

DOCUMENTATIEBLAD

Het stabiliteitsprogramma van België

(2007 - 2010)

Actualisatie

2006

INHOUDSTAFEL

1	Inleiding: algemeen beleidskader en doelstellingen	37
2	De economische context	39
2.1	<i>De internationale context</i>	39
2.1.1	De conjunctuur buiten de eurozone blijft gunstig	39
2.1.2	Een aangezwengelde economische groei in de eurozone	40
2.2	<i>Vooruitzichten voor de Belgische economie op korte termijn</i>	41
2.3	<i>Vooruitzichten op middellange termijn (2008-2010)</i>	44
3	Het vorderingensaldo en de overheidsschuld	46
3.1	<i>Krachtlijnen van het begrotingsbeleid</i>	46
3.2	<i>Een algemeen beeld van de overheidsfinanciën 2006-2010</i>	47
3.2.1	De uitvoering van de begroting 2006	48
3.2.2	De begroting 2007	49
3.2.3	De periode 2008-2010	51
3.3	<i>De bijdrage van de verschillende subsectoren</i>	51
3.4	<i>De evolutie van de schuld</i>	53
3.5	<i>Het cyclisch gecorrigeerd saldo</i>	54
4	Vergelijking met het stabiliteitsprogramma 2006-2009 en sensitiviteitsanalyse ..	56
4.1	<i>Vergelijking met het stabiliteitsprogramma 2006-2009</i>	56
4.2	<i>Sensitiviteitsanalyse</i>	57
4.2.1	Sensitiviteit van het vorderingensaldo ten opzichte van de interestvoet ..	57
4.2.2	Sensitiviteit van het vorderingensaldo ten opzichte van de groei	58
5	Kwaliteit van de openbare financiën	60
5.1	<i>Vraag en aanbod op de arbeidsmarkt stimuleren</i>	60
5.1.1	De vraag op de arbeidsmarkt verhogen	60
5.1.2	Arbeid aantrekkelijker maken	61
5.1.3	De participatie op de arbeidsmarkt van jongeren en ouderen verhogen ..	61
5.2	<i>Een betere bedrijfsregelgeving en een beter fiscaal bedrijfsklimaat</i>	62
5.3	<i>Een versterkte sociale zekerheid in evenwicht</i>	63
5.3.1	Herstructurering van de financieringsbronnen	63
5.3.2	Beheersing van de gezondheidsuitgaven	64
5.3.3	Herwaardering van de sociale uitkeringen	64
5.4	<i>Inspanningen voor prioritaire beleidsdomeinen</i>	64
6	De houdbaarheid van de openbare financiën op lange termijn	66
6.1	<i>Inleiding</i>	66

6.2	<i>De budgettaire impact van de vergrijzing</i>	66
6.3	<i>Eén strategie, drie beleidslijnen</i>	67
6.3.1	Budgettair beleid en het Zilverfonds	68
6.3.1.1	Begrotingsbeleid	68
6.3.1.2	Het Zilverfonds	69
6.3.1.3	De in het Zilverfonds belegde kapitalen	69
6.3.1.4	De werking van het Zilverfonds op lange termijn	71
6.3.1.5	Het budgettair beleid als onderdeel van een globale strategie ...	71
7	Institutionele aspecten van het Belgische begrotingsbeleid	72
7.1	<i>De Hoge Raad van Financiën en de coördinatie van het begrotingsbeleid in een federale staat</i>	72
7.2	<i>Het INR als onafhankelijke instelling voor de opmaak van statistieken en macro-economische projecties</i>	73
7.3	<i>Het Zilverfonds en het begrotingsbeleid</i>	73

1 Inleiding: algemeen beleidskader en doelstellingen

Het Stabiliteitsprogramma 2007-2010 belicht het budgettaire beleid van de Belgische regering voor de komende periode. Het is een update van het Stabiliteitsprogramma 2006-2009 en heeft, net als dit laatste, de budgettaire afspraken die gemaakt zijn in het kader van het federale regeerakkoord van mei 2003 als uitgangspunt. Die afspraken hielden in dat het behalen van een begrotingsevenwicht als minimumdoelstelling werd vooropgesteld en dat geleidelijk aan begrotingsoverschotten zouden worden opgebouwd.

Voor 2006 wordt uitgegaan van een evenwicht, en dit ondanks een aantal tegenvallers. Het te volgen begrotingstraject is vastgelegd in de aangepaste wet op het Zilverfonds. Vanaf 2007 moeten begrotingsoverschotten worden opgebouwd, eerst een van 0,3% van het bbp, daarna wordt de lat elk jaar 0,2 procentpunt hoger gelegd. Voor 2007 heeft de regering bijgevolg een overschot van 0,3% van het bbp vooropgesteld. Tegen 2010 zal het overschot moeten toenemen tot 0,9% van het bbp.

Tot 2006 volgde de evolutie van het primair saldo die van de interestlasten. De budgettaire ruimte die in de toekomst vrijkomt door de daling van de interestlasten zal worden gebruikt om de geplande overschotten te realiseren. Indien de groei in de periode 2007-2010 hoger zou uitvallen dan geraamd, dan geldt het engagement dat de bijkomende beschikbare ruimte prioritair zal worden aangewend voor de verbetering van het vorderingensaldo.

Het afbouwen van de openbare schuldgraad tegen een voldoende tempo blijft een centraal beleidspunt in de Belgische budgettaire strategie. Een daling van de interestlasten op de schuld is immers een sleutelement voor de creatie van budgettaire ruimte voor het financieren van de kosten van de vergrijzing. Volgens de eind september door het Instituut voor de Nationale Rekeningen aan Eurostat meegedeelde cijfers zou de schuldgraad in 2005 gedaald zijn tot 91,5%. Die daling zou zich voortzetten: tot 87,7% van het bbp in 2006, 83,9% in 2007 en tot 72,6% in 2010.

Een verantwoord begrotingsbeleid legt een basis voor vertrouwen en is een belangrijke factor in het stimuleren van economische groei en werkgelegenheid. De federale regering combineert dit beleid met een ambitieus sociaal-economisch hervormingsprogramma, met volgende accenten:

- De concurrentiepositie van de Belgische economie versterken, in het bijzonder via bijkomende stimuli ter ondersteuning van onderzoek en ontwikkeling.
- Tewerkstelling aanmoedigen door de vermindering van de fiscale en parafiscale druk op arbeid.
- Bedrijven stimuleren om hun belastingvrije reserves te activeren.
- De fiscaliteit “vergroenen”, door een verschuiving van lasten op arbeid naar lasten op andere factoren.
- De bouw en renovatie van sociale woningen en de opwaardering van bepaalde grootstedelijke buurten stimuleren.
- De bescherming van patiënten verbeteren, door de invoering van het Omnio-statuut en de Maximumfactuur chronische zieken en de nieuwe procedure voor de terugbetaling van implantaten en medische hulpstukken.
- De sociale bescherming van uitkeringstrekkers verbeteren, door een aantal uitkeringen te verhogen of door verhogingen waartoe reeds vroeger werd beslist sneller door te voeren of uit te breiden.

Via een meersporenbeleid van verdere sanering van de openbare financiën en het stimuleren van economie en werkgelegenheid wil de Belgische regering een goede basis leggen voor het opvangen van de kosten van de vergrijzing in de komende jaren en zowel de huidige als de toekomstige generaties een voldoende niveau van koopkracht en welvaart garanderen.

