzetting in nationale wetgeving van het begrotingspact in het VSCG⁷ werd in 2018 een koninklijk besluit goedgekeurd⁸ om de onafhankelijkheid van de Hoge Raad van Financiën te versterken. Naast diverse bepalingen ten gunste van de functionele autonomie van de Afdeling en haar secretariaat, voorziet dit besluit in een nieuwe uitbreiding van de bevoegdheden van de Afdeling die voortaan adviezen kan uitbrengen aan de gemeenschaps- en gewestregeringen, met het oog op de voorbereiding van hun financieel en begrotingsbeleid.

⁶ Samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid, de gemeenschappen, de gewesten en de Gemeenschapscommissies betreffende de omzetting van artikel 3, §1, van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie.

⁷ Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en governance in de Economische en Monetaire Unie.

⁸ Koninklijk besluit van 23 mei 2018 betreffende de Hoge Raad van Financiën.

6. Evolutie van de houdbaarheidsdiagnostiek

6.1. Het begrip houdbaarheidskloof

De mogelijke perceptie over de omvang van het houdbaarheidsprobleem door de beleidsverantwoordelijken is in de loop van de tijd geëvolueerd, wat een impact heeft gehad op het hierboven beschreven beleid en de institutionele ontwikkelingen.

Deze opvatting steunt op de beschikbare langetermijnprojecties, en vooral de projecties die – binnen een ad-hoc institutioneel kader – tot een consensus kunnen leiden en dus in aanmerking komen voor de politieke besluitvorming. Het Federaal Planbureau maakt sinds het eind van de jaren 80 langetermijnprojecties. Sinds 2002 worden die projecties jaarlijks opgesteld onder toezicht van de Studiecommissie voor de Vergrijzing en worden ze overeenkomstig de wet opgenomen in de adviezen van de Afdeling ‘Financieringsbehoeften van de overheid’ en de Vergrijzingsnota van de federale regering.

De houdbaarheidsdiagnostiek voor elk van die projecties kan worden samengevat aan de hand van een vrij gebruikelijke indicator, de zogenoemde houdbaarheidskloof. De houdbaarheidsindicator verwijst naar het idee dat het begrotingsbeleid houdbaar is als de intertemporele budgetbeperking van de overheid wordt nageleefd. Die beperking wordt nageleefd als de initiële schuld gelijk is aan de geactualiseerde waarde van de toekomstige primaire saldi, of anders gezegd, als de toekomstige ontvangsten volstaan om de toekomstige primaire uitgaven en de initiële schuld te financieren. Toekomstig wordt hier verstaan als ‘op een oneindige horizon’ aangezien de overheid, in tegenstelling tot een huishouden, in principe een oneindige levensduur heeft.

In de praktijk wordt de intertemporele budgetbeperking gerespecteerd wanneer de schuld in procent van het bbp zich stabiliseert aan het einde van de langetermijnprojecties (2070 in de projecties van het Federaal Planbureau). Daarnaast veronderstelt de methode een stabiliteit van de macro-economische parameters en van het primair saldo in procent van het bbp. In een gegeven scenario van toekomstige ontwikkelingen van de ontvangsten en uitgaven bij ongewijzigd beleid meet de houdbaarheidskloof het constante verschil in procent van het bbp, vanaf een bepaald jaar, tussen het primair saldo bij ongewijzigd beleid en het primair saldo, waarbij de intertemporele budgetbeperking wordt nageleefd.

Een houdbaarheidskloof van nul duidt dus op de afwezigheid van het sneeuwbaaleffect van de overheidsschuld vanuit een intertemporeel standpunt (d.w.z. niet alleen rekening houdend met de initiële schuld, maar ook met de impliciete schuld die verband houdt met de toekomstige kosten van de vergrijzing). De houdbaarheidsindicator kan immers worden opgesplitst in twee delen: de bijdrage van de initiële budgettaire situatie inzake schuld en primair saldo, en de bijdrage van de toekomstige evolutie d.w.z. de impliciete schuldenlast die verband houdt met de vergrijzing. De risico's verbonden aan de voorwaardelijke schuld⁹ worden niet in aanmerking genomen in deze benadering. In het jargon van de Europese Commissie stemt de houdbaarheidskloof overeen met indicator S2. De formele weergave wordt voorgesteld in de bijlage.

⁹ De voorwaardelijke schuld komt overeen met engagementen die ontstaan wanneer zich een specifieke en a priori onzekere gebeurtenis voordoet (zoals bijvoorbeeld wanneer de overheid zich borg stelt voor bepaalde schulden van financiële instellingen en de omstandigheden ertoe leiden die borg te doen gelden).

6.2. Perceptie van de houdbaarheidskloof in real time

6.2.1. Evolutie van de hypothesen

De opeenvolgende projecties van het Federaal Planbureau over bijna een kwarteeuw maken het mogelijk houdbaarheidsindicatoren af te leiden die de 'real time' omvang van het houdbaarheidsprobleem zoals gediagnosticeerd in de loop van de jaren weergeven, rekening houdend met de evolutie van de initiële situatie, de economische en budgettaire middellangetermijnvooruitzichten, de uitgevoerde beleidsmaatregelen, maar ook met de evoluties in de keuzes van langetermijnhypothesen.

De macro-economische, demografische en sociaal-beleidshypothesen op lange termijn zijn in de loop van de jaren immers geëvolueerd en weerspiegelen de gewijzigde verwachtingen van de Studiecommissie voor de Vergrijzing inzake structurele werkloosheidsgraad, productiviteitsgroei, reële herwaarderingen van de sociale uitkeringen ('welvaartsaanpassingen'), enz.

De structurele werkloosheidsgraad is van meer dan 9 % in de projecties van de jaren 90 gedaald naar ongeveer 7,5 % in de projecties van begin de jaren 2000 (inclusief 'oudere niet-werkzoekende werklozen'), 8 % vanaf de projecties van 2006 en 7 % vanaf de projecties van 2016. Tot en met de projecties van 2008 werd verondersteld dat de structurele werkloosheidsgraad zou worden bereikt in 2030. In de daaropvolgende projecties – die omkaderd werden door een nieuw macro-economisch model – is die horizon variabel geworden. Gezien de gunstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt (zowel geobserveerd als voorzien op middellange termijn) is de horizon voor de realisatie van de structurele werkloosheidsgraad geleidelijk ingekort in de projecties van 2017 en 2018.

Inzake de groei van de arbeidsproductiviteit werd in de langetermijnprojecties steeds een vork rond een centrale hypothese gepresenteerd. Die is gedaald van 2,25 % per jaar in de projecties van de jaren 90 tot 1,75 % vanaf de projectie van 2002, en nadien tot 1,5 % in de projecties sinds 2009. Tot de projecties van 2008 werd verwacht dat die langetermijnhypothese zou gelden vanaf het einde van de middellange-termijnperiode, m.a.w. vanaf het zesde jaar na het laatst geobserveerde jaar. In de daaropvolgende projecties werd die overgangperiode geleidelijk uitgebreid door een aanhoudend zwakke groei van de arbeidsproductiviteit. In de projecties van 2015 tot 2017 werd ervan uitgegaan dat de langetermijnhypothese van toepassing zou zijn vanaf 2035. In de projecties van 2018 werd die horizon verschoven naar 2045.

De parameters van het sociaal-beleidsscenario zijn ongewijzigd gebleven sinds de projecties van 2002. Ze bestaan uit een jaarlijkse reële indexering van 0,5 % van alle vervangingsuitkeringen met uitzondering van de forfaitaire uitkeringen, van 1 % van alle forfaitaire uitkeringen en van 1,25 % van het loonplafond voor de berekening van de vervangingsuitkeringen en het minimumrecht per loopbaanjaar in de pensioenregeling van de werknemers. Die parameters werden gekozen op basis van een koppeling die coherent was met de langetermijnhypothese van productiviteitsgroei die van toepassing was sinds de projecties van 2002 (1,75 % per jaar). Dezelfde parameters werden ook als dusdanig overgenomen door de wet van 23 december 2005 betreffende het Generatiepact om de budgettaire enveloppe te berekenen voor het door die wet ingestelde structurele mechanisme voor de welvaartsaanpassing van de sociale uitkeringen, los van de productiviteits- en loongroei. Toen de Studiecommissie voor de Vergrijzing de langetermijnhypothese van de productiviteitsgroei vanaf de

projecties van 2009 neerwaarts aanpaste, werd het sociaal-beleidsscenario – dat voortaan afhing van de hypothese bij ongewijzigde wetgeving – dus niet gewijzigd.

