

DOCUMENTATIEBLAD

DE AANGEPASTE ORGANIEKE WET OP HET ZILVERFONDS**Luc BUFFEL (1)**Adviseur-generaal van Financiën
Studie- en Documentatiedienst van de FOD Financiën***Abstract***

The bill which amends the Belgian law of 5 September 2001 providing for the creation of an Ageing Fund was adopted on 24 November last year. The Ageing fund was set up in 2001 to build up reserves in order to guarantee the funding of future additional expenditures under the various statutory pension schemes. Until now the Fund has been financed by non-recurrent revenues. The amended law on the Ageing Fund provides for the replacement from 2007 of this type of financing of the Fund by a structural financing from growing budget surpluses following a scheduled time-path. The possibility of financing the Fund by one-off revenues will be restricted.

The budgetary commitments of the government have thus been strengthened. Nevertheless, a certain degree of flexibility in determining the amounts to be earmarked for the Fund has been built in when the real growth rate of GDP of the present and the previous year falls outside the range of 2% to 3%.

Keywords: H55, H6

JEL Classification: Social Security and Public Pensions, Budgetary consequences of ageing, National Budget, Deficit and Debt.

1) Met oprechte dank aan de heer José Nys, adviseur van de Thesaurie, voor zijn waardevolle bemerkingen.

INLEIDING

Op 24 november 2005 werd door de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers de aanpassing van de organieke Wet op het Zilverfonds, een reservefonds voor de toekomstige wettelijke pensioenuitgaven, goedgekeurd. 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 ⁽²⁾, is gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 14 maart 2006. De wetswijziging voorziet in een groeipad voor de financiering van het Zilverfonds op basis van hoofdzakelijk begrotingsoverschotten. In een eerste hoofdstuk wordt het Zilverfonds geschetst in het algemeen budgettair-economisch kader. Na een algemene situering van het Zilverfonds en van de wetswijziging als inleiding (1.1.) wordt de historiek (1.2.) van de normering van de financiering van het Zilverfonds toegelicht. Vervolgens worden achtereenvolgens de opzet (1.3.) en de huidige financiering (1.4.) ervan beschreven.

In een tweede hoofdstuk komt de eigenlijke wetswijziging aan bod. Na de uiteenzetting van de algemene motivatie en opzet van de wetswijziging (2.1.) wordt dieper ingegaan op de concrete inhoud ervan door toelichting van de diverse wetsartikelen (2.2.). Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een commentaar (2.3.) waarin wordt nagegaan in hoeverre het tijdpad voor de toewijzingen aan het Zilverfonds volledig dwingend is. Het besluit concludeert dat de wettelijke verankering van het tijdpad voor de toewijzingen en de koppeling ervan aan dat voor het vorderingensaldo van de overheid de begrotingsnormering expliciet en meer dwingend maakt, ofschoon er toch nog ruimte is gelaten voor een zekere mate van budgettaire flexibiliteit.

2) BELGISCHE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS (2005a).

1. Situering van het Zilverfonds in het algemeen budgettair-economisch kader

1.1. Inleiding

Het Zilverfonds is een demografisch reservefonds dat moet instaan voor de financiering van de meerkosten van de wettelijke pensioenen in de toekomst (vanaf ongeveer halverwege het volgende decennium) als gevolg van de vergrijzing, zonder een verlaging van de uitkeringen of een verhoging van de fiscale en para-fiscale lastendruk. Er was voorzien dat het Zilverfonds in de beginfase zou worden gefinancierd met uitzonderlijke, éénmalige niet-fiscale ontvangsten, die op die wijze geen aanleiding konden geven tot recurrente uitgaven. Aldus werd, in afwachting van de financiering met begrotingsoverschotten, wat in feite de eigenlijke bedoeling is, reeds een startkapitaal gevormd. Omdat normaal vanaf 2007 de periode van begrotingsevenwichten plaats zal maken voor de opbouw van structurele overschotten, is het dan ook gepast, op aanraden van de Afdeling 'financieringsbehoeften van de overheid' van de Hoge Raad van Financiën (HRF)⁽³⁾, parallel daarmee de tijdelijke punctuele financiering van het Zilverfonds op basis van 'one shots' te vervangen door een structurele financiering op basis van begrotingsoverschotten. Door de koppeling in de nieuwe organieke Wet van de toewijzingen aan het Zilverfonds vanaf 2007 aan het traject van de doelstellingen van het vorderingensaldo wordt bij de wettelijke verankering van de toekomstige financiering van het Zilverfonds tevens het groeipad voor de budgettaire overschotten op middellange termijn op indirecte wijze in de wet vastgelegd ⁽⁴⁾. Aldus wordt de directe band tussen het gevoerde beleid inzake enerzijds schuldafbouw en begrotingsbeleid ⁽⁵⁾ en anderzijds de financiering van de pensioenen in de toekomst (via de voorafgaande toewijzingen aan het Zilverfonds) nog versterkt. Door op die wijze aan de schuldafbouw een duidelijke doelstelling te verschaffen, wordt het maatschappelijke en politieke draagvlak voor een beleid van gestage schuldafbouw versterkt.

3) HOGE RAAD VAN FINANCIËN (2004).

4) Stabiliteitsprogramma van België (2006-2009), actualisatie 2005, blz. 33.

5) De evolutie van de overheidsschuld stemt overeen met het vorderingensaldo, op een correctiefactor van 0,2% van het BBP per jaar na (zie: BELGISCHE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS (2005c), De Zilvernota, in: Doc 51 2042/001, blz. 126). Die geringe afwijking stemt onder meer overeen met het bedrag van de kredietverleningen en deelnemingen, de financiële verrichtingen die het vermogen van de overheid wijzigen (code-8-verrichtingen).