Hoewel duidelijk reeds belangrijke stappen gezet zijn om de gevolgen van de vergrijzing op te vangen, moet duidelijk zijn dat dit ook in de toekomst een belangrijk aandachtspunt moet blijven.

2 De economische context

2.1 De internationale context

In het najaar van 2006 lijkt de wereldeconomie een veralgemeende en relatief krachtige expansie door te maken en worden de groeivoorzichten meestal gunstig ingeschat. In de Verenigde Staten kent de groei een lichte terugval maar tegelijkertijd wint de herneming aan kracht in de eurozone en blijft de groei van de ontluikende economieën zeer krachtig, vooral in Azië. Globaal voorzag het IMF in september een zeer lichte verzwakking van de groei van de wereldeconomie, die zou terugvallen van 5,1% in 2006 tot 4,9% in 2007.

We beleven als het ware een convergentie van de prestaties van de ontwikkelde economieën.

De recente verlaging van de olieprijs is weliswaar een ondersteunende factor voor de economische activiteit maar de volatiliteit van de energieprijzen is een element van onzekerheid en houdt het risico in dat de vooruitzichten neerwaarts herzien moeten worden. De onevenwichten van de buitenlandse betalingen blijven een potentieel risico voor de economische prestaties. Dat geldt ook voor prijzen van de onroerende goederen, die in een aantal economieën, voornamelijk in de Verenigde Staten, als overgewaardeerd beschouwd worden. Een recente analyse van de OESO heeft die risicofactor echter gerelativeerd.

2.1.1 De conjunctuur buiten de eurozone blijft gunstig

Buiten de eurozone zou het conjuncturele klimaat op korte termijn gunstig blijven, ook al wordt er gemiddeld een lichte verzwakking voorzien, voornamelijk onder invloed van de Amerikaanse prestaties.

De vertraging van de economische groei in de VS is duidelijk tot uiting gekomen in het eerste halfjaar van 2006, ingevolge de verhoging van de rentevoeten en het hoge prijsniveau van de aardolie. Die vertraging deed zich vooral voor in de residentiële vastgoedsector, waarbij de afgeleide effecten op de gezinsconsumptie relatief beperkt lijken te zijn. De niet-residentiële vastgoedmarkt daarentegen kent een forse expansie en de buitenlandse vraag zou dynamisch blijven in een gunstige economische context. Het favoriete scenario van de prognosemakers is dan ook dat van een “zachte landing” gecombineerd met een geleidelijke versoepeling van het monetair beleid. Onder die voorwaarden zou de jaarlijkse groei van het bbp tegen constante prijzen, die ongeveer 3,3% bedraagt in 2006, schommelen rond 2,3% in 2007.

Japan kent een relatief forse groei, die gesteund wordt door de binnenlandse vraag. Daarom heeft de Bank van Japan in juli beslist een einde te stellen aan haar nulrentepolitiek. Toch blijft de stijging van de prijzen, exclusief energie, in de buurt van nul, ondanks de economische herneming. Het monetair beleid zou dan ook voorzichtig moeten blijven en eerder neutraal, terwijl het begrotingsbeleid ietwat restrictief zou moeten zijn. In die context zou het groeiritme maar marginaal vertragen, en op jaarbasis zou de bbp-groei tegen constante prijzen, die 2,7% bedraagt voor 2006, terugvallen tot ongeveer 2,2% in 2007.

In het algemeen zou de groei zeer krachtig blijven in de ontwikkelingslanden en in de ontlukende economieën, en op jaarbasis meer dan 7% bedragen, zowel in 2006 als in 2007. De prestaties van China zouden bijzonder opvallend zijn: een bbp-groei van ongeveer 10% tegen constante prijzen, en dit ondanks de lichte vertraging toe te schrijven aan de maatregelen die de overheid genomen heeft om de ontwikkeling van de liquiditeiten en van de investeringen af te remmen. In vergelijking daarmee zou de economische expansie verwacht in Latijns-Amerika eerder ontgoochelend zijn, vooral in Brazilië (ongeveer 4%).

2.1.2 Een aangezwengelde economische groei in de eurozone

De economische activiteit in de eurozone is fors toegenomen in het eerste semester van 2006. De binnenlandse vraag is nu de voornaamste ondersteunende factor geworden van die expansie. Vooral de bedrijfsinvesteringen nemen snel toe. De netto bijdrage van de buitenlandse handel tot de economische activiteit is klein maar positief.

De indicatoren van het consumenten- en van het producentenvertrouwen zijn positief georiënteerd of zijn zich aan het stabiliseren op een hoog niveau, wat wijst op een consolidatie van de groei.

Toch zou de gemiddelde groei van de zone ietwat verzwakken in het begin van 2007, enerzijds ingevolge een verwachte vertraging van de binnenlandse vraag in Duitsland, te wijten aan een verhoging van de btw, en anderzijds ingevolge een inkrimping van de Amerikaanse groei, die zich zou weerspiegelen in de exportprestaties. Maar de binnenlandse vraag van de zone zou stevig blijven, behalve in Duitsland. Na een periode van druk op de onroerendgoedmarkt en ingevolge de stijgende rentevoeten, zou het kunnen dat de residentiële investeringen in sommige landen ietwat afnemen, maar de ondernemingsinvesteringen zouden dynamisch blijven, rekening houdend met het hoge niveau van de winsten en de gunstige verwachtingen op het vlak van de vraag. De gezinsconsumptie zou gesteund worden door de ontwikkeling van de werkgelegenheid en de daling van de werkloosheid, terwijl de toename van de lonen bescheiden zou blijven. De werkloosheidsgraad zou in 2007 weer beneden de 8%-grens dalen, en dat voor het eerst sinds 2001.

De evolutie van de prijsstijgingen is sterk gebonden aan de volatiliteit van de energieprijzen maar de onderliggende inflatie blijft ongeveer 1,5%. De groei overtreft de potentiële groei, waarop de Europese Centrale Bank reageert door haar monetaire politiek wat restrictiever te maken. Aangezien de evolutie van de lonen onder controle blijft, wordt verwacht dat het niveau van de inflatie gemeten aan de hand van de geharmoniseerde consumptieprijsindex ongeveer 2% zal blijven. Wat het begrotingsbeleid betreft: dit zal in de zone gemiddeld licht restrictief worden.

Voor de eurozone in haar geheel voorziet de Europese Commissie een reële bbp-groei van 2,6% in 2006, 2,1% in 2007 en 2,2% in 2008. De verschillen in groeiritmes tussen de lidstaten zouden trendmatig aan het verkleinen zijn.

Die vooruitzichten gaan gepaard met de gebruikelijke omzichtigheid, die aan diverse risicofactoren gebonden is. Sommige betreffen minder gunstige prestaties, zoals nieuwe druk op de energiemarkt of een groter dan verwachte vertraging van de Amerikaanse economie, te wijten bijvoorbeeld aan een brutaler dan verwachte aanpassing van de vastgoedmarkt. Anderzijds blijven de onevenwichten van de betalingsbalans een potentiële bedreiging. Maar er zijn ook factoren die een versteviging van de economische expansie in de hand kunnen werken. De groei van de productiviteit, bijvoorbeeld, is sinds enige tijd aan het verstevigen in Europa. Als die trend zich kan doorzetten, zou dat de investeerders en dus ook de groei kunnen stimuleren.