Het demografisch scenario – de hypothesen inzake levensverwachting, vruchtbaarheid en migratie – is geëvolueerd in de tijd. Het beantwoordt aan de Demografische vooruitzichten die samen door het Federaal Planbureau en Statbel worden opgesteld en die op recurrente basis worden geactualiseerd.

Ook het scenario over de activiteitsgraden en, in het bijzonder, het pensioengedrag is geëvolueerd in de tijd. De modellering is immers gebaseerd op de recente overgangskansen tussen de verschillende statuten, per leeftijd en geslacht, en past het gedrag aan naargelang van de ontwikkelingen op wetgevend vlak (zie Fasquelle et al., 2012). Dat scenario wordt beschreven in de opeenvolgende rapporten van de Studiecommissie voor de Vergrijzing.

De hypothesen over de reële langetermijnrente worden niet vermeld in de rapporten van de Studiecommissie voor de Vergrijzing – die er geen nut van heeft – maar zijn noodzakelijk voor de berekening van de houdbaarheidskloof. Het gaat om de volgende hypothesen: 3 % in de projecties van maart 1995, 4 % in de projecties van december 1995 tot 2005 en 3 % sinds de projecties van 2006, wat overeenstemt met de hypothesen van de Ageing Working Group.

6.2.2. Kwantificering

a. Houdbaarheidskloof

Figuur 2 toont de evolutie van de houdbaarheidsdiagnostiek in de verschillende projecties vanaf het einde van de jaren 90 tot op heden voor de gezamenlijke overheid.

Om de visie op het houdbaarheidsprobleem in real time te kunnen weergeven, is het referentiejaar voor de berekening van de houdbaarheidskloof in de opeenvolgende projecties een glijdend jaar dat beantwoordt aan het jaartal van de projecties in kwestie¹⁰.

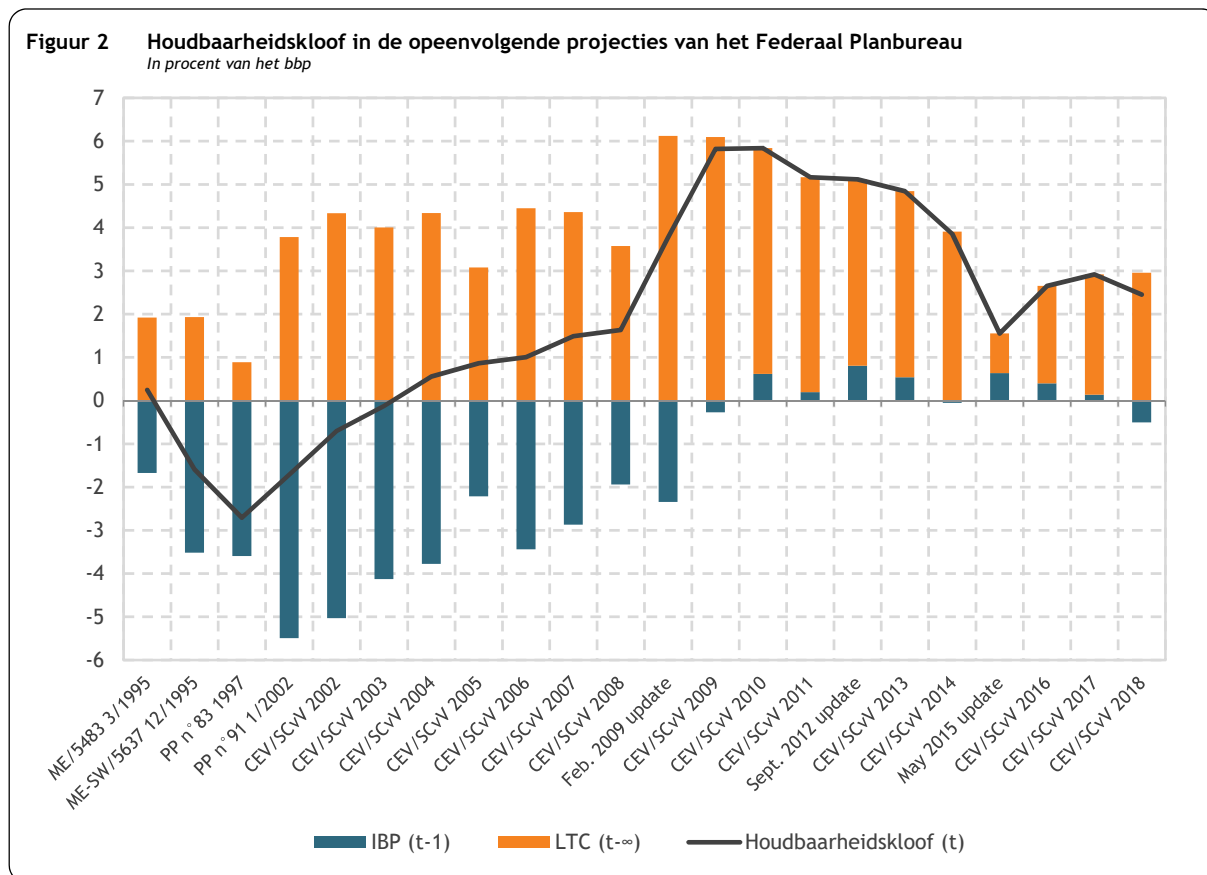
Voor elke projectie wordt het primair saldo bij ongewijzigd beleid voor de middellange termijn overgenomen uit de Economische vooruitzichten die het Federaal Planbureau elk jaar in het voorjaar publiceert. Voor de lange termijn worden de veranderingen in het primair saldo bepaald door de evolutie van de uitgaven die voortvloeit uit de langetermijnprojecties van de Studiecommissie voor de Vergrijzing. Deze omvatten naast de pensioen-, gezondheidszorg- en werkloosheidsuitgaven, de kinderbijslag en de onderwijsuitgaven¹¹ en andere sociale uitgaven die geen deel uitmaken van de meer beperkte perimeter van de uitgaven die in aanmerking worden genomen in de oefeningen van de Ageing Working Group. Er wordt alleen rekening gehouden met de centrale scenario's van de langetermijnprojecties en niet met de gevoeligheidsvarianten voor productiviteits- of andere hypothesen.

De houdbaarheidskloof wordt opgesplitst in twee componenten. De eerste component (IBP: Initial Budgetary Position) is de bijdrage van de initiële budgettaire situatie inzake schuld en structureel

¹⁰ Behalve voor de projecties die dateren van vóór 2000 waarvoor, bij gebrek aan gegevens, het referentiejaar 2001 is.

¹¹ De Studiecommissie voor de Vergrijzing presenteert een projectie van de onderwijsuitgaven, maar neemt ze niet op in de budgettaire kosten van de vergrijzing.

primair saldo (vertrekkende van de laatste observaties op het moment van de projectie). Het betreft de gegevens van het jaar dat voorafgaat aan het betrokken projectiejaar. Voor de overgang van het effectief primair saldo naar het structureel primair saldo worden de cyclische component en de eenmalige maatregelen en verschuivingen ('one-offs') overgenomen uit de betrokken projecties en dus zoals opgesteld met de methodologieën die op dat ogenblik van toepassing waren. De tweede component (LTC: Long Term Change) is de bijdrage van de geprojecteerde veranderingen van het structureel primair overschot op middellange en lange termijn (component 'toekomstige evolutie').