1.2. *Historiek*

In het oorspronkelijk voorstel van de vorige minister van Begroting was een tijdpad voorzien van stortingen aan het Zilverfonds die 0,25% van het BBP zouden bedragen in 2002 en die jaarlijks zouden verhoogd worden totdat ze 2,2% zouden bereiken in 2013 en die dan op dat niveau zouden behouden worden tot 2030 ⁽⁶⁾. Dat tijdpad was afgeleid uit het benodigd vermogen van het Zilverfonds dat op zijn beurt was afgeleid van de meerkosten van de vergrijzing. Naar dat oorspronkelijke voorstel was evenwel geen expliciete verwijzing meer in de desbetreffende oorspronkelijke Wet van 5 september 2001 (Belgisch Staatsblad van 14 september 2001). Het federale regeerakkoord uit 2003 heeft als doel naar voren geschoven dat de reserves van het Zilverfonds tegen eind 2007 10 miljard euro zouden bedragen. Op de speciale Ministerraad van Oostende/Raversijde van 20-21 maart 2004 werd beslist deze doelstelling op minimum 13 miljard euro te brengen, omdat het vermogen van het Zilverfonds toen reeds aanzienlijk hoog was.

Op de noodzaak de begrotingsdoelstellingen wettelijk duidelijker vast te leggen werd voor het eerst gewezen in de werknota van de vorige vice-premier en minister van Begroting van 13 februari 2005 ⁽⁷⁾. Op 25 februari 2005 werd op basis daarvan door de Ministerraad een ontwerp van wet tot wijziging van de Wet van 5 september 2001 tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds goedgekeurd. Op 25 juli 2005 werd dat wetsontwerp na aanbrenging van enkele technische aanpassingen in functie van de bemerkingen van de Raad van State in de Kamer van Volksvertegenwoordigers ingediend ⁽⁸⁾. Op 24 november 2005 werd het door de Kamer goedgekeurd, door de Senaat werd het niet geëvoceerd.

1.3. *Bondige omschrijving van de opzet van het Zilverfonds*

De Studiecommissie voor de vergrijzing (ScvV) raamt in haar jaarverslag 2005 de nettobudgettaire meerkosten van de vergrijzing op 3,6% BBP (voor pensioenen (+3,1%) en gezondheidszorgen (+2,2%) samen 5,2%). Omwille van het asynchroon verloop van de rentevrijval als gevolg van de overheidsschuldvermindering en de te verwachten latere additionele uitgaven (vooral na 2010) voor wettelijke pensioenen werd het Zilverfonds opgericht als een egalisatiefonds. Aldus wordt de financiering van die meerkosten meer in de tijd uitgesmeerd zodat dan in de toekomst de fiscale en parafiscale druk niet dient verhoogd of de uitkeringen niet dienen verlaagd te worden, zodat de meerkosten dus niet doorgeschoven worden naar de volgende generaties, hetgeen zou indruisen tegen het principe van de intergenerationele rechtvaardigheid.

6) VANDE LANOTTE, J. (2000).

7) VANDE LANOTTE, J. (2005).

8) BELGISCHE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS (2005a), Doc 51 1969/001.

Het tijdelijk niet-aanwenden van de middelen door ze te reserveren in het Zilverfonds kan dus beschouwd worden als een vorm van prefinanciering van de toekomstige meeruitgaven ⁽⁹⁾. Het Zilverfonds kan ook beschouwd worden als een anticiperend werkend transfermechanisme van middelen van de Federale Overheid naar de Sociale Zekerheid ⁽¹⁰⁾.

In de oorspronkelijke Wet zijn ook drie stappen bij de uitwerking van de Zilvernota voorgeschreven. De ScvV analyseert in haar (vóór 30 april mee te delen) jaarverslag de budgettaire en sociale gevolgen van de vergrijzing (op middellange termijn). De voornaamste veronderstellingen met betrekking tot de macro-economische context en het sociaal beleid op middellange termijn zijn grotendeels afkomstig van de jaarlijkse “Economische vooruitzichten op middellange termijn” van het Federaal Planbureau. Mede op basis van het jaarverslag van de ScvV formuleert de Afdeling ‘Financieringsbehoeften van de overheid’ van de HRF in haar jaarverslag aanbevelingen inzake het budgettair beleid. Op basis van beide verslagen stelt de regering de (in de Algemene toelichting bij de Staatsbegroting opgenomen) Zilvernota op waarin ze haar beleid met betrekking tot de vergrijzing van de bevolking uiteenzet.

1.4. Bondige toelichting bij de huidige financiering van het Zilverfonds

In de oorspronkelijke Wet is voorgeschreven dat het Zilverfonds gefinancierd wordt met begrotingssurplussen, overschotten van de Sociale Zekerheid, niet-fiscale ontvangsten en inkomsten uit beleggingen ⁽¹¹⁾.

9) BOGAERT, Henri (2005), blz. 353.

10) Ibidem.

11) Artikels 23-28 van de Wet, toegelicht in: BUFFEL, L. (2001), blz. 30-33.

Tabel 1: Overzicht van de in het Zilverfonds belegde bedragen
(schuin gedrukte cijfers: waarde van de portefeuille op het einde van het jaar)