2.2 Vooruitzichten voor de Belgische economie op korte termijn

Sinds het tweede kwartaal van 2005 kent de Belgische economie een heropleving, waarvan de omvang te vergelijken is met het gemiddelde van de eurozone, afgezien van het vierde kwartaal van 2005, waarin de versnelling van de economische activiteit in België veel groter was. In de loop van het jaar 2006 heeft de groei zich kunnen doorzetten, zij het aan een ritme dat elk kwartaal licht vertraagde. In het derde kwartaal bedroeg de bbp-groei tegen constante prijzen 0,6% ten opzichte van het voorgaande kwartaal¹. In de veronderstelling dat het groeiritme in het vierde kwartaal ongeveer hetzelfde niveau behoudt, zou het bbp op jaarbasis met 2,7% groeien in 2006.

Bij de heropleving hebben de vertrouwensindicatoren² zich onregelmatiger maar sterker hersteld in België dan gemiddeld in de eurozone, met een nog bijzonder sterke stijging in oktober. De synthetische indicator van de Nationale Bank van België heeft zich tot in de zomer van 2006 sterk hernomen. De resultaten van oktober en november, die lichtjes achteruitgaan, lijken aan te geven dat de trend zijn hoogtepunt heeft bereikt.

Globaal gezien blijken de economische prestaties van België in 2006 dus iets beter te zijn dan gemiddeld in de eurozone. Dat zou in 2007 ook nog zo moeten zijn. Het Federaal Planbureau raamt voor 2007 een groei van 2,2%³.

Het beeld dat de nationale index van consumptieprijzen (NICP) van de inflatie in 2006 geeft, is gedeeltelijk vertekend door de nieuwe samenstelling van de productenkorf op basis waarvan de index wordt berekend. Gemeten op basis van de nieuwe index zou de inflatie ongeveer 0,5% lager liggen dan gemeten op basis van de oude index, en dat ingevolge het opnemen in het referentiestaal van artikelen zoals draagbare telefoons en computers. Gemeten op basis van de nieuwe index ligt de inflatie dichterbij de resultaten verstrekt door de geharmoniseerde Europese index (HICP).

De evolutie van de NICP wordt fors beïnvloed door die van de energieprijzen. De gezondheidsindex, waarin de motorbrandstoffen niet zijn opgenomen, is stabiel. Hij steeg gemiddeld met 2,2% in 2005, rekening houdend met de eerder vermelde technische factoren bedroeg de jaar-op-jaarstijging eind oktober 2006 1,9%.

Afgezien van die technische factoren en uitgaand van de deflator van de consumptieve bestedingen van de particulieren, bijvoorbeeld, blijkt de inflatie iets lager in 2006. In de veronderstelling dat de internationale oliekoersen zo goed als stabiel blijven, zou de inflatie in 2007 nog iets moeten teruglopen, dankzij de matige evolutie van de lonen en de sterkte van de euro.

De stijging van de prijzen (HICP en NICP) zou ongeveer 1,9% bedragen in 2007, en de stijging van de gezondheidsindex zou ongeveer gelijklopen met die van de NICP.

1 Gegevens gecorrigeerd voor seizoenschommelingen en kalendereffecten.

2 Economic sentiment indicator (Europese Commissie).

3 Economische begroting, september 2006

Tabel 1
Prijswontwikkelingen

% verandering	2005 (2000=100)	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1. Deflator bbp	110,2	2,2	2,2	2,0	1,9	2,1	2,1
2. Deflator consumptieve bestedingen van de particulieren	110,9	2,8	2,4	1,9	1,8	1,9	1,9
3. Evolutie IHPC (96=100)	110,3	2,5	2,4	1,9	1,8	1,8	1,9
4. Deflator consumptieve bestedingen van de overheid	115,2	3,4	2,6	2,4	2,2	2,4	2,2
5. Deflator investeringen	102,9	0,9	3,0	2,2	1,6	1,8	2,0
6. Deflator uitvoer van goederen en diensten	107,4	5,7	4,6	1,3	0,9	1,1	1,2
7. Deflator invoer van goederen en diensten	108,1	6,4	5,2	1,3	0,8	0,9	0,9

Doordat de werkgelegenheidscreatie altijd wat achterligt bij het groeiritme, was er een dal eind 2005; de ingezette herneming zou zich nog moeten verderzetten tot begin 2007 en zou ondersteund worden door de gematigdheid van de loonstijgingen. Gemiddeld zou de jobcreatie zowel in 2006 als in 2007 ongeveer één procent bedragen, waarbij de cijfers voor 2007 iets hoger zouden zijn dan deze voor 2006. De werkgelegenheidsgraad zou stijgen van 61,9% in 2005 tot 62,5% in 2007 en dus hoger uitvallen dan het niveau bereikt bij de laatste hoogconjunctuur (62,3% in 2001).

Samenstelling van de groei

In 2006 zou de groei van de binnenlandse vraag iets lager uitvallen dan in de vorige jaren. Dat is toe te schrijven aan het feit dat na de zeer sterke groei van 2005 de bedrijfsinvesteringen zich op een zeer hoog peil gestabiliseerd hebben. Het gezinsverbruik daarentegen gaat er fors op vooruit. De gunstige economische omgeving draagt bij tot meer uitvoer en dus ook tot een zeer positieve nettobijdrage van de verrichtingen met buitenland tot de economische groei.

Tabel 2
Groei en aanverwante factoren

% verandering, tenzij anders aangegeven	2005 miljard	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1. Bbp-groei tegen constante prijzen	270,6	1,2	2,7	2,2	2,1	2,2	2,2
2. Bbp in lopende prijzen (in miljard euro)	298,2	3,5	5,0	4,3	4,0	4,3	4,4
Componenten van het reëel bbp							
3. Consumptieve bestedingen van de particulieren	143,2	1,1	2,3	2,1	1,5	1,9	1,9
4. Consumptieve bestedingen van de overheid	59,4	0,2	1,8	2,4	2,5	2,0	2,0
5. Bruto vaste kapitaalvorming	57,7	8,5	2,2	2,4	2,6	2,9	2,8
6. Veranderingen in voorraden en netto aankoop activa	0,0	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8
7. Uitvoer van goederen en diensten	241,9	1,8	5,4	4,9	5,6	5,6	5,7
8. Invoer van goederen en diensten	234,0	3,4	4,8	5,0	5,6	5,7	5,7
Bijdrage aan de groei van het reëel bbp							
9. Finale bestedingen (3+4+5)	-	2,3	2,1	2,1	1,9	2,0	2,0
10. Veranderingen in voorraden en netto aankoop activa	-	0,2	0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0
11. Externe balans goederen en diensten	-	-1,2	0,6	0,1	0,2	0,2	0,2

Consumptie van de gezinnen

Elk kwartaal ligt de groei van de consumptieve bestedingen van de huishoudens weer iets hoger dan in het vorig kwartaal; in het tweede kwartaal van 2006 bedroeg de groei ten opzichte van dezelfde periode van 2005 2,3%. Anderzijds is de NBB-indicator van het consumentenvertrouwen in oktober en november weer duidelijk gestegen, wat erop duidt dat de gezinnen optimistischer zijn wat hun financiële toestand betreft, waarschijnlijk omwille van de daling van de olieprijs. Het ondernemersvertrouwen in de handelssector daarentegen is volgens de november-enquête verzwakt.