Eind de jaren 90 werd aangenomen dat de houdbaarheidskloof negatief was. Het houdbaarheidsprobleem leek dus niet meteen aan de orde; integendeel, er werd zelfs verwacht dat er relatief veel budgettaire manoeuvreerruimte zou zijn. Enerzijds waren de budgettaire vooruitzichten op korte en middellange termijn duidelijk verbeterd door de verrekening van de saneringsmaatregelen van eind de jaren 90 en de daling van de rente op de schuld. Anderzijds werden de vergrijzingskosten op lange termijn als vrij gematigd ervaren, rekening houdend met de pensioenhervorming van 1996 waarin o.a. de pensioenleeftijd voor vrouwen geleidelijk werd opgetrokken tot 65 jaar om die gelijk te schakelen met de mannelijke pensioenleeftijd.

Vanaf de projecties van 2002 is de houdbaarheidskloof geleidelijk opwaarts herzien: hij wordt positief vanaf de projecties van 2004, waardoor het houdbaarheidsprobleem van de overheidsfinanciën zichtbaar wordt. In de projecties van 2002 worden de vergrijzingskosten sterk opwaarts herzien door een hogere levensverwachting in de Demografische vooruitzichten, een herraaming van de parameters in

het projectiemodel van de gezondheidsuitgaven en een neerwaartse herziening van de hypothese inzake productiviteitsgroei.

Tijdens de daaropvolgende jaren en tot de projecties van 2008 bleef de component 'toekomstige evolutie' relatief stabiel, ondanks gewijzigde hypothesen en methodologie of de verrekening van maatregelen die, in dit geval, tegengestelde effecten hebben gehad. Zo werd in de projecties van 2006 de impact van de daling van het aantal bruggepensioneerden als gevolg van de maatregelen van het Generatiepact van 2005 tenietgedaan door de verrekening – in de middellange termijn van de projectie – van de welvaartsaanpassingen van datzelfde Pact, en door een neerwaartse herziening van de hypothese van de langetermijnrente, waardoor ook de discontovoet van de budgettaire kosten van de vergrijzing werd verlaagd. Wat er ook van zij, de verslechtering van de houdbaarheidsdiagnostiek in de periode 2002-2008 is dus niet zozeer toe te schrijven aan de component 'toekomstige evolutie', maar wel aan de component 'initiële budgettaire situatie' die voortdurend verslechtert, vooral als gevolg van de geleidelijke verrekening van de expansieve begrotingsmaatregelen die de toenmalige regeringen ten uitvoer hebben gelegd.

In de projecties die werden opgesteld in de onmiddellijke nasleep van de financiële crisis van 2008 is er een duidelijke verslechtering te merken van de houdbaarheidsdiagnostiek. De crisis heeft niet alleen de tekorten vergroot, maar heeft eveneens geleid tot een neerwaartse herziening van de ramingen van de potentiële economische groei – zowel in de toekomst als retrospectief. De 'initiële budgettaire situatie' lijkt bijgevolg structureel veel minder gunstig dan voordien: tot aan de projecties van 2009 werd verondersteld dat er budgettaire manoeuvreerruimte was, maar nu lijkt ze op zich onhoudbaar: zelfs zonder de kosten van de vergrijzing, wordt opnieuw een sneeuwbaaleffect op gang gebracht. Bovendien werd de component 'toekomstige evolutie' van de houdbaarheidskloof sterk herzien in de projecties van 2009, vooral als gevolg van de verslechterde middellangetermijnvooruitzichten, maar ook door de neerwaartse bijstelling van de langetermijnhypothese van de arbeidsproductiviteit.

De interventies van de Belgische overheid ten gunste van de financiële sector en in het kader van de staatsschuldencrisis hebben slechts een beperkte impact gehad op de houdbaarheidsuitdaging. Enerzijds vertegenwoordigen die interventies slechts een vrij beperkt deel van de totale schuldenlast. Anderzijds hebben ze – ook al hebben ze de rentelasten verhoogd en in bepaalde jaren het primair saldo negatief beïnvloed – ook het inkomen uit vermogen doen stijgen en geleid tot de storting van vergoedingen ter compensatie van de staatswaarborgen. De impact van die interventies op het vorderingsaldo is dus ook vrij beperkt en zelfs gunstig in bepaalde jaren. Ter herinnering, de risico's verbonden aan de voorwaardelijke schuld komen niet aan bod in de hier voorgestelde benadering.

Na 2010 en tot de projecties van 2015 vertoont de houdbaarheidskloof een duidelijk dalende trend. Hoewel de component 'initiële budgettaire situatie' schommelt zonder duidelijke richting, neemt de component 'toekomstige evolutie' af. Ten eerste is de restrictieve koers van het begrotingsbeleid na de crisis – zowel op federaal niveau als voor de andere beleidsniveaus – zichtbaar in de middellange termijn van de projecties van de eerste jaren van het decennium en opnieuw in de projecties van 2015 die rekening houden met het meerjarenbesparingsplan tot 2019 dat werd beslist in het regeerakkoord van 2014. De projecties van 2011 omvatten een nieuw demografisch scenario met een hogere vruchtbaarheid en meer immigratie, waardoor de afhankelijkheidscoëfficiënt van de ouderen daalt. In de projecties

van 2014 wordt een nieuwe projectiemethode voor de gezondheidszorguitgaven ingevoerd, die de groei ervan neerwaarts bijstelt. Tot slot houden de projecties achtereenvolgens rekening met de pensioen- en brugpensioenhervormingen: die van het regeerakkoord van 2011 (verstrenging van de toegang tot het vervroegd pensioen, beperkingen op het brugpensioen en andere maatregelen voor de verhoging van de activiteitsgraden) in de projecties van 2012, het nieuwe pensioenbonussysteem in de projecties van 2013 en de hervorming van de pensioenen en van de werkloosheid met bedrijfstoelage van het regeerakkoord van 2014 (die o.a. de pensioenbonus afschafte, de toegangsvoorwaarden voor het vervroegd pensioen strenger maakte en de wettelijke pensioenleeftijd verhoogde tot 67 jaar) in de projecties van 2015.

In 2016 resulteert de stijging van de houdbaarheidskloof vooral uit het feit dat, in de middellange termijn van de projecties, rekening werd gehouden met het meerjarenplan tot 2020 van verlagingen van de verplichte heffingen op arbeid dat beslist werd in 2015. In de projecties van 2017 en 2018 blijft de houdbaarheidskloof relatief stabiel: de daling van de component ‘initiële budgettaire situatie’ wordt nagenoeg gecompenseerd door opwaartse herzieningen van de component ‘toekomstige evolutie’.

De daling van de component ‘initiële budgettaire situatie’ in 2017 en 2018 is het gevolg van de impact – die voortaan wordt waargenomen en niet langer alleen ‘geprojecteerd’ – van de budgettaire besparingsplannen die eerder op federaal niveau en op de andere beleidsniveaus werden toegepast. Die verschuiving van de impact van de budgettaire besparingsmaatregelen van projecties naar observaties draagt bij tot de opwaartse herziening van de component ‘toekomstige evolutie’ in de projecties van 2017, die nauwelijks wordt getemperd door de inaanmerkingneming in dat jaar van de harmonisering van de regularisatie van studieperiodes in de pensioenberekening. In de projecties van 2018 is de opwaartse herziening van de component ‘toekomstige evolutie’ het gevolg van een verandering in het macro-economische scenario: de horizon voor de realisatie van de langetermijnhypothese van de arbeidsproductiviteit wordt met tien jaar opgeschoven. De opwaartse impact wordt enigszins getemperd omdat de Studiecommissie voor de Vergrijzing de horizon van haar werkzaamheden uitbreidt van 2060 naar 2070, een bijkomend decennium dat wordt gekenmerkt door een daling van de vergrijzingskosten (met piek in 2040) in de gekozen macro-economische en sociaal-beleidshypothese.

In de meest recente projecties ligt de houdbaarheidskloof aanzienlijk dichterbij het niveau van vóór de financiële crisis van 2008, maar bereikt dat niveau nog niet. Die relatieve verbetering van de houdbaarheidsdiagnostiek is vooral het gevolg van een daling van de component ‘toekomstige evolutie’ dankzij de doorgevoerde hervormingen om de vergrijzingskosten te verminderen. In een minder dynamische economische context dan verwacht werd vóór de crisis – zowel op korte termijn als voor de langetermijnhypothese – lijkt de component ‘initiële budgettaire situatie’ van de houdbaarheidskloof nog steeds veel minder gunstig dan vóór de crisis.