| Jaar toewijzing | Jaar belegging in SB-ZF (1) | Aard | Belegde bedragen | Gecumuleerd |
|-----------------|-----------------------------|--------------------------------|------------------------|-------------------------|
| 2001 | 2002 | UMTS | 437.805.323,8 | |
| 2001 | | meerwaarde goud | 177.114.565,6 | |
| 2002 | | kortetermijninterest | 9.156.142,9 | |
| | | | 624.076.032,3 | 624.076.032,3 |
| | | winst Nationale Bank | 429.000.000,0 | |
| | | kortetermijninterest | 2.740.237,5 | |
| | | | | <i>1.087.456.149,1</i> |
| | | | 431.740.237,5 | 1.055.816.269,8 |
| | 2003 | dividend 2002 Belgacom | 237.252.326,5 | |
| 2003 | | bankbiljetten | 213.965.560,0 | |
| | | kortetermijninterest | 293.449,7 | |
| | | Credibe | 2.645.687.591,8 | |
| | | | | <i>4.266.416.806,0</i> |
| | | | 3.096.905.478,3 | 4.152.721.748,1 |
| 2003/2004 | 2004 | pensioenfonds Belgacom (2) | 5.000.000.000,0 | |
| | | dividend 2003 Belgacom | 290.000.021,3 | |
| | | kortetermijninterest | 6.159.344,1 | |
| | | Alesh | 2.500.000.000,0 | |
| | | | | <i>12.491.915.116,1</i> |
| | | | 7.796.159.365,4 | 11.948.881.113,5 |
| 2005 | 2005 | éénmalige bevrijdende aangifte | 422.897.175,8 | |
| | | saldo Credibe | 19.754.399,1 | |
| | | kortetermijninterest | 2.058,3 | |
| | | | 442.653.633,1 | |
| | | | | <i>13.503.991.981,1</i> |
| | | <u>Totaal</u> | | 12.391.534.746,5 |

(1) Schatkistbons-Zilverfonds.

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

Bron: Zilverfonds, Jaarverslag 2004.

Stabiliteitsprogramma van België (2006-2009), Actualisatie 2005, blz. 50.

Hierbij valt op te merken dat de toewijzingen voor 2001 slechts in 2002 werden belegd in Schatkistbons-Zilverfonds nulkoopobligaties. In feite bracht de ALESH-operatie, waarbij de Staat de schulden en lasten van het verleden van de sociale huisvesting heeft overgenomen, voorlopig ⁽¹²⁾ 3,51 miljard euro op; het verschil met de aan het Zilverfonds doorgestorte 2,5 miljard euro bleef bij de federale Schatkist. De totale opbrengst van de Eenmalig Bevrijdende Aangifte bedroeg 498,0 miljoen euro (waarvan nog een saldo van 0,15 miljoen euro te storten aan het Zilverfonds) maar 75 miljoen euro daarvan werd eind 2005 doorgestort aan de gewesten.

Eind december 2005 bedraagt de totale portefeuille in Schatkistbons-Zilverfonds belegd vermogen van het Zilverfonds 13,5 miljard euro (zie tabel 1 hierboven), inclusief 1.112 miljoen euro gekapitaliseerde intresten (waarvan 569,4 miljoen euro intrestkapitalisaties in 2005). De in het jaar prorata verworven intresten worden in de Schatkisttoestand op het einde van dat jaar opgenomen als overgangspost tussen het netto te financieren saldo en de nominale schuldevolutie. Aldus beïnvloeden ze het vorderingensaldo van de Federale Staat (in de ESR95-optiek) zonder kasuitgave. Op geconsolideerd niveau daarentegen is er geen weerslag op het vorderingensaldo. Voor 2006 is 616,1 miljoen euro (0,2% van het geraamd BBP voor 2006) voorzien op het niet-gesplitst krediet 'Begrotingsopbrengsten over te dragen naar het Zilverfonds' (B.A. 41.01) en is geen bedrag voorzien aan niet-fiscale ontvangsten (B. A. 61.01) (te vergelijken met 442,7 miljoen euro voorzien in de aangepaste Staatsbegroting 2005 en 7.790 miljoen euro verwezenlijkt in 2004).

2. Concrete wijzigingen aan de Wet

2.1. Motivatie en algemene opzet van de Wetswijziging

De wetswijziging betreft in hoofdzaak de (modaliteiten van de) toewijzing van de inkomsten van het Fonds, aldus wordt een artikel *27bis* toegevoegd. Gelet op het feit dat het budgettaire vergrijzingsprobleem onontkoombaar en fundamenteel structureel is, is het aangewezen dat de prefinanciering van de meerkosten ervan eveneens structureel is ⁽¹³⁾. Die structurele financiering is dus noodzakelijk om de reservevorming veilig te stellen tegen ongunstige conjunctuurschokken of andere beleidsprioriteiten ⁽¹⁴⁾. Ze dient dus afgestemd op de noden te zijn en niet af te hangen van occasionele ontvangsten, die per definitie van jaar tot jaar erg schommelen. Die wet is er dus op gericht te waarborgen dat het Zilverfonds voldoende kapitaal in portefeuille heeft om het hoofd te kunnen bieden aan de vergrijzingsproblematiek. De reden voor het vooropstellen van een groeipad voor de periode 2007-2012 voor de aan het Zilverfonds toe te wijzen bedragen ligt dus in de noodzaak om geleidelijk

12) Er blijft nog een schuldvordering op het Waalse Gewest over van 781,9 miljoen euro (oorspronkelijk bedrag).

13) BELGISCHE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS (2004), Deel III: Vaststellingen en aanbevelingen inzake het vergrijzings-vraagstuk in België: door de Commissie aangenomen tekst, BIJLAGEN, Bijlage 1: Vaststellingsnota van de deskundigen, blz. 390.

14) VAN ROMPUY, P. (2005).

begrotingssurplussen op te bouwen met het oog op de financiering van de kosten van de vergrijzing, zoals aanbevolen door de Afdeling “Financieringsbehoeften van de overheid” van de HRF⁽¹⁵⁾. Dit blijkt uit het feit dat de vermelde percentages inzake stortingen overeen stemmen met de te bereiken doelstellingen inzake het vorderingenoverschot (in % van het BBP) uit het Stabiliteitsprogramma 2006-2009 van België⁽¹⁶⁾, zodat inderdaad de band tussen het begrotingsbeleid op middellange termijn en het financieringsbeleid van het Zilverfonds duidelijk versterkt wordt.