Het beschikbare inkomen van de gezinnen wordt gesteund door de groei van de werkgelegenheid, de weerslag van de hervorming van de personenbelasting, de vertraging van de inflatie en de stijging van de inkomens uit vermogen. Diezelfde factoren zullen optreden in 2007, maar rekening houdend met het feit dat van inkomens uit vermogen gewoonlijk een groter deel wordt gespaard zou de spaarquote wat oplopen.

In de loop van de jaren 2006 en 2007 zal de vraag van de gezinnen duidelijk bijdragen tot de groei; volgens het Federaal Planbureau zou de jaarlijkse gemiddelde groei van de particuliere consumptie tegen vaste prijzen dan respectievelijk 2,3% en 2,0% bedragen.

Investerings

De groei van de bedrijfsinvesteringen was zeer sterk in 2005, onder meer doordat eerder uitgestelde projecten toen uitgevoerd werden. Dat inhaaleffect is achter de rug en we beleven nu een vertraging van het groeiritme van de investeringen. De goede winstcijfers, de gunstige vraagvooruitzichten, de lage rentestand en de hoge bezettingsgraad (meer dan 83%, ondanks een lichte achteruitgang, volgens de enquête van oktober) zijn echter allemaal factoren die bijdragen tot de dynamiek van de bedrijfsinvesteringen. De bedrijfsinvesteringen zullen de groei dus blijven ondersteunen, zowel in 2006 als in 2007. Het Federaal Planbureau voorziet een jaarlijkse gemiddelde groei van 2,1% in 2006 en van 2,2% in 2007.

De groei van de investeringen in woningbouw blijft tamelijk krachtig en constant. Toch moet er rekening gehouden worden met een mogelijke vertraging, te wijten aan minder gunstige voorwaarden voor de hypothecaire kredieten. In de bouwsector is het ondernemersvertrouwen inzake vraagvooruitzichten er gevoelig op achteruitgegaan in de NBB-conjunctuurenquête van november. Het Federaal Planbureau voorziet dan ook dat de gemiddelde jaarlijkse groei in de woningbouw zal dalen van 4% in 2006 tot 2,3% in 2007.

De overheidsinvesteringen worden sterk beïnvloed door de cyclus van de infrastructuurwerken van de lokale overheden; die zijn sterk toegenomen met het oog op de gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2006 maar zouden in 2007 moeten verminderen.

Verrichtingen met het buitenland

De conjunctuurverbetering in de eurozone is bijzonder gunstig voor de Belgische uitvoer, die voor meer dan 60% op die zone gericht is. De appreciatie van de euro ten opzichte van de dollar daarentegen heeft een licht negatieve weerslag op de Belgische uitvoerprestaties. Globaal wordt verwacht dat de uitvoer van goederen en diensten tegen constante prijzen in 2006 zal stijgen met 5,4%. De kleine vertraging van de economische expansie die in 2007 in de eurozone wordt verwacht, en in het bijzonder in Duitsland, zou de groei van de Belgische uitvoer doen vertragen en deze zou terugvallen tot 4,9%. De bijdrage van de netto uitvoer tot de groei zou dezelfde ontwikkeling doormaken: duidelijk positief in 2006 (0,6%), zou ze neutraler worden in 2007 (0,1%).

2.3 Vooruitzichten op middellange termijn (2008-2010)

Het Federaal Planbureau heeft in oktober 2006 zijn middellangetermijnavooruitzichten geactualiseerd. Die bijwerking houdt geen rekening met de maatregelen waartoe beslist werd in het kader van de opmaak van de begroting 2007.

Zoals elk jaar steunen de vooruitzichten met betrekking tot de internationale context op de meest recente middellangetermijnvoorspellingen van de OESO (mei 2006). In die verwachtingen wordt de jaarlijkse gemiddelde prijs per vat Brent-olie op 66,1 USD geraamd voor 2006. Hij wordt verondersteld daarna te stijgen tot 67,5 USD in 2007 en geleidelijk terug te zakken tot 65 USD in 2010. De koers van de euro wordt verondersteld zich vanaf 2008 te stabiliseren op 1,29 USD, iets hoger dan het gemiddelde niveau van 2006 (1,25 USD).

In die voorspelling wordt ervan uitgegaan dat de output gap quasi nul zou zijn op het einde van de periode. De berekening van de potentiële groei gebeurt op basis van de methodologie ontwikkeld door de diensten van de Europese Commissie en goedgekeurd door ECOFIN. Die groei wordt geraamd op 2,1% in 2008 en op 2% in 2009 en 2010. De erosie van de potentiële groei heeft te maken met een aan demografische factoren te wijten vertraging van de aanwas van de beroepsbevolking.

De bbp-groei tegen constante prijzen wordt geraamd op 2,1% in 2008, op 2,2% in 2009 en op 2,2% in 2010. De economische groei zou de potentiële groei dus benaderen in 2008, alvorens hem licht te overschrijden.

De groei van het beschikbaar inkomen van de gezinnen wordt gunstig beïnvloed door de evolutie van de tewerkstelling en de geleidelijke afbrokkeling van de werkloosheid, door de aan de hogere rentevoeten toe te schrijven verhoging van de inkomsten uit vermogen en, geleidelijk aan, door de weerslag van het generatiepact. De loonsverhogingen blijven matig en liggen in de lijn van de loonkostevolutie bij onze drie belangrijkste handelspartners. De gezinnen stemmen de stijging van hun consumptie min of meer af op de evolutie van hun inkomens en hun spaarquote blijft stabiel.

Over de periode 2008-2010 zou de groei van de bedrijfsinvesteringen in de buurt van 3% liggen. Hij zou ondersteund worden door de bevredigende rendabiliteit en vraagvooruitzichten, maar zou in de loop van de tijd licht afbrokkelen door de verhoging van de rentevoeten. De groei van de investeringen in woningbouw zou wat minder krachtig zijn, voornamelijk omwille van de geleidelijke stijging van de hypothecaire rente. De groei van de overheidsinvesteringen is fors beïnvloed door die van de investeringen van de lokale overheden, die trendmatig terugvallen na de piek bereikt vóór de gemeenteverkiezingen van 2006.

De potentiële Belgische exportmarkten zouden stevig blijven groeien maar hun marktaandeel zouden licht blijven afbrokkelen. Invoer en uitvoer zouden een gelijklopende evolutie doormaken en de bijdrage van de verrichtingen met het buitenland tot de groei zou maar zwak zijn.

De inflatie zou onder controle blijven dankzij het matig verloop van de binnenlandse kosten en de zwakke stijging van de ingevoerde inflatie. Gemeten aan de hand van de deflator van de consumptieve bestedingen van de particulieren, zou de inflatievoet op minder dan 2% blijven.

De werkgelegenheidsgraad zou langzaam blijven stijgen en 63,7% bedragen in 2010.