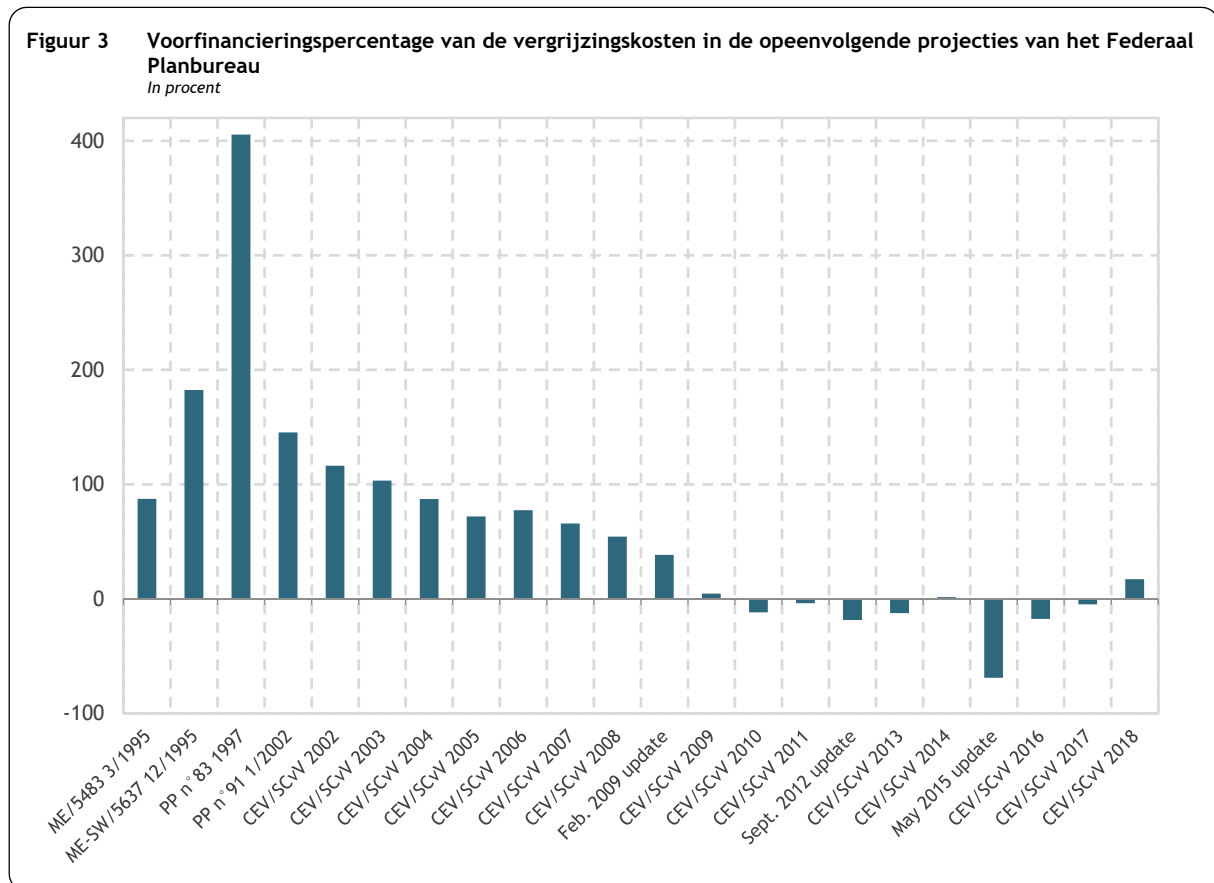
b. Voorfinancieringspercentage van de vergrijzingskosten

Aan het einde van het voorgaande deel werd vastgesteld dat de afname van de houdbaarheidskloof tijdens het vorige decennium geenszins het gevolg is van een voorfinanciering van de vergrijzingskosten via een versnelde afbouw van de effectieve initiële schuld, wel integendeel. Dat wordt

geïllustreerd in figuur 3 die de evolutie toont van een indicator van het voorfinancieringspercentage van de vergrijzingskosten in de verschillende projecties van het Federaal Planbureau.

Het voorfinancieringspercentage geeft aan in welke mate de marges die voorvloeien uit de initiële budgettaire situatie inzake schuld en structureel primair saldo de rentelasten van de impliciete schuld van de vergrijzing dekken. Het stemt overeen met de verhouding tussen de componenten 'initiële budgettaire situatie' en 'toekomstige evolutie' van de houdbaarheidskloof (zie bijlage).

In realiteit wordt die indicator zelden gebruikt: hij werd nooit op die manier beschouwd door de budgettaire beleidmakers. Maar indien dat wel gebeurd was, zou de perceptie in real time de volgende geweest zijn: een aanzienlijk voorfinancieringspercentage aan het begin van de jaren 2000, met budgettaire marges die zelfs ruimer dan nodig zijn om de rentelasten van de impliciete schuld van de vergrijzing te dekken. In de projecties van de jaren 2005 tot 2008 schommelt het percentage tussen 50 en 75 % en valt nadien compleet weg in de projecties na de crisis.