Vanaf 2013 worden de stortingen aan het Zilverfonds bepaald door de Koning bij een in Ministerraad overlegd KB (**Art. 3 §1**, tweede lid van de wetwijziging⁽¹⁷⁾). Zowel in de vermelde periode met cijfermatige doelstellingen voor de stortingen als daarna zal het bedrag dat effectief aan het Zilverfonds wordt toegewezen, echter steeds afhankelijk gemaakt worden van het gerealiseerde vorderingensaldo⁽¹⁸⁾. Daarnaast wordt de financiering op basis van eenmalige maatregelen, verrichtingen met een effect op de overheidsschuld zonder effect op het vorderingensaldo (zoals code-8-verrichtingen, financiële verrichtingen), waarmee tot nu toe het Zilverfonds voor het grootste deel⁽¹⁹⁾ werd gefinancierd, beperkt. Daarenboven wordt het bedrag ervan mede afhankelijk gemaakt van de conjunctuurtoestand. Aldus fungeert dat soort ontvangsten als een buffer bij de financiering dat op die wijze toch de benodigde soepelheid aanbrengt in het budgettaire regeringsengagement op middellange termijn.

15) BELGISCHE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS (2005a), DOC 51 1969/001, Artikelsgewijze bespreking, blz.6.

16) BELGISCHE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS (2005a), DOC 51 1969/003, I Uiteenzetting van de vice-eerste minister en minister van begroting en van consumentenzaken, blz. 4.

17) Zonder andersluidende vermelding wordt in het vervolg steeds verwezen naar de wetwijziging.

18) BELGISCHE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS (2005c), DOC 51 2042/001, Zilvernota, blz. 126.

19) Het bedrag van 5 miljard euro als tegenprestatie voor de overname van de toekomstige pensioenverplichtingen van Belgacom door de Staat is in ESR95 een echte, weliswaar eenmalige, niet-fiscale begrotingsontvangst, met dus een gunstige weerslag op het vorderingensaldo.

2.2. Concrete inhoud van de Wetswijziging

Het in de aangepaste organieke wet op het Zilverfonds voorgeschreven streeftraject inzake stortingen dat van 0,3% in 2007 jaarlijks met 0,2% BBP verhoogd wordt tot 1,3% in 2012 (**Art. 3 §1**) houdt tevens de wettelijke verankering in van het identieke genormeerde begrotingstraject (met de geleidelijke opbouw van begrotingsoverschotten) van het Stabiliteitsprogramma 2006-2009 (zie tabel 2 hierna). Daarbij wordt dus allereerst bepaald dat de toenemende begrotingsoverschotten die gepland zijn tot 2012 worden doorgestort naar het Zilverfonds. Aldus worden aan de financiering ervan door de wettelijke vastlegging ervan meer garanties geboden ⁽²⁰⁾. Met dit voorschrift zal de financiering van het Zilverfonds meer gelijken op die van het Nederlandse Spaarfonds Algemene Ouderdomswet waarbij de afdrachten vanuit de Rijksbegroting “Sociale zaken en werkgelegenheid” jaarlijks 113 miljoen euro hoger moeten liggen dan het jaar ervoor ⁽²¹⁾.

Op basis van dat opbouwtraject inzake vorderingensaldo (en het eraan gekoppelde afbouwtraject inzake overheidsschuld) zou de schuldgraad tegen uiterlijk 2015 onder 60% van het BBP zijn gedaald ⁽²²⁾. Vanaf dan (Art. 30 van de oorspronkelijke wet) kunnen middelen worden vrijgemaakt uit het Zilverfonds voor de financiering van de meerkosten inzake wettelijke pensioenen. Concreet zal die uitgave door het Zilverfonds (met uiteindelijk een negatieve weerslag op het vorderingensaldo ⁽²³⁾) geschieden door het terugbetalen en herfinancieren door de federale Schatkist van Schatkistbons-Zilverfonds (zonder weerslag op de schuld van de federale Staat vóór consolidatie met de activa van het Zilverfonds, verhoging van de overheidsschuld bij consolidatie omdat die activa dan verminderen). Dat laatste is dan het omgekeerde van de intekening door het Zilverfonds in dat soort staatsschuldefecten, waarbij de Schatkist met de haar teruggestorte middelen aflopende staatsleningen terugbetaalt ⁽²⁴⁾. Door de toenemende kapitalisatie van intresten in het Zilverfonds zal het kapitaal ervan ondanks de toekomstige desactivering van activa uit de portefeuille nog kunnen oplopen tot meer dan 16% in 2020 ⁽²⁵⁾. Door het gelijktijdig oplopen van de uitgaven en het opdrogen van de structurele ontvangsten door het verminderen van de begrotingsoverschotten zou het kapitaal van het Zilverfonds gaandeweg dalen totdat het in 2030 zogoed als uitgeput zou zijn ⁽²⁶⁾.

20) ZILVERFONDS (2005), blz. 7.

21) BELGISCHE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS (2004), Uiteenzetting van de heer Marc Boeykens, voorzitter van het Zilverfonds, “Hoe kan het Zilverfonds ertoe bijdragen om de vergrijzing betaalbaar te houden?”, blz. 138.

22) Stabiliteitsprogramma van België (2006-2009), op.cit., blz. 48.

23) De eigenlijke storting door het Zilverfonds aan een uitkeringsinstelling van de sociale zekerheid is budgettair neutraal. Slechts de effectieve uitgave door deze laatste van een pensioenuitgave heeft een negatieve weerslag op het vorderingensaldo.

24) REKENHOF (2005) blz. 126.

25) Stabiliteitsprogramma van België (2006-2009), op.cit., grafiek 5, blz. 51.

26) BELGISCHE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS (2005a), DOC 51 1969/001, Memorie van toelichting, blz. 7.

Aangezien het cyclisch gezuiverd vorderingensaldo niet beïnvloed wordt door de (omvang van de) conjunctuurschommelingen (afwijking van de reëel verwezenlijkte economische groei van de trend- of potentiële groei), is het te verdedigen om de omvang van de stortingen aan het Zilverfonds niet te laten afhangen van sterke conjunctuurschommelingen (27).