Tabel 3
Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt

<i>% verandering</i>	2005 Niveau	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1. Binnenlandse werkgelegenheid	4.203,1 (a)	0,9	1,0	1,1	0,8	0,8	0,8
2. Aantal gewerkte uren	6.599,2 (b)	0,7	0,9	1,0	0,7	0,7	0,8
3. Werkloosheidsgraad (% definitie Eurostat)* p.m. werkloosheidsgraad (% definitie FPB)	8,4	8,4	8,6	8,4	8,3	8,2	8,0
4. Werkloosheidsgraad		14,3	14,1	13,7			
5. Reëel bbp per actieve		61,9	62,2	62,5	62,8	63,2	63,7
6. Reëel bbp per gewerkt uur	64,4 (c)	0,3	1,7	1,1	1,2	1,3	1,4
7. Reëel loonkost werknemers	41,0 (d)	0,5	1,8	1,2	1,3	1,4	1,4
	152,1 (e)	3,7	3,9	3,6	4,0	4,7	4,6

- (a) duizend
- (b) miljoen uren
- (c) duizend euro
- (d) euro
- (e) miljard euro
- (*) In 2005-2006 hebben de administratieve werkloosheidsgraad (definitie Federaal Planbureau) en de geharmoniseerde werkloosheidsgraad (definitie van Eurostat) uiteenlopende evoluties gekend; in 2006 is de eerste gedaald terwijl de tweede gestegen is. Dit fenomeen schijnt het gevolg te zijn van de maatregelen die getroffen zijn om de uitkeringsgerechtigde werklozen ertoe aan te sporen actief werk te zoeken. In de enquêtes van Eurostat wordt alleen rekening gehouden met de werklozen die actief werk zoeken.

3 Het vorderingensaldo en de overheidsschuld

3.1 Krachtlijnen van het begrotingsbeleid

Situering

Het Stabiliteitsprogramma 2007-2010 is een update van het vorige Stabiliteitsprogramma (2006-2009) en kadert als dusdanig binnen het budgettaire meerjarenprogramma dat werd uitgewerkt bij de onderhandelingen over het federale regeerakkoord na de verkiezingen van mei 2003. De centrale doelstellingen blijven de geleidelijke opbouw van overschotten vanaf 2007 en de verdere afbouw van de schuldgraad. Dit strikte budgettaire beleid wordt gecombineerd met een ambitieus sociaal-economisch beleid.

Van een evenwicht naar de realisatie van overschotten

Eind 2006 zal opnieuw een begroting in evenwicht worden afgesloten. Vanaf 2007 wordt de lat hoger gelegd en moeten er geleidelijk aan begrotingsoverschotten worden opgebouwd. De doelstelling voor 2007 is een overschot van 0,3% bbp, in de daaropvolgende jaren wordt die doelstelling telkens met 0,2 procentpunt verhoogd. Deze overschotten zullen benut worden om het Zilverfonds op een structurele manier te financieren. Door de goedkeuring van de 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 heeft het parlement dit begrotingstraject en de eraan gekoppelde financiering van het Zilverfonds wettelijk verankerd.

Een verdere afbouw van de schuldgraad

De schuldgraad zou eind dit jaar terugvallen tot 87,7%, eind 2007 tot 83,9%, en eind 2010 tot 72,9%. Ter vergelijking: eind 1993 bedroeg deze nog 137,1%, in 2000 nog 107,8%. Op zes jaar tijd, tussen 2000 en 2006, werd dus een vermindering met 20 procentpunt gerealiseerd; tussen 1993 en 2010 zal dat een vermindering met ruim 64 procentpunt zijn.

Aanmoediging van economische groei en tewerkstelling, garantie van een sterke en solidaire sociale zekerheid

Het budgettaire beleid wordt aangevuld met een sociaal-economisch beleid, enerzijds gericht op de stimulering van de tewerkstelling, onder meer door een programma van voortgezette lastenverminderingen, anderzijds gericht op een ondersteuning van de sociale zekerheid en de koopkracht.

Beheersing van de primaire uitgaven

Conform het regeerakkoord worden op federaal niveau bijkomende middelen vrijgemaakt voor justitie en veiligheid en worden de middelen bestemd voor mobiliteit, ontwikkelingssamenwerking en e-government gegarandeerd. De toekenning van extra middelen aan deze prioritaire beleidsdomeinen impliceert dat de primaire uitgaven op de andere beleidsdomeinen aan een strengere beperking worden onderworpen. Een aanhoudende beheersing van de uitgaven voor gezondheidszorg, die een belangrijke weerslag hebben op het saldo van de sociale zekerheid, blijft in dat kader een belangrijke doelstelling.

3.2 Een algemeen beeld van de overheidsfinanciën 2006-2010

De cijfers inzake overheidsfinanciën die voor 2005 in dit stabiliteitsprogramma zijn opgenomen, zijn deze zoals ze door het Instituut voor de Nationale Rekeningen eind september aan Eurostat werden meegedeeld. Uitgaande van een deconsolidatie van het Fonds voor Spoorweginfrastructuur werd voor 2005 een vorderingenoverschot opgetekend van 0,1% van het bbp en een schuldgraad van 91,5%. Eurostat heeft bij de publicatie van de gegevens over de overheids-schuld en de begrotingssaldi voor 2005 verklaard niet akkoord te gaan met de behandeling van het Fonds voor Spoorweginfrastructuur in de Belgische cijfers. Volgens de Eurostatcijfers bedraagt het vorderingensaldo $-2,3\%$ van het bbp en de schuldgraad $93,2\%$.

De Belgische regering blijft voorbehoud maken bij de interpretatie van Eurostat. In de voor 2005 en de daaropvolgende jaren opgenomen cijfers wordt dus steeds uitgegaan van een deconsolidatie van het Fonds voor Spoorweginfrastructuur.

Tabel 4 bevat de doelstellingen en voorspellingen inzake overheidsfinanciën voor de periode 2006-2010. De vorderingensaldi voor de gezamenlijke overheid houden een duidelijk engagement in. De gedetailleerde cijfers over ontvangsten en uitgaven hebben de status van ramingen en hun waarde is eerder indicatief. De regeringen zullen deze cijfers bij de opmaak van de begroting en bij de begrotingscontrole actualiseren en waar nodig aanpassen in functie van de concrete omstandigheden.