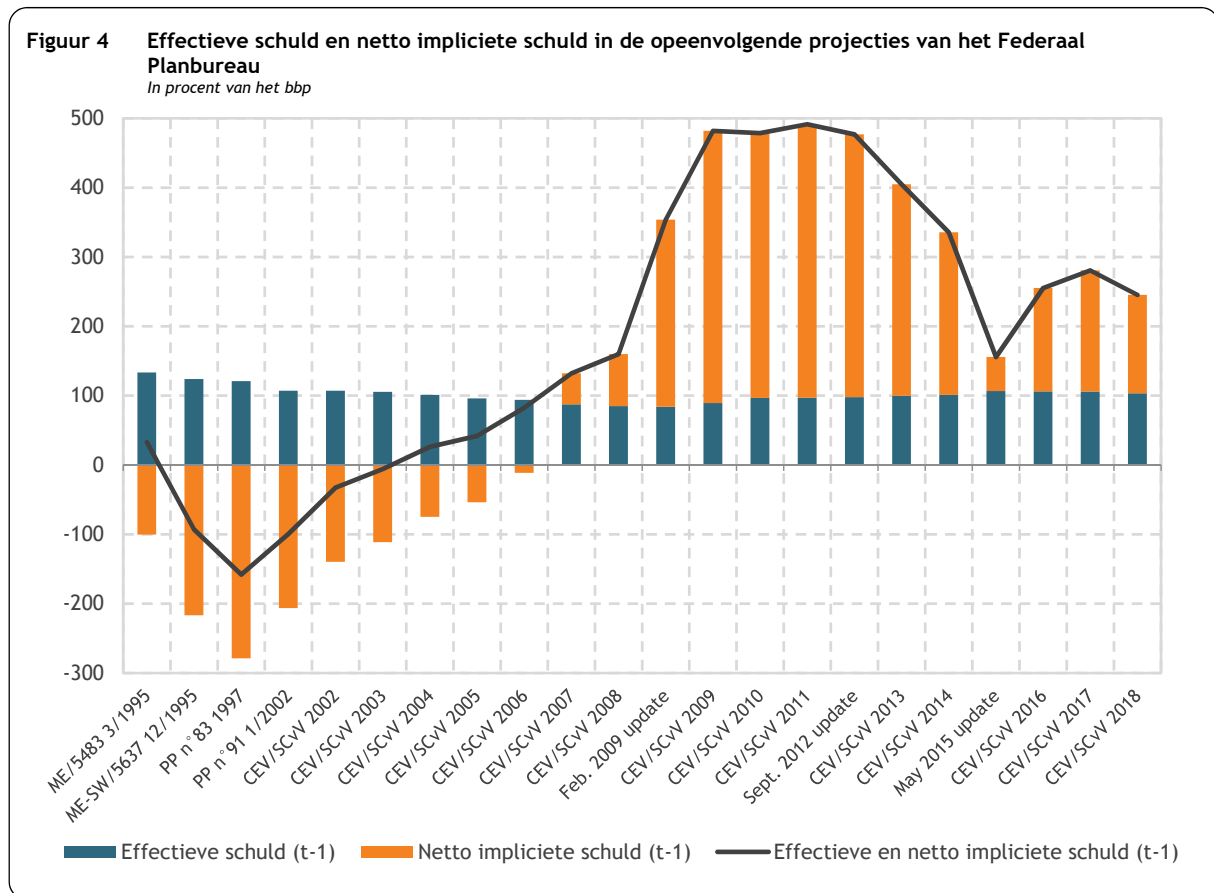


c. Effectieve schuld en impliciete schuld

De houdbaarheidskloof is een stroomconcept. Het duidt op de constante en permanente verbetering van het structureel primair saldo die nodig is opdat de intertemporele budgetbeperking wordt nageleefd. Die constante en permanente stroom stemt overeen met een equivalente schuldenvoorraad. Die laatste wordt berekend (zie bijlage) als de geactualiseerde waarde van de perpetuïteit van de houdbaarheidskloof. Het is mogelijk aan te tonen dat die gelijk is aan de som van de initiële effectieve schuld en de 'netto impliciete schuld' (figuur 4). De overheidsfinanciën zijn onhoudbaar wanneer de

houdbaarheidskloof positief is, d.w.z. wanneer de som van de initiële effectieve schuld en de netto impliciete schuld positief is¹².

Die netto impliciete schuld stemt overeen met de geactualiseerde waarde van de toekomstige structurele primaire tekorten en kan zelf worden opgesplitst in twee componenten (figuur 5): de impliciete schuld die voortvloeit uit de doortrekking van het initieel structureel primair saldo op een oneindige horizon (impliciete schuld IBP) en de impliciete schuld die voortvloeit uit de toekomstige verandering van het structureel primair saldo ten opzichte van zijn initiële waarde (impliciete schuld LTC, of uitgedrukt met de hierboven reeds gebruikte term, impliciete schuld van de vergrijzing).

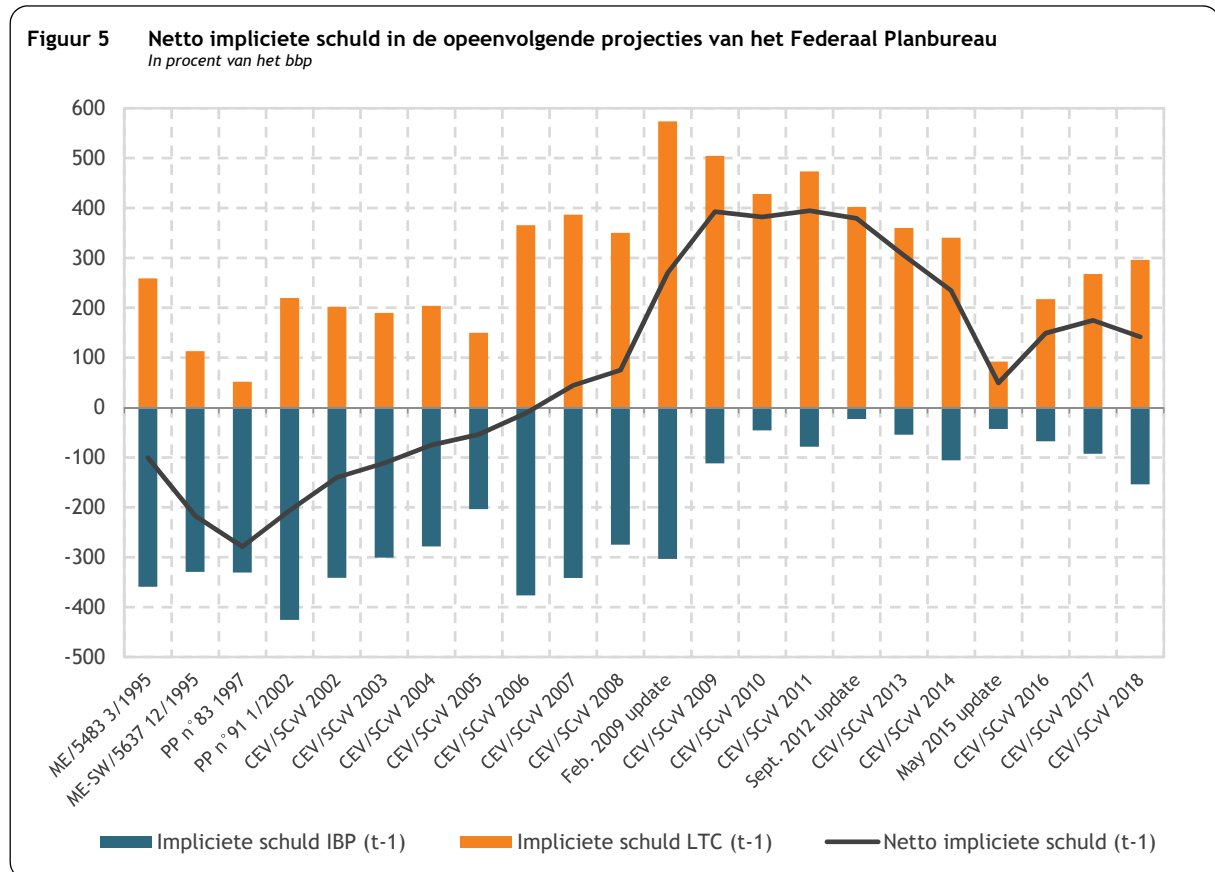


De initiële effectieve schuld in figuur 4 is de schuld in procent van het bbp voor het jaar waarvan het jaartal voorafgaat aan dat van de betrokken projectie. Er kan worden vastgesteld dat de ramingen van de netto impliciete schuld veel volatieler zijn, naarmate we vorderen in de projecties, dan de waarnemingen van de effectieve schuld.

Tot aan de projecties van 2006 werd de impliciete schuld als negatief gezien. Tot aan de projecties van 2003 was het absolute bedrag van die negatieve impliciete schuld zelfs hoger dan het bedrag van de effectieve schuld. Dit houdt in dat het (in theorie) mogelijk was om met de netto impliciete schuld de effectieve schuld ‘terug te betalen’. Uit de opsplitsing in figuur 5 blijkt dat de netto impliciete schuld

¹² We merken op dat de term ‘impliciete schuld’ verschillende betekenissen heeft. De hier gebruikte betekenis is totaal verschillend van, bijvoorbeeld, een boekhoudkundig concept dat bestaat uit de berekening van de contante waarde van de op een bepaalde datum verworven pensioenrechten.

negatief was omdat de component in verband met de toekomstige vergrijzingskosten (impliciete schuld LTC), die nog steeds als relatief laag wordt beschouwd, meer dan gecompenseerd werd door de zeer negatieve impliciete schuld als gevolg van het niveau van het huidig primair overschot (component IBP) dat, in de overgang naar de jaren 2000, meer dan 6 % van het bbp bedroeg.



Nadien verandert de houdbaarheidsdiagnostiek radicaal: de opwaartse herzieningen van de vergrijzingskosten en de achteruitgang van de initiële structurele primaire overschotten leiden tot een positieve netto impliciete schuld, die in de projecties voor 2009-2012 ongeveer vier keer zo hoog is als het bedrag van de effectieve schuld. Op het hoogtepunt van de verslechtering van de houdbaarheidsdiagnostiek en in de context van de Europese staatsschuldencrisis heeft die vaststelling, die ook door andere landen wordt gedeeld, bijgedragen tot een snelle ommekeer in het begrotingsbeleid ten gunste van een beleid dat gericht is op het herstel van de budgettaire houdbaarheid en tegen een anticyclisch stabilisatiebeleid.

In de projecties van na 2012 is de netto impliciete schuld als gevolg van dat beleid teruggebracht naar lagere maar nog steeds positieve waarden. In meest recente projecties verbetert het huidig structureel primair saldo enigszins, maar de bijdrage aan de impliciete schuld compenseert niet de schuld die verband houdt met de verwachte toekomstige ontwikkeling van het primair saldo bij ongewijzigd beleid.