Bij het jaarlijks vastleggen van het effectieve bedrag van de toewijzingen aan het Zilverfonds zal de conjunctuurtoestand worden geïntegreerd zonder dat evenwel een precieze becijferde regel inzake de aanpassing van de stortingen wordt aangegeven. Alleen is er het procedurele voorschrift (Art. 3 §3, tweede lid, zie verderop in de tekst) dat de vermelde Afdeling van de HRF advies moet geven om te mogen afwijken van de algemene regel.

TABEL 2: Sleutelfactoren, in % BBP

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|----------------------------------------|---------|------|------|------|------|---------------------|------|------|
| Vorderingensaldo | 0,0 | 0,0 | 0,3 | 0,5 | 0,7 | (huidig Stab.prog.) | | |
| Gez. Overheid | 0,0 | 0,0 | 0,3 | 0,6 | | (vorig Stab.progr.) | | |
| Primair saldo | 4,3 | 4,1 | 4,2 | 4,1 | 4,1 | | | |
| Maastricht-schuld | 94,3 | 90,7 | 87,0 | 83,0 | 79,1 | | | |
| Reële BBP-groei | 1,4 | 2,2 | 2,1 | 2,3 | 2,2 | | | |
| Potentiële groei BBP | 2,0 | 2,1 | 2,1 | 2,0 | 1,9 | | | |
| (Stabiliteitsprogramma (2006-2009)) | | | | | | | | |
| Tijdspad stortingen Zilverfonds | 0,15 | 0,2 | 0,3 | 0,5 | 0,7 | 0,9 | 1,1 | 1,3 |
| | (real.) | | | | | | | |

Het financieringstraject van de aangepaste wet sluit nauw aan bij het aanbevolen normatieve begrotingstraject van de vermelde Afdeling in haar Jaarverslag 2004. Daarin werd met het oog op de prefinanciering van de meerkosten van de vergrijzing een begrotingsoverschot (voor de gezamenlijke overheid) van 0,3% van het BBP in 2007 aangeraden, een begrotingsoverschot dat geleidelijk zou moeten oplopen tot 1,5% van het BBP vanaf 2011 (28). De afwijkingen kunnen gemotiveerd worden door de intussen hoger geraamde meerkosten van de ScvV als gevolg van de lichte daling van de economische groei en de kleinere dalingen van de werkloosheidsuitkeringen en van de pensioenuitgaven in vergelijking met de projectie over de periode 2004-2009 van de ScvV van april 2004 (29).

27) HOGE RAAD VAN FINANCIËN (2004), blz. 59 en 62.

28) HOGE RAAD VAN FINANCIËN (2005), blz. 15.

29) In dat geval wordt het benodigde bedrag van de jaarlijks te verwezenlijken begrotingsoverschotten afgeleid uit het benodigde vermogen (afkomstig op basis van gereserveerde overschotten) van het Zilverfonds om de toekomstige demografische meerkosten te financieren.

Met de aangepaste Wet wordt de impliciete normering van de overheidsfinanciën die idealiter⁽³⁰⁾ uitgaat van het Verslag van de ScvV en van de erop gebaseerde Zilvernota, expliciet gemaakt door het vastleggen van een financieringspad voor het Zilverfonds op middellange termijn. In het Jaarverslag 2002 van de Afdeling van de HRF werd voor het eerst een financieringspad van het Zilverfonds opgesteld op basis van de geraamde uitgavenevolutive van de pensioenen dat aldus functioneert als normering⁽³¹⁾.

Naast die structurele financiering kan het Zilverfonds ook nog aanvullend gefinancierd worden met al dan niet occasionele niet-fiscale ontvangsten. Meer concreet schrijft Art. 3 §2 voor dat het effectief aan het Zilverfonds toegewezen jaarlijks bedrag gelijk is aan het vorderingenoverschot in het betrokken begrotingsjaar, te verhogen met de weerslag van maatregelen die de overheidsschuld in dat begrotingsjaar verminderen, zonder weerslag op het vorderingsaldo. Het bedrag van die punctuele financiering wordt evenwel beperkt tot 250 miljoen euro voor de begrotingsjaren 2007 tot en met 2010 en tot 500 miljoen euro voor de begrotingsjaren 2011 en volgende. Aldus wordt het belang van de ‘one shot’-maatregelen bij de financiering in tegenstelling tot vroeger duidelijk teruggedrongen.

Aan het algemeen procedureel gedeelte (drie fasen, voorgeschreven in ‘Hoofdstuk II de Zilvernota’ van de oorspronkelijke Wet) verandert er niets. De vermelde Afdeling van de HRF krijgt evenwel een bijkomende opdracht, zoals verderop wordt toegelicht. Aangezien het richtcijfer voor de stortingen in periodes van normale economische groei in 2007-2012 dan reeds voordien zal vastliggen, zal het relatieve belang van de Zilvernota en van het verslag van de ScvV iets minder afdoend zijn. Wel zal (Art. 3 §3) de Afdeling ‘Financieringsbehoeften van de overheid’ van de HRF een advies geven over de wijze van aanpassing van het effectief toe te wijzen bedrag in het geval dat het reële BBP in die periode buiten de voorgeschreven percentagevork ligt. Indien het jaarlijkse reële BBP-groepercentage tijdens het betrokken en het vorige begrotingsjaar respectievelijk lager is dan 2% of hoger is dan 3%, wordt een hoger of lager bedrag toegewezen dan het in Art. 3 §2 vermelde bedrag (van het vorderingenoverschot verhoogd met het maximumbedrag van schuldverminderende ontvangsten zonder weerslag op het vorderingsaldo). Om de storting minder conjunctuurgevoelig te maken moet dus bij een reële economische groei van lager dan 2% of hoger dan 3% een hoger respectievelijk lager compenserend bijkomend bedrag aan niet-fiscale ontvangsten, gestort worden om idealiter het vereiste percentage van het tijdpad te bekomen. Na dat advies zal dan bij een in Ministerraad overlegd Koninklijk Besluit het effectief bedrag vastgelegd worden, zoals voorgeschreven in Art. 3 §3, tweede lid.