Tabel 4
Budgettaire vooruitzichten van de gezamenlijke overheid

In % bbp	2005 (in miljoen euro)	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>Vorderingensaldo van subsectoren</i>							
1. Gezamenlijke overheid	308,1	0,1	0,0	0,3	0,5	0,7	0,9
2. Federale overheid	-197,1	-0,1	-0,1	0,0	0,3	0,4	0,6
3. Gemeenschappen en gewesten	809,4	0,3	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
4. Lokale overheid	-463,1	-0,2	-0,2	0,0	0,1	0,2	0,2
5. Sociale verzekeringsinstellingen	158,9	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
<i>Gezamenlijke overheid</i>							
6. Totale ontvangsten	148.986,3	50,0	49,1	48,9	48,9	48,8	48,7
7. Totale uitgaven	148.678,2	49,9	49,1	48,6	48,4	48,1	47,7
8. Vorderingensaldo	308,1	0,1	0,0	0,3	0,5	0,7	0,9
9. Interestbetalingen (incl.IGDFI)	12.657,4	4,2	4,1	3,9	3,6	3,4	3,3
10. Primair saldo	12.966,5	4,3	4,1	4,2	4,1	4,1	4,2
<i>Belangrijkste componenten van de ontvangsten</i>							
11. Totale belastingen (11=11a+11b+11c)	92.433,4	31,0	30,7	30,5	30,7	30,6	30,6
11a. Belastingen op de productie en de invoer	39.429,4	13,2	13,5	13,4	13,5	13,4	13,4
11b. Belastingen op het inkomen, vermogensbelasting, enz.	51.123,4	17,1	16,5	16,5	16,6	16,6	16,6
11c. Belastingen op kapitaal	1.880,6	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6	0,7
12. Sociale bijdragen	47.963,4	16,1	15,8	15,7	15,7	15,7	15,7
13. Inkomsten uit eigendom	1.979,1	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5
14. Andere (14=15-(11+12+13))	6.610,4	2,2	2,0	2,0	1,9	1,9	1,8
15. (=6): Totale ontvangsten	148.986,3	50,0	49,1	48,9	48,9	48,8	48,7
p.m.: belastingsdruk	142.358,8	47,7	47,1	46,9	47,1	47,0	47,0
<i>Belangrijkste componenten van de uitgaven</i>							
16. Consumptieve bestedingen	46.962,5	15,7	15,5	15,4	15,3	15,20	15,1
17. Totale sociale uitkeringen	68.873,2	23,1	22,8	22,8	22,9	22,9	22,9
17a. Sociale uitkeringen in natura	21.248,7	7,1	7,1	7,2	7,4	7,5	7,5
17b. Sociale uitkeringen andere dan in natura	47.624,5	16,0	15,8	15,6	15,5	15,5	15,4
18. (=9): Interestlasten (incl. IGDFI)	12.657,4	4,2	4,1	3,9	3,6	3,4	3,3
19. Toelagen	4.981,9	1,7	1,7	1,7	1,6	1,6	1,6
20. Bruto-investeringen in vaste activa	5.303,9	1,8	1,6	1,5	1,7	1,7	1,7
21. Andere (21=22-16+17+18+19+20)	9.899,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,2	3,2
22. (=7): Totale uitgaven	148.678,2	49,9	49,1	48,6	48,4	48,1	47,8
pm: Beloning van werknemers	36.198,4	12,1	12,0	11,9	11,8	11,7	11,7

3.2.1 De uitvoering van de begroting 2006

Economische groei beter dan verwacht

Zowel de Europese Unie in haar geheel als de eurozone kenden in het eerste semester van 2006 een sterkere economische groei dan verwacht. In de tweede jaarse helft viel het groeiritmte wel enigszins terug. De Belgische economie deed nog iets beter dan die van het geheel van de eurozone; de jaargroei zou oplopen tot 2,7%. Bij de opmaak van de begroting 2006 werd die nog op 2,2% geraamd.

De ontvangsten hielden geen gelijke tred met de economische groei

De evolutie van de fiscale ontvangsten is in 2006 niet helemaal in lijn met de economische groei. Door de ongunstige compositie-effecten van het bbp evolueren de totale fiscale ontvangsten minder gunstig dan men op basis van de actuele groeiramingen zou verwachten.

Dalende uitgavenratio

Voor de gezamenlijke overheid ligt de uitgavenratio in 2006 0,9 procentpunt lager dan in 2005. In verhouding tot het bbp zijn zowel de primaire uitgaven (-0,6 procentpunt) als de interestlasten (-0,2 procentpunt) gedaald. Een aantal uitgaven-categorieën kenden in 2005 een belangrijke groei, zoals de investeringen in openbare werken, die traditioneel stijgen aan de vooravond van de lokale verkiezingen, de toelagen aan de NMBS, die opnieuw op een normaal niveau kwamen, en de toelagen aan bedrijven, die stegen in het kader van het systeem van de dienstencheques. In 2006 volgden deze uitgaven een normaler patroon. Anderzijds blijven, dankzij een permanente bewaking, de uitgaven voor gezondheidszorgen ook in 2006 onder controle en zelfs ruimschoots onder de vooropgezette doelstelling.

Een nauwgezette opvolging van de begroting

Net als de vorige jaren volgt de federale regering ontvangsten en uitgaven nauwlettend en met regelmaat op, met het oog op het bereiken van een begrotings-evenwicht. Naast de traditionele begrotingscontrole, die plaatsvindt in de maand maart, werd in juli een bijkomende controle ingelast. Een aantal tegenslagen bij de uitvoering van de begroting maakten een derde uitgebreide begrotingscontrole noodzakelijk. Deze werd doorgevoerd bij de opmaak van de initiële begroting 2007. Zoals gebruikelijk zullen zowel ontvangsten als uitgaven in de laatste maanden van het jaar aan een strikte monitoring worden onderworpen.

3.2.2 De begroting 2007

Van een evenwicht naar een overschot

In 2000 kwam er een einde aan een lange periode van tekorten. Voor de daaropvolgende periode vormde, mede door de tegenvallende groei, het aanhouden van het evenwicht de centrale doelstelling. Met het oog op het opvangen van de uitgaven verbonden aan de veroudering van de bevolking is het noodzakelijk om de schuld tegen een voldoende snel tempo af te bouwen. Daarom opteert de regering voor de geleidelijke opbouw van overschotten. Met de begroting voor het jaar 2007, met een te realiseren overschot van 0,3% van het bbp, wordt de eerste stap gezet.

Meer dan de realisatie van een overschot

Behalve de maatregelen die noodzakelijk zijn voor het realiseren van het begrotingsoverschot, bevat de begroting 2007 ook een aantal maatregelen die de tewerkstelling, het economisch klimaat, het milieu en de sociale bescherming ten goede moeten komen. Zo komen er bijkomende maatregelen om onderzoek en ontwikkeling te stimuleren, wordt het activeren van belastingvrije reserves fiscaal aantrekkelijker, en komen er én een heffing op milieubelastende verpakkingen én fiscale stimuli voor energiebesparende investeringen en minder vervuilende voertuigen. De regering opteert resoluut voor een degelijk en sociaal huisvestingsbeleid, en neemt onder meer maatregelen die sociale woningbouw en stadsvernieuwing moeten aanmoedigen. De sociale bescherming van patiënten wordt versterkt, en sommige van de maatregelen om de uitkeringen aan te passen aan de welvaart worden versneld uitgevoerd of krijgen een uitgebreider toepassingsgebied.

Coördinatie van het begrotingsbeleid van de verschillende overheidsniveaus

In 2006 werden lokale verkiezingen georganiseerd. Het is traditioneel zo dat het saldo van de lokale overheden onder invloed van de budgettaire electorale cyclus beduidend verslechtert in het jaar dat aan de lokale verkiezingen voorafgaat en in het jaar van de verkiezingen zelf, om nadien opnieuw te verbeteren. Er wordt dan ook van uitgegaan dat de financiën van de lokale overheden in 2007 een evenwicht zullen vertonen.

De middelen van de gemeenschappen en gewesten kennen in 2007 een sterke groei, die bovendien hoger uitvalt dan de gemeenschappen en gewesten raamden bij de opmaak van hun eigen begrotingen. Het is vertrekkende vanuit die vaststelling dat de gemeenschappen en gewesten erin toegestemd hebben om in 2007 een bijkomende inspanning te leveren. Samen zouden zij een overschot realiseren van 0,1% van het bbp.