6.3. Andere houdbaarheidsindicatoren

De houdbaarheidskloof meet het constante verschil in procent van het bbp tussen een gegeven traject van het primair saldo en een alternatief traject opdat de intertemporele budgetbeperking zou worden nageleefd. Hij maakt het mogelijk een houdbaarheidsdiagnostiek op te stellen van een mogelijk houdbaarheidsprobleem met betrekking tot dat criterium. Maar op zich heeft deze notie geen normatieve inhoud.

Bovendien kunnen de normen voor begrotingstrajecten verwijzen naar andere overwegingen dan alleen de inachtneming van de intertemporele budgetbeperking. Het Stabiliteits- en groeipact verwijst bijvoorbeeld naar de doelstelling van een overheidsschuld van 60 % van het bbp (referentiewaarde in het Verdrag betreffende de Europese Unie). De naleving van de intertemporele budgetbeperking is echter een voorwaarde voor de evolutie van de schuldgraad, maar niet voor het niveau ervan: ze kan ook worden nageleefd met een hoge schuldgraad op lange termijn (bijvoorbeeld als de initiële schuld hoog is en de toekomstige veranderingen in het primair saldo positief zijn), maar ook met een lage of zelfs negatieve schuldgraad (in het tegengestelde geval).

Overwegingen waarmee rekening kan worden gehouden bij het bepalen van een gewenste schuldgraad zijn onder meer het beperken van de herverdelingseffecten die voortvloeien uit rentebetalingen, het beperken van de blootstelling aan het renterisico en de herfinanciering van de aflopende schuld, de relatie met de overheidsinvesteringen (zie de gouden regel van Blanchard en Giavazzi, 2004). Op die manier breidt het IMF (2013) de definitie van de houdbaarheid van de overheidsschuld uit: “public debt can be regarded as sustainable when the primary balance needed to at least stabilize debt under both the baseline and realistic shock scenarios is economically and politically feasible, such that the level of debt is consistent with an acceptably low rollover risk and with preserving potential growth at a satisfactory level”.

In het Fiscal Sustainability Report van 2015 vervolledigt de Europese Commissie haar analyse van de langetermijnhoudbaarheid (via de houdbaarheidskloof, aangeduid als S2) met twee houdbaarheidsindicatoren op middellange termijn.¹³

De ene indicator, S1, toont de verhoging van het primair saldo (progressief over een periode van vijf jaar), waardoor de schuldgraad over een periode van 15 jaar 60 % van het bbp zou kunnen bereiken. Net als de houdbaarheidskloof in verband met de intertemporele budgetbeperking (S2), hangt de indicator S1 af van de vergrijzingskosten (maar alleen over een periode van 15 jaar) en van een component ‘initiële budgettaire situatie’, maar hij omvat ook de verandering van het primair saldo die nodig is voor een convergentie van de overheidsschuld naar 60 % van het bbp.

De andere aanvullende indicator is het resultaat van een schuldhoudbaarheidsanalyse (DSA: debt sustainability analysis) die bestaat uit een onderzoek van de dynamiek van de overheidsschuld via verschillende deterministische en stochastische projecties. Aan de hand van de DSA kan de onzekerheid

¹³ Een derde indicator, S0, raamt het risico van budgettaire moeilijkheden op korte termijn (minder dan een jaar). Het betreft een compositie indicator, functie van verschillende macro-economische, financiële en budgettaire variabelen, waarvan een statistische analyse concludeerde dat ze budgettaire spanningen op korte termijn konden voorspellen.

rond de projecties van de schuld dus worden gekwantificeerd. Ze omvat ook een beoordeling van bepaalde andere risicofactoren, zoals het aandeel van de kortetermijnschuld in de totale schuld, het aandeel van de schuld van niet-ingezetenen, het aandeel van de schuld uitgegeven in vreemde valuta en de omvang van de voorwaardelijke schuld en de nettoschuld.

Tot slot moet worden opgemerkt dat de houdbaarheidskloof niet rechtstreeks rekening houdt met de financiële activa van de overheid, de voorraad publiek kapitaal en de risico's in verband met de voorwaardelijke schuld. In dit verband berekent de Europese Commissie een indicator van het netto intertemporele financiële vermogen van de overheid, die niet alleen de initiële schuld en de netto impliciete schuld, maar ook de initiële financiële activa omvat.

Referenties

- BLANCHARD, O, CHOURAQUI, J., HAGEMANN, R. en SARTOR, N. (1990). "The sustainability of fiscal policy: New answers to an old question." *OECD Economic Studies*, 15, pp. 7-36.
- BLANCHARD, O. en GIAVAZZI, F. (2004), *Improving the SGP through a proper accounting of public investment*, CEPR Discussion Paper 4220.
- EUROPESE COMMISSIE (2002), "Opinion on the content and format of stability and convergence programmes (2001 code of conduct)", *European Economy*, n°3, pp. 237-245.
- EUROPESE COMMISSIE (2009), *Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes*, Code of Conduct of the Stability and Growth Pact.
- EUROPESE COMMISSIE (2015), *Optimaal benutten van de bestaande flexibiliteit binnen de bestaande regels van het groei- en stabiliteitspact*, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, de Europese Centrale Bank, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de Europese Investeringsbank, COM(2015) 12 final.
- EUROPESE COMMISSIE (2016), *Fiscal sustainability report 2015*, European Economy Institutional Papers 018.
- FASQUELLE, N., FESTJENS, M.-J., SAINTRAIN, M., SCHOLTUS, B. en WEEMAES, S. (2008), *Le financement à long terme de la sécurité sociale et ses conséquences sur les finances du pouvoir fédéral*, Working Paper 24-08, Federaal Planbureau, https://www.plan.be/admin/uploaded/200901271000490.wp200824_fr.pdf
- FASQUELLE, N., HENDRICKX, K., JOYEUX, C. en LEBRUN, I. (2012), *The methodology developed by the Federal Planning Bureau to produce long-term scenario*, Working Paper 5-12, Federaal Planbureau, <https://www.plan.be/admin/uploaded/201203070804440.wp201205.pdf>
- FEDERAAL PLANBUREAU (2000), Economische vooruitzichten 2000-2005.
- FEDERAAL PLANBUREAU (2001), Economische vooruitzichten 2001-2006.
- FESTJENS, M.-J. (1995), *Het pensioen. Een lange termijn contract versus het schrikbeeld van de vergrijzing*, in "De sociale zekerheid verzekerd?", DESPONTIN, M. en JEGERS M. (eds.), Referaten van het 22^{ste} Vlaams Wetenschappelijk Economisch Congres, VUBPRESS, pp. 271-331.
- FROGNEUX, V. en SAINTRAIN, M. (2014), *La 6^e réforme de l'État : enjeux en termes de soutenabilité budgétaire*, Working Paper 1-14, Federaal Planbureau, https://www.plan.be/admin/uploaded/201401301349210.WP_0114.pdf
- HOGHE RAAD VAN FINANCIEN (2003), Afdeling 'Financieringsbehoeften van de overheid', *Jaarverslag 2003*.
- HOGHE RAAD VAN FINANCIEN (2007), Afdeling 'Financieringsbehoeften van de overheid', *Naar houdbare en intertemporeel neutrale overheidsfinanciën in het licht van de vergrijzing*.