30) HOGE RAAD VAN FINANCIËN (2002), 4. Een scenario voor de overheidsfinanciën op lange termijn met integratie van het Zilverfonds, blz. 76-83.

31) BELGISCHE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS (2005a), DOC 51 1969/001, blz. 7.

Voor de toepassing van de stortingen wordt, zoals voorgeschreven in Art. 3 §4, uitgegaan van het vorderingensaldo (-overschot) en het (reële) bruto binnenlands product, zoals meegedeeld door het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) en van de overheidsschuld, zoals meegedeeld door de Nationale Bank van België, aan de Minister van Begroting in oktober van het jaar volgend op het jaar waarop deze parameters betrekking hebben. In de Memorie van toelichting bij het wetsontwerp – en niet in de wetswijziging zelf – is volgend tijdsschema gepland van de eventuele aanpassing van de storting verricht in jaar T. Indien blijkt bij de meer definitieve vaststelling door het INR van het BBP in het najaar van het op de storting (jaar T) volgende jaar dat te veel of te weinig is gestort, dan zou binnen de 4 maanden na ontvangst van de mededeling van het INR, dus uiterlijk in het begin van begrotingsjaar T+2, een verrekening dienen te gebeuren ⁽³²⁾. In geval van bijstortingen betekent dit dus dat het voorziene krediet van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar T+2 verhoogd kan worden zonder een apart bijblad ingediend te hebben op het einde van jaar T+1 en in geval van een te grote storting kan via een vermindering van het voorziene krediet voor het begrotingsjaar T+2 een terugvordering van aan het Zilverfonds gestorte bedragen vermeden worden.

2.3. *Commentaar*

Daar de financiering van het Zilverfonds principieel afhankelijk wordt gemaakt van de verwezenlijking van beoogde begrotingsoverschotten, is het tijdspad volgens dhr. J.J. Viseur niet volledig dwingend maar een “ondergeschikte verplichting” ⁽³³⁾, alleszins in het geval van een BBP dat gedurende twee opeenvolgende jaren hoger is dan 3% of lager is dan 2%. Daarom kan in dat geval eerder gesproken worden van een politieke intentieverklaring of inspannings- of engagementsverbintenis ⁽³²⁾ dan van een echte resultaatsverbintenis ⁽³⁴⁾⁽³⁵⁾.

Uit het voorschrift (Art. 3 §1) dat de stortingen aan het Zilverfonds principieel overeenkomen met een bepaald percentage van het BBP en het eraan gekoppelde voorschrift (Art. 3 §2) dat de jaarlijkse effectieve storting (in jaar X) gelijk is aan het vorderingensaldo van dat jaar X verhoogd met een beperkt maximumbedrag aan niet-fiscale ontvangsten, vloeit dus automatisch voort dat het beoogde vorderingensaldo min of meer overeenstemt met dat vermelde percentage. Aldus geldt dat financieringstraject voor het Zilverfonds als een genormeerd tijdspad voor de begrotingsdoelstellingen. Zoals reeds vermeld is daarbij wel een belangrijke randvoorwaarde dat dat slechts

32) BELGISCHE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS (2005a), DOC 51 1969/003, blz. 5.

33) Aldus vermeldt het recente Stabiliteitsprogramma (2006-2009): “De vorderingensaldi voor de gezamenlijke overheid houden een duidelijk engagement in” (blz. 16).

34) Interview par COLLARD F. (2005).

35) BELGISCHE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS (2005a), DOC 51 1969/003, II Algemene bespreking, J.J. Viseur, blz. 5.

geldt bij een BBP tussen 2% en 3%. Aangezien de potentiële groei van de Belgische economie op middellange termijn volgens het Federaal Planbureau tussen 1,9% en 2,1%⁽³⁶⁾ bedraagt en op een gemiddelde BBP-groei van 2,2% gerekend wordt in de periode 2004-2009⁽³⁷⁾ en 2005-2010⁽³⁸⁾, is de waarschijnlijke toepassingsmogelijkheid van het genormeerde tijdpad tamelijk beperkt, zodat er zoals vroeger vóór de Wetswijziging duidelijk ruimte zal zijn voor discretionair regeringsbeleid terzake. Die ruime BBP-vork aan de bovenkant van het verwachte gemiddelde BBP voor de toepassing van de toewijzingsnormen zorgt dus voor de nodige flexibiliteit inzake het begrotingsbeleid, omdat verwacht kan worden dat de verwezenlijkte BBP-groeicijfers niet steeds binnen die vork zullen vallen, zodat de regering dan niet gebonden is aan het terzake geldende maximumbedrag voor de toe te wijzen niet-fiscale ontvangsten.

Daar het enkel om een principiële toewijzing gaat van bedragen in % van het BBP, bestaat er op voorhand geen zekerheid over de omvang van de effectief toe te wijzen bedragen bij duidelijk lage of hoge BBP-groei. De Memorie van toelichting vermeldt immers uitdrukkelijk dat “De effectieve omvang van de jaarlijkse stortingen aan het Zilverfonds wordt afhankelijk gemaakt van het bereik van een begrotings-surplus van dezelfde omvang”⁽³⁹⁾. Wel wordt er een grotere politieke druk op de regering gelegd om de beoogde percentages van het tijdpad te behalen, wat betere waarborgen biedt inzake de financiering.

In feite blijft in de door de aangepaste Wet wel omschreven gevallen zoals bij de oorspronkelijke organieke Wet dus de omvang van de toewijzingen aan het Zilverfonds afhangen van de economische conjunctuur en de begrotingsresultaten. Er worden dan ook slechts op de overheidsontvangsten voorafnamen gedaan in de strikte betekenis van een automatische afhouding in onder de aangepaste Wet welomschreven voorwaarden (BBP tussen 2% en 3%), waardoor de toepassingsmogelijkheid ervan beperkt wordt.