Entiteit I (de federale overheid en de sociale zekerheid) zou een overschot van 0,2% van het bbp realiseren, dat wordt samengesteld uit een overschot op het niveau van de sociale zekerheid en een evenwicht op het niveau van de federale overheid. Het saldo voor de globale overheid bedraagt dan 0,3% van het bbp, hetgeen in overeenstemming is met de aangepaste wet op het Zilverfonds.

Fiscaliteit als sturend instrument

De regering voert een actieve fiscale politiek gericht op het stimuleren van de tewerkstelling en de investeringen. Zo wordt het fiscaal gunstregime voor de tewerkstelling van wetenschappers in onderzoeksafdelingen van bedrijven uitgebreid, wordt de aftrek voor forfaitaire beroepskosten verhoogd en wordt het activeren van belastingvrije reserves van ondernemingen fiscaal aantrekkelijker gemaakt. Er wordt ook opnieuw geopteerd voor een verschuiving van de lasten op inkomen uit arbeid naar belastingen op andere factoren. De nieuwe verpakkingshheffing moet daarenboven consumenten en producenten ertoe aanzetten om te kiezen voor verpakkingen die het milieu minder belasten.

Uitgaven onder strikte controle

De begroting 2007 is opnieuw een spaarzame begroting. Zoals gebruikelijk werden de uitgaven van de overheidsdiensten aan een strikte beperking onderworpen. De totale primaire uitgaven van de federale overheid mogen met 2,3% in reële termen toenemen. Wanneer de pensioenuitgaven buiten beschouwing worden gelaten zakt dit percentage tot ongeveer 1%. In nominale termen zijn de groeivoeten respectievelijk 4,2% en 2,9%. Toch blijven de beleidsprioriteiten van de regering gewaarborgd. Voor wat de uitgaven voor gezondheidszorgen betreft werd de doelstelling voor 2007 bepaald overeenkomstig het regeerakkoord. Binnen deze doelstelling zou een belangrijk pakket van middelen evenwel niet benut worden. Zo wordt een bedrag van 309 miljoen euro overgedragen aan een fonds voor de toekomst van de gezondheidszorgen. Voor de gezamenlijke overheid zou de ratio van de primaire uitgaven ten opzichte van het bbp met 0,2 procentpunt afnemen. Hetzelfde geldt voor de ratio van de interestlasten ten opzichte van het bbp.

3.2.3 De periode 2008-2010

Geleidelijke opbouw van begrotingsoverschotten

Het begrotingspad vanaf 2007 is ontworpen om het hoofd te bieden aan de budgettaire druk die de nakende vergrijzing van de Belgische bevolking met zich meebrengt. Conform de langetermijnplanning begint de regering in 2007 met de graduele opbouw van budgettaire overschotten, die in het Zilverfonds worden gekapitaliseerd om de stijging van de pensioenlasten te financieren. In 2007 moet de gezamenlijke overheid een overschot van 0,3% bbp realiseren. Volgens de gewijzigde wet op het Zilverfonds zal dit surplus jaarlijks toenemen met 0,2% bbp tot 1,3% in 2012. In 2008 zal de gezamenlijke overheid dus een surplus van 0,5% bbp moeten realiseren. De grootste inspanningen voor het bereiken van deze surplussen komen van het federale niveau, maar de doelstellingen zijn enkel realiseerbaar indien ook de andere overheidsniveaus zich loyaal opstellen.

Een ruim begrotingsoverschot als doelstelling op middellange termijn (MTO)

Artikel 2 van het vernieuwde Stabiliteits- en groeipact verplicht de lidstaten van de Europese Monetaire Unie een individuele budgettaire doelstelling op middellange termijn te formuleren in functie van de nominale groei en de schuldgraad. De MTO heeft een driedelige functie:

- Voorzien in een veiligheidsmarge ten opzichte van de 3%-norm met betrekking tot het deficit;
- Een voldoende snelle evolutie naar houdbaarheid garanderen;
- Voorzien in een zekere marge, onder meer voor overheidsinvesteringen.

De Belgische overheid blijft vasthouden aan een MTO van 0,5% van het bbp. Met een geraamd cyclisch gecorrigeerd saldo van minstens 0,9% van het bbp vanaf 2008 en onder de hypothese dat de impact van eenmalige maatregelen beperkt blijft tot maximaal 0,4% van het bbp zou de MTO vanaf 2008 gerealiseerd worden.

3.3 De bijdrage van de verschillende subsectoren

België heeft een federale staatsstructuur. Bij wie de beslissingsbevoegdheid rust, verschilt naargelang de materie. In principe staat het de gemeenschappen en gewesten vrij het begrotingsbeleid te voeren dat zij verkiezen. Wel kan de Afdeling Financieringsbehoeften van de Hoge Raad van Financiën de federale overheid adviseren de ontleningscapaciteit van de gemeenschappen en gewesten te beperken. De vooropgestelde doelstellingen voor de gezamenlijke overheid kunnen dus slechts worden bereikt indien het begrotingsbeleid op de verschillende niveaus wordt gecoördineerd. De Belgische ervaring leert dat een systeem van duidelijke afspraken over het op elk niveau te realiseren resultaat, gekoppeld aan de verantwoordelijkheid van de verschillende deelsectoren, garant staat voor een succesvol begrotingsbeleid.

Een nieuw akkoord over de budgettaire doelstellingen voor de gemeenschappen en gewesten

In haar budgettaire planning voor de periode 2007-2010 gaat de federale regering verder op de ingeslagen weg, met de verdere opbouw van begrotingsoverschotten, die samen een reservefonds moeten voeden waarmee de toekomstige stijging van de pensioenlasten kan worden opgevangen. Bij de aanvang van de nieuwe fase in het begrotingsbeleid was het belangrijk om de verantwoordelijkheden van elk overheidsniveau goed af te bakenen. De eerste stap in die richting werd eind 2005 gezet, toen de federale regering met de deelregeringen van de gemeenschappen en gewesten een nieuw akkoord over de budgettaire doelstellingen sloot voor de periode 2005-2009. Dit akkoord voorziet in een extra inspanning van de gemeenschappen en gewesten in 2005 en 2006. De gemeenschappen en gewesten kunnen deze bijkomende inspanning wel verhalen op de eerder vastgelegde doelstellingen voor de periode 2006-2009, waardoor de genormeerde doelstelling van de gemeenschappen en gewesten zou dalen van 0,2% van het bbp in 2005 tot quasi nul vanaf 2007. Toen bij de opmaak van de federale begroting 2007 werd vastgesteld dat de gemeenschappen en gewesten in 2007 beduidend meer middelen zouden ontvangen dan uit vorige ramingen bleek, waren zij bereid om ook in 2007 een bijkomende inspanning te leveren, ten belope van het bedrag van die geraamde meerontvangsten.

De lokale overheden

De electorale budgettaire cyclus van de lokale overheden wordt gekenmerkt door een negatieve invloed van lokale verkiezingen op hun saldo. Het terugvallen van de bruto-investeringen in vaste activa na het verkiezingsjaar zou er in 2007 toe leiden dat de lokale overheden weer een budgettair evenwicht bereiken. Na 2007 moet het lokale niveau dan beperkte overschotten gaan realiseren.