- HOGE RAAD VAN FINANCIEN (2009), Afdeling 'Financieringsbehoeften van de overheid', *Begrotingstrajecten op korte en middellange termijn voor het aangepaste stabiliteitsprogramma 2009-2012*.
- HOGE RAAD VAN FINANCIEN (2011), Afdeling 'Financieringsbehoeften van de overheid', *Evaluatie 2010 en de begrotingstrajecten voor het stabiliteitsprogramma 2011-2015*.
- HOGE RAAD VAN FINANCIEN (2012), Afdeling 'Financieringsbehoeften van de overheid', *Begrotingstraject voor het stabiliteitsprogramma 2012-2015*.
- HOGE RAAD VAN FINANCIEN (2013), Afdeling 'Financieringsbehoeften van de overheid', *Begrotingstraject ter voorbereiding van het stabiliteitsprogramma 2013-2016*.
- INTERNATIONAAL MONETAIR FONDS, (2013), *Staff Guidance Note for Public Debt Sustainability Analysis in Market-Access Countries*.
- LEBRUN, I. (2011), *What has been the damage of the financial crisis to Belgian GDP? - An assessment based on the FPB's medium-term outlook*, Working Paper 8-11, Federaal Planbureau, <https://www.plan.be/admin/uploaded/201106221430150.wp201108.pdf>
- MINISTERIE VAN FINANCIEN, (2001), *Stabiliteitsprogramma van België 2002-2005*.
- PARLEMENTAIRE DOCUMENTEN (2016), *Wetsontwerp houdende diverse bepalingen*, DOC 54 2072/001, Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, 5 oktober 2016.
- SAINTRAIN, M. et WEEMAES, S. (2008), *Begrotingsoverschotten opbouwen om de vergrijzing in België aan te pakken: realiteit en verkenningen - Accumuler des surplus budgétaires pour faire face au vieillissement démographique en Belgique: réalités et perspectives*, Working Paper 5-08, Federaal Planbureau, <http://www.plan.be/admin/uploaded/200802291620020.wp200805.pdf>
- SAINTRAIN, M. (2010), *Herziening van het Belgisch fiscaal federalisme: vragen omtrent de budgettaire houdbaarheid en omtrent budgettair beleid en economische cyclus - Révision du fédéralisme budgétaire belge : questions de politique de soutenabilité budgétaire et de politique budgétaire dans le cycle*, Working Paper 23-10, Federaal Planbureau, https://www.plan.be/admin/uploaded/201103241433230.wp201023_fr.pdf

Bijlage - Houdbaarheidskloof: definities

Alvorens de houdbaarheidsindicator te definiëren, is het nuttig het begrip netto impliciete overheidsschuld (*nid*) te definiëren, die de geactualiseerde waarde van toekomstige primaire tekorten vertegenwoordigt:

$$nid_{t_0} = \sum_{i=t_0+1}^{\infty} \frac{-pb_i}{(1+r)^{i-t_0}} \quad (1)$$

waar pb_i duidt op het primair saldo uitgedrukt in procent van het bbp en r op het nominale verschil tussen de R -rentevoet en de economische groeivoet Y , zoals $r = [R - Y]/[1 + Y]$, die verondersteld wordt constant te zijn om de formuleringen te vereenvoudigen¹⁴. Als de netto impliciete schuld negatief is, betekent dit dat de staat over netto impliciete activa beschikt.

De netto impliciete schuld kan in twee componenten worden opgesplitst: de component 'initiële budgettaire situatie' staat voor de impliciete schuld die wordt verkregen als het structureel primair saldo constant is op het niveau van t_0 op een oneindige horizon. De component 'langetermijnevolutie' stemt overeen met de impliciete schuld die voortvloeit uit de verandering van het structureel primair saldo ten opzichte van het initiële niveau. Deze laatste component omvat dus ook de verplichtingen die voortvloeien uit de stijging van de leeftijdsgebonden overheidsuitgaven.

$$nid_{t_0} = \underbrace{-\frac{pb_{t_0}}{r}}_{\substack{\text{situation} \\ \text{contemporaine} \\ (A)}} + \underbrace{\sum_{i=t_0+1}^{\infty} \frac{-\Delta pb_i}{(1+r)^{i-t_0}}}_{\substack{\text{évolutions de long terme} \\ (B)}}, \text{ avec } \Delta pb_i = pb_i - pb_{t_0} \quad (2)$$

De houdbaarheidsindicator verwijst naar het idee¹⁵ dat het begrotingsbeleid houdbaar is als de staat solvabel is. Intuïtief is een staat solvabel als hij zijn initiële schuld met zijn netto impliciete activa over een onbepaalde of zelfs oneindige horizon kan 'terugbetalen', d.w.z. als de som van de initiële schuld (d) en de netto impliciete schuld (*nid*) kleiner of gelijk is aan nul¹⁶.

$$d_{t_0} + nid_{t_0} \leq 0 \quad (3)$$

In de economische literatuur wordt dit formeel als volgt uitgedrukt: een staat is solvabel als zijn intertemporele budgetbeperking wordt gerespecteerd, d.w.z. als de initiële schuld kleiner of gelijk is aan de geactualiseerde waarde van de toekomstige primaire saldi.

$$d_{t_0} - \sum_{i=t_0+1}^{\infty} \frac{pb_i}{(1+r)^{i-t_0}} \leq 0 \quad (4)$$

¹⁴ De formuleringen voor variabele rentevoeten en economische groeivoeten worden met name beschreven in EC (2016, pp. 160-163).

¹⁵ Blanchard et al. (1990).

¹⁶ Deze vergelijking houdt geen rekening met de financiële activa van de overheid, de voorraad publiek kapitaal en de voorwaardelijke schuld.

Merk op dat vergelijking (3) overeenkomt met vergelijking (4). Indien de staat niet solvabel is en zijn schuld wil blijven aflossen, zal hij netto impliciete activa moeten opbouwen tot $-adj$ om te voldoen aan zijn intertemporele budgetbeperking.

$$d_{t_0} + nid_{t_0} + adj = 0 \quad (5)$$

Door vergelijking (2) in vergelijking (5) in te voegen, krijgen we:

$$-adj = d_{t_0} + nid_{t_0} = d_{t_0} + \left(-\frac{pb_{t_0}}{r} + \sum_{i=t_0+1}^{\infty} \frac{-\Delta pb_i}{(1+r)^{i-t_0}} \right) \quad (6)$$

Gezien het macro-economisch kader kan de accumulatie van deze netto impliciete activa alleen worden verwezenlijkt door de verhoging van het primair saldo. Er wordt verondersteld dat deze activa worden verkregen door een constante verhoging vanaf heden van het primair saldo. Deze verhoging, aangeduid als $S2$, wordt de houdbaarheidskloof genoemd.

$$-adj = \frac{S2}{r} \leftrightarrow S2 = -r \times adj \quad (7)$$

Door alle termen van de vergelijking (6) met r te vermenigvuldigen, krijgen we:

$$S2 = \underbrace{r d_{t_0} - pb_{t_0}}_C - r \underbrace{\sum_{i=t_0+1}^{\infty} \frac{pb_i - pb_{t_0}}{(1+r)^{t-t_0}}}_D \quad (8)$$

De houdbaarheidskloof $S2$ meet dus de constante aanpassing die vanaf heden moet worden aangebracht aan het traject van het primair saldo opdat de intertemporele budgetbeperking wordt nageleefd. Elke andere aanpassing leidt tot een oneindig verschil in de schuldgraad op een oneindige horizon¹⁷.

De houdbaarheidskloof kan worden opgesplitst in twee termen die worden weergegeven door de delen C en D van de vergelijking (8). De eerste term geeft het deel van de houdbaarheidskloof dat toe te schrijven is aan de initiële situatie: die is gelijk aan het verschil tussen het initieel primair saldo en het

¹⁷ De schuld in t (d_t) is functie van de schuld in $t-1$, het primair saldo in t (pb_t) en van het nominale verschil (r) tussen de rentevoet (R) en de economische groeivoet (Y): $d_t = d_{t-1}(1+r) - pb_t$. Bijgevolg wordt de schuld in een jaar t in vergelijking met een referentiejaar t_0 als volgt weergegeven: $d_t = d_{t_0}(1+r)^{t-t_0} - \sum_{i=t_0+1}^t pb_i(1+r)^{t-i}$. De naleving van de in vergelijking (4) gedefinieerde intertemporele budgetbeperking impliceert een niet-explosieve schuldgraad op lange termijn. Onbepaald in de tijd zou deze laatste overeenkomen met: $E = \lim_{t \rightarrow \infty} (d_{t_0}(1+r)^{t-t_0} - \sum_{i=t_0+1}^t (pb_i + S2)(1+r)^{t-i})$. Stel dat het traject van primair saldo niet door $S2$ maar door $S2 + \varepsilon$ wordt gewijzigd. De schuld zou dan evolueren naar: $F = \lim_{t \rightarrow \infty} (d_{t_0}(1+r)^{t-t_0} - \sum_{i=t_0+1}^t (pb_i + S2 + \varepsilon)(1+r)^{t-i})$. Onbeperkt in de tijd leidt dit verschil in het traject van het primair saldo tot een verschil in de schuldgraad van $F - E = -\varepsilon \sum_{i=t_0+1}^{\infty} (1+r)^{t-i} = \pm \infty$ aangezien $\sum_{i=t_0+1}^{\infty} (1+r)^{t-i} = \infty$. Een kleine permanente wijziging in het traject van het primair saldo leidt dan ook tot een oneindig verschil in de schuldgraad.

primair saldo dat nodig is om de initiële schuldgraad te stabiliseren. De tweede term geeft het deel van de houdbaarheidskloof dat toe te schrijven is aan toekomstige veranderingen in het primair saldo; deze worden uitgedrukt in geactualiseerde waarden, d.w.z. in termen van ‘impliciete schuld’.