Om absolute zekerheid te verkrijgen over de toewijzingen werd in de Commissie van Financiën en Begroting⁽⁴⁰⁾ ervoor gepleit om een vast percentage in te schrijven in de wet, ongeacht de tijdens de betrokken jaren gerealiseerde economische groei, daar het vergrijzingsprobleem structureel en voor een groot deel exogeen is en weinig afhankelijk is van de conjunctuur. De regering verkiest echter over de nodige budgettaire bewegingsruimte te beschikken omdat niet alleen voor de vergrijzing maar ook voor het werkgelegenheidsbeleid voldoende geld moet zijn, te meer daar het werkgelegenheidsbeleid samen met het budgettaire beleid een meersporenbeleid vormt om het hoofd te bieden aan de vergrijzing. De Zilverfondsfinanciering vormt het budgettaire luik (verdere afbouw van de overheidsschuld en aanleggen van de nodige reserves in het Zilverfonds) van de drie beleidslijnen van één coherente strategie om

36) Stabiteitsprogramma van België (2006-2009), actualisatie 2005, blz. 27.

37) HOGE RAAD VAN FINANCIËN (2005), blz. 30.

38) FEDERAAL PLANBUREAU (2005), blz. 21.

39) BELGISCHE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS (2005a), DOC 51 1969/001, Artikelsgewijze bespreking, Art. 3, blz. 6.

40) BELGISCHE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS (2005a), DOC 51 1969/003, C. Devlies, blz. 12.

de uitdagingen van de vergrijzing aan te gaan, naast de economische en de sociale beleidslijn⁽⁴¹⁾. In een nog ruimer kader past die meervoudige strategie in de 'Lissabon strategie, Nationaal hervormingsprogramma 2005-2008, Meer groei en werk' van de federale regering van 26 oktober 2005. In het bijzonder moeten de maatregelen ter versterking van de arbeidsmarktparticipatie en ter verhoging van de tewerkstellingsgraad, en meer bepaald die van de ouderen, bijdragen tot het opvangen van de vergrijzingsgevolgen⁽⁴²⁾.

Kortom, bij een reële BBP-groei rond het gemiddelde zal het traject inzake het vorderingsaldo voor de toewijzing normalerwijze worden nageleefd. Al bij al wordt de speelruimte bij de vaststelling door de regering van de toewijzing in vergelijking met vroeger verkleind en beperkt tot duidelijk omschreven voorwaarden inzake BBP-groeipercentages, hetgeen juist de bedoeling is gezien de pertinentie van de budgettaire vergrijzingsproblematiek die beleidsmatig prioritair is.

Het feit dat het vorderingenoverschot van de gezamenlijke overheid (zie Art. 2) wordt in rekening genomen voor de toewijzingen, hoeft concreet niet te betekenen dat overschotten van een bepaalde deelstaat in cash worden overgedragen naar het Zilverfonds⁽⁴³⁾. Volgens de minister van Begroting zal er dan immers geen rechtstreekse storting zijn van het overschot van een deelstaat aan het Zilverfonds maar zal de federale overheid een bedrag gelijk aan dat overschot storten aan het Zilverfonds⁽⁴⁴⁾. De federale regering zal in de toekomst overleg plegen met de gemeenschap- en de gewestregeringen over de eventuele aanwending van hun begrotingsoverschotten voor het Zilverfonds⁽⁴⁵⁾.

BESLUIT

Terwijl vroeger elk jaar de toewijzing van middelen aan het Zilverfonds vooral in functie van de beschikbaarheid van eenmalige middelen punctueel en voluntaristisch werd vastgelegd, is er nu een vooraf vastgelegde inspanningsverbintenis over de toekomstige stortingen. Aldus past de Zilverfondswet nog meer in het (half)langetermijnbegrotingsbeleid.

41) De economische beleidslijn beoogt, via gerichte lastenverlagingen, de verhoging van de activiteitsgraad en de kwaliteitsgraad van de arbeid, in het bijzonder voor jongeren en oudere werknemers; de sociale beleidslijn beoogt de verdere bouw aan een sterke en solidaire sociale zekerheid, zie: Stabiliteitsprogramma van België (2006-2009), Actualisatie 2005, blz. 47.

42) FEDERALE OVERHEIDSDIENST KANSELARIJ VAN DE EERSTE MINISTER (2005), 'Lissabon strategie, Nationaal hervormingsprogramma 2005-2008, Meer groei en werk', 26 oktober 2005, blz. 22-23.

43) BELGISCHE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS (2005d) 14.18 Minister Bruno Tobbacq, blz. 29.

44) BELGISCHE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS (2005c), DOC 51 2043/003, VI Algemene bespreking, antwoord van de minister van Begroting, blz. 219.

45) Ibidem, VI. Algemene bespreking, uitspraak van de minister van Financiën, blz. 196 en 197.

Daar België als kleine open economie de invloed van de wereldconjunctuur sterk ondergaat, is een zekere marge van flexibiliteit ingebouwd om rekening te kunnen houden met de haalbaarheid van de vooropgestelde stortingen in functie van de economische conjunctuur. De nieuwe regeling van het financieringspad is dus niet volledig bindend of dwingend en biedt dus geen absolute maar een voorwaardelijke zekerheid over de omvang van de stortingen, daar er nog een flexibele beslissingsmarge voor de regering overschiet in periodes van van de trend of van de potentiële maximumwaarden afwijkende economische groei. Gezien die marge van flexibiliteit bij de toekomstige stortingen is er bijgevolg geen echte volledige resultaatsverbintenis. Kortom, het toe te wijzen bedrag blijft nog enigszins afhankelijk van de economische toestand en de budgettaire weerslag ervan, maar in mindere mate dan vroeger.

Absolute zekerheid van prioritair geachte toewijzingen aan het Zilverfonds zou er slechts zijn indien er op een mechanische wijze op de algemene ontvangsten een voorafname zou worden toegepast, zodat de toewijzingen zouden gevrijwaard worden van de economische en politieke omstandigheden. Dat zou slechts aangewezen zijn indien naast het vergrijzingsprobleem geen andere prioritaire beleidsdoeleinden zouden zijn, wat niet het geval is. Daarenboven kaderen het schuldafbouwtraject en de eraan gekoppelde reservevorming in het Zilverfonds immers zelf reeds in een meersparenbeleid van eveneens een verhoging van de activiteitsgraad ("actieve vergrijzing"⁽⁴⁶⁾) - waarbij ook reeds een beroep wordt gedaan op de budgettaire marges -, die essentieel is voor de verbreding van de financieringsbasis van de sociale uitkeringen.

Het pedagogisch-psychologisch effect van het Zilverfonds van de creatie van een politiek draagvlak bij de bevolking voor een soberheidsbeleid wordt met deze wet al bij al nog versterkt. Afwijkingen van het vooropgestelde financieringspad zullen door de regering uitdrukkelijk moeten worden verantwoord op basis van een advies van de Afdeling "Financieringsbehoeften van de overheid" van de HRF. Aldus wordt de politieke druk verhoogd om de beoogde vorderingenoverschotten te realiseren.

Tekst afgesloten op 24 januari 2006

46) BELGISCHE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS (2005b), blz. 17486-17487.

GERAADPLEEGDE WERKEN

BELGISCHE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS (2004), De vergrijzing van de samenleving: de uitdagingen inzake werkgelegenheid en financiering van de sociale zekerheid en de pensioenen, Verslag namens de Commissie voor de sociale zaken uitgebracht door de dames Nahima Lanjri en Maggie De Block, Doc51 1325/001, 2 september 2004.

BELGISCHE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS (2005a), Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 5 september 2001 tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds,

DOC 51 1969/001, Memorie van toelichting, Artikelsgewijze bespreking, 25 juli 2005.

DOC 51 1969/003, Verslag uitgebracht door dhr C. Devlies, 25 november 2005.

DOC 51 1969/004, Tekst aangenomen in plenaire vergadering en overgezonden aan de Senaat, 24 november 2005.

BELGISCHE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS (2005b), Schriftelijke vragen en antwoorden, Antwoord van de vice-eerste minister en minister van Begroting en Consumentenzaken van 14 oktober 2005, op de vraag nr. 73 van de heer Jean-Jacques Viseur van 13 september 2005 (Fr.), DO 20420505073, Hogere budgettaire kosten van de vergrijzing dan oorspronkelijk geraamd, QRVA 51 097, 24-10-2005, blz. 17486-17487.

BELGISCHE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS (2005c), Rijksmiddelenbegroting en ontwerp van algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2006,

DOC 51 2042/001, Algemene toelichting, 31 oktober 2005.

DOC 51 2043/003, Verslag namens de Commissie voor de Financiën en de Begroting uitgebracht door Mevrouw Anne-Marie Baeke en de Heer Hendrik Bogaert, 9 december 2005.

BELGISCHE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS (2005d), Beknopt verslag, CRABV 51 PLEN 171, 24 november 2005 namiddag, (1969/1-3), blz. 23-32.

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, *Belgisch Staatsblad*, 14 maart 2006.

BOGAERT, Henri (2005), Financement et solidarité: l'avenir du premier pilier, blz. 350-353, Dossier: vergrijzing en de financiële sector, Financieel Forum, *Bank- en Financiewezenen*, september 2005/6.

BUFFEL, L. (2001), Het Zilverfonds, bekeken in een globaal budgettair-economisch kader, Ministerie van Financiën, Brussel, *Documentatieblad*, 61e jaargang, nr. 5, september-oktober, blz. 3-62.

Interview par COLLARD F. (2005), 'Viseur: "Ne pas réduire le Fonds de vieillissement à un symbole', *l'Echo*, 14 novembre 2005.

FEDERAALPLANBUREAU (2005), Economische Vooruitzichten 2005-2010, April 2005, 174 blz.

FEDERALE OVERHEIDSDIENST KANSELARIJ VAN DE EERSTE MINISTER, (2005), 'Lissabonstrategie, Nationaal hervormingsprogramma 2005-2008, Meer groei en werk', 26 oktober 2005, 52 blz.

HOGHE RAAD VAN FINANCIËN (2002), Afdeling "Financieringsbehoeften van de overheid", Jaarverslag 2002, juli 2002, FOD Financiën, *Documentatieblad*, 62e jaargang, nr. 5, september-oktober, blz. 37-278.

HOGHE RAAD VAN FINANCIËN (2004), Afdeling "Financieringsbehoeften van de Overheid", Jaarverslag 2004, juli 2004, FOD Financiën, *Documentatieblad*, 64e jaargang, nr. 5, september-oktober, blz. 3-208.

HOGHE RAAD VAN FINANCIËN (2005), Studiecommissie voor de vergrijzing, Jaarlijks verslag, mei 2005, 176 blz.

REKENHOF (2005), 162e Boek van het Rekenhof, Opmerkingen en documenten aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers voorgelegd, zitting 2005-2006, Volume I – Commentaar, 563 blz.

Stabiliteitsprogramma van België (2006-2009), actualisatie 2005, 52 blz.

VANDE LANOTTE, J. (2000), Vice-Premier, Minister van Begroting, Maatschappelijke Integratie en Sociale Economie, De toekomst moet de begroting van vandaag bepalen, Naar aanleiding van de algemene Vergadering van de federale en gewestelijke inspecteurs van Financiën, Terhulpen, 10 mei 2000, 8 blz.

VANDE LANOTTE, J. (2005), De vergrijzing voorbij? 12 nieuwe wegen naar welvaartsopbouw, 13 februari 2005.

VAN ROMPUY, P.(2005), Waarom het OESO-rapport strenger lijkt, *de Tijd*, 11 maart 2005.

ZILVERFONDS (2005), Jaarverslag 2004, 40 blz, te raadplegen op <http://www.zilverfonds.fgov.be>