Een houdbaarheidskloof gelijk aan nul betekent dat noch de omvang van de initiële schuld, noch de omvang van de netto impliciete schuld tot een explosieve groei van de schuldgraad kunnen leiden. Het naleven van de intertemporele budgetbeperking kan dus worden beschouwd als een voorwaarde voor de afwezigheid van een sneeuwbaaleffect vanuit een intertemporeel standpunt.

Een ‘voorfinancieringspercentage’ van de component ‘langetermijnevolutie’ van de netto impliciete schuld, p , kan worden gedefinieerd als de verhouding tussen de termen C en D van de bovenstaande vergelijking (8).

$$p = -\frac{C}{D} \quad (9)$$

Dit ‘voorfinancieringspercentage’ bepaalt de mate waarin de initiële situatie inzake primair overschot het mogelijk maakt de initiële schuld te stabiliseren, maar ook de lasten van het langetermijngedeelte van de impliciete schuld te compenseren opdat de intertemporele budgetbeperking wordt nageleefd. Indien p gelijk is aan 1 (wat impliceert dat $S2$ gelijk is aan 0), dan is de component ‘langetermijnevolutie’ van de impliciete schuld volledig ‘voorgefinancierd’.

Er dient te worden opgemerkt dat de houdbaarheidskloof een structurele indicator is, in die zin dat hij onafhankelijk is van de positie in de cyclus. Indien de houdbaarheidskloof aan de hand van niet-structurele indicatoren (effectief primair saldo en groei van het effectieve bbb) wordt berekend, kunnen de delen ‘initiële budgettaire situatie’ en ‘langetermijnevolutie’ elk een cyclische component omvatten wanneer de houdbaarheidskloof wordt gemeten voor een jaar t_0 waarvoor de output gap niet gelijk aan nul is evenals de impact van de niet-recurrente factoren (one-offs). De som van die niet-structurele elementen is gelijk aan nul¹⁸, aangezien elke lange termijnprojectie het volledig verdwijnen van de output gap en daarna de afwezigheid ervan veronderstelt en de one-offs per definitie tijdelijk zijn. Bijgevolg is het mogelijk om de componenten ‘initiële budgettaire situatie’ en ‘langetermijnevolutie’ te corrigeren voor de impact van de niet-structurele factoren.

¹⁸ Althans met de methode van de Europese Commissie voor het schatten van cyclische componenten.

Het Federaal Planbureau

Het Federaal Planbureau (FPB) is een instelling van openbaar nut die beleidsrelevante studies en vooruitzichten maakt over economische, socio-economische en milieuvraagstukken. Daarnaast bestudeert het de integratie van die vraagstukken in een context van duurzame ontwikkeling. Het stelt zijn wetenschappelijke expertise onder meer ter beschikking van de regering, het Parlement, de sociale gesprekspartners, nationale en internationale instellingen.

De werkzaamheden van het FPB worden steeds gekenmerkt door een onafhankelijke benadering, transparantie en aandacht voor het algemeen welzijn. De kwaliteit van de gegevens, een wetenschappelijke methodologie en de empirische geldigheid van de analyses staan daarbij centraal. Tot slot zorgt het FPB voor een ruime verspreiding van de resultaten van zijn werkzaamheden en draagt zo bij tot het democratisch debat.

Het Federaal Planbureau is EMAS en Ecodynamische Onderneming (drie sterren) gecertificeerd voor zijn milieubeheer.

url: <http://www.plan.be>

e-mail: contact@plan.be

Overname wordt toegestaan, tenzij voor handelsdoeleinden, mits bronvermelding.

Verantwoordelijke uitgever: Philippe Donnay

De publicaties van het Federaal Planbureau

Met het oog op informatieverstrekking en transparantie publiceert het FPB regelmatig de methoden en resultaten van zijn werkzaamheden. De publicaties van het FPB zijn georganiseerd in drie reeksen: de Vooruitzichten, de Working Papers en de Planning Papers. Het FPB publiceert eveneens rapporten en occasioneel ook boeken. Bepaalde publicaties zijn het resultaat van een samenwerking met andere instellingen.

Alle publicaties van het Federaal Planbureau zijn beschikbaar op www.plan.be

Reeksen

Vooruitzichten

Een van de belangrijkste opdrachten van het FPB bestaat erin de beleidsmakers te helpen anticiperen op de toekomstige evolutie van de Belgische economie.

Het FPB maakt twee keer per jaar, in februari en september, kortetermijnvooruitzichten voor de Belgische economie, onder de verantwoordelijkheid van het INR. Die vooruitzichten dienen als basis voor de opmaak van de Rijksbegroting en de begrotingscontrole, en worden daarom ook 'economische begroting' genoemd. In het voorjaar publiceert het FPB de economische vooruitzichten over een horizon

van vijf jaar, waarvan een voorlopige versie opgesteld in maart het macro-economische kader vormt van het stabiliteitsprogramma van België. In het verlengde daarvan worden, in samenwerking met regionale instellingen, de Regionale economische vooruitzichten opgesteld.

Het FPB realiseert ook, een keer per jaar voor rekening van de Studiecommissie voor de Vergrijzing, waarvan het het secretariaat verzekert, financiële langetermijnvooruitzichten gericht op de budgettaire kosten van de vergrijzing en analyseert dan eveneens de sociale houdbaarheid van de pensioenen.

Het FPB stelt jaarlijks, in samenwerking met Statbel (de vroegere Algemene Directie Statistiek), demografische vooruitzichten op. Het FPB publiceert om de drie jaar energievooruitzichten voor België. Ook om de drie jaar maakt het, in samenwerking met de FOD Mobiliteit en Vervoer, vooruitzichten voor de transportvraag in België. In die drie domeinen worden de vooruitzichten op een langetermijnhorizon opgesteld.

Working Papers

De Working Papers presenteren de resultaten van lopend onderzoek in de studiedomeinen van het FPB. Ze worden gepubliceerd om bij te dragen aan de verspreiding van kennis over hoofdzakelijk economische fenomenen en om het inhoudelijk debat te stimuleren. Bovendien leveren ze een conceptuele en empirische basis voor de besluitvorming. Ze zijn vaak technisch van aard en gericht op een publiek van specialisten.

Planning Papers

De Planning Papers presenteren afgeronde studies over thema's van algemene strekking. Ze zijn niet specifiek gericht op een gespecialiseerd publiek en beschikbaar in het Nederlands en het Frans.

Overige publicaties

Rapporten

De rapporten beschrijven de resultaten van werkzaamheden die voortvloeien uit wettelijke opdrachten of als antwoord op specifieke vragen van de overheid, de regering of de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven.

Boeken

Het FPB publiceert occasioneel studies in boekvorm.

Federaal Planbureau
instelling van openbaar nut

Kunstlaan 47-49
B-1000 Brussel
tel.: +32-2-5077311
fax: +32-2-5077373
e-mail: contact@plan.be
<http://www.plan.be>

Drukwerk: Fedopress