Tabel 5

Het meerjarentraject opgedeeld naar de verschillende deelsectoren

<i>In % bbp</i>	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Primair saldo	4,3	4,1	4,2	4,1	4,1	4,2
Entiteit I	3,9	3,8	3,7	3,7	3,6	3,7
Entiteit II	0,5	0,3	0,5	0,4	0,5	0,5
Interestlasten	4,2	4,1	3,9	3,6	3,4	3,3
Entiteit I	3,9	3,7	3,5	3,3	3,1	3,0
Entiteit II	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Vorderingensaldo	0,1	0,0	0,3	0,5	0,7	0,9
Entiteit I	0,0	0,1	0,2	0,4	0,5	0,7
Entiteit II	0,1	-0,1	0,1	0,1	0,2	0,2

De combinatie van de doelstelling voor de gemeenschappen en gewesten en de ramingen voor de lokale overheden geeft aanleiding tot een overschot van 0,1% voor Entiteit II in 2007. In de daaropvolgende jaren wordt het dalende overschot van de gemeenschappen en gewesten gecompenseerd door de verbetering van het saldo van de lokale overheden. In 2010 wordt uitgegaan van een overschot van 0,2% van het bbp voor Entiteit II.

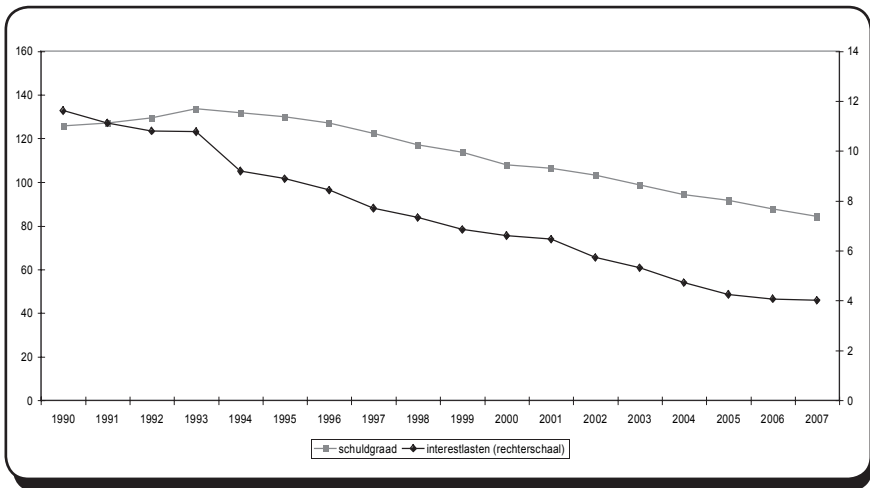
Op het niveau van Entiteit I moet verder werk gemaakt worden van het realiseren van stijgende overschotten. In 2007 wordt dit overschot gerealiseerd op het niveau van de sociale zekerheid, vanaf 2008 moet de federale overheid zelf steeds grotere overschotten gaan realiseren. Op die manier moet het overschot van Entiteit I in 2010 oplopen tot 0,7% bbp.

3.4 De evolutie van de schuld

Afbouw van de schuldgraad als centrale doelstelling

Het bereiken van een begroting in evenwicht vormde een trendbreuk voor de Belgische overheidsfinanciën. Niettegenstaande de geleverde inspanning voor afbouw blijft de nog steeds te hoge schuldgraad een negatieve factor. De vermindering van de schuldgraad tegen een voldoende tempo is een cruciaal element in de strategie van de overheid om het hoofd te bieden aan de budgettaire gevolgen van de vergrijzing.

Grafiek 1
Evolutie van schuld en interestlasten (in % bbp)



Grafiek 1 illustreert de geleverde inspanningen voor schuldafbouw. In het begin van de jaren '90 van de vorige eeuw bedroeg de schuldgraad nog ruim 130%. In 2003 daalde hij onder de 100%. Dit beleid van afbouw van de schuldgraad is ook de voorbije jaren voortgezet, in 2005 werd een schuldgraad opgetekend van 91,5%.

Tabel 6
Schuldevolutie van de gezamenlijke overheid

<i>In % bbp</i>	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1. Bruto schuld	91,5	87,7	83,9	80,4	76,6	72,6
2. Veranderingen in de schuldgraad	-2,8	-3,8	-3,8	-3,5	-3,8	-3,9
<i>Bijdragen tot veranderingen in de schuldgraad</i>						
3. Primair saldo	4,6	4,1	4,2	4,1	4,1	4,2
4. Interestbetalingen (incl. IGDFI)	4,2	4,1	3,9	3,6	3,4	3,3
5. Exogene schuldvariatie	0,3	0,5	0,2	0,2	0,2	0,2
p.m. impliciet interestniveau	4,6	4,7	4,6	4,5	4,4	4,5

Verdere afbouw

Er wordt voor 2007 en de daaropvolgende jaren geen rekening meer gehouden met de opbrengsten van mogelijke privatiseringsoperaties. De evolutie van de schuldgraad wordt dan ook grotendeels bepaald door de endogene variatie. Onder de gehanteerde groei- en interesthypothesen volstaat in de periode 2007-2010 een primair overschot van maximaal 0,4% van het bbp om de schuldgraad te stabiliseren. Dit onderstreept de robuustheid inzake schuldafbouw van het geschetste scenario. Door de combinatie van de vooropgestelde begrotingsdoelstellingen en de verwachte evolutie van de interestlasten zal er een primair overschot dienen te worden gerealiseerd van ongeveer 4,1% van het bbp. Dit geeft aanleiding tot een ongeveer even belangrijke endogene schuldvariatie. Deze wordt enkel lichtjes gedrukt door de gehanteerde hypothesen inzake de impact van kredietverleningen en participaties en andere factoren (verschil tussen kas en ordonnanceringen). Eind 2010 zou de schuldgraad teruggebracht zijn tot 72,6%.

3.5 Het cyclisch gecorrigeerd saldo

Volgens de ramingen van het Federaal Planbureau schommelt de potentiële groei van de Belgische economie op middellange termijn tussen 2,2% en 2%. De belangrijkste bijdrage tot de potentiële groei wordt geleverd door de totale factorproductiviteit. De impact van de factoren arbeid en kapitaal is aanvankelijk vrij gelijk, maar de komende jaren zou door de impact van de vergrijzing het belang van de factor arbeid dalen.

Door de relatief lage bbp-groei die voor 2005 werd opgetekend, werd de output gap aanzienlijk negatief. Bij een geraamde bbp-groei van 2,7% wordt de negatieve output gap in 2006 gereduceerd tot 0,7%. In het gehanteerde macro-economische scenario ligt de groei in de periode 2008-2010 slechts een fractie hoger dan de potentiële groei. Dit betekent dat de conjunctuur gedurende de hele periode een negatieve invloed heeft op het primair saldo en het vorderingensaldo. Na correctie voor de cyclische component zou er in 2006 een overschot van 0,4% van het bbp worden gerealiseerd, dat vervolgens verder wordt opgebouwd tot een overschot van 1,1% in 2010. De hier aangehaalde correctie voor de impact van conjunctuur houdt enkel rekening met de output gap en niet met de samenstelling van het bbp.

Tabel 7
Output gap en cyclisch gecorrigeerd saldo

<i>In % bbp</i>	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1. Reële groei bbp	1,2	2,7	2,2	2,1	2,2	2,2
2. Werkelijk vorderingensaldo gezamenlijke overheid	0,1	0,0	0,3	0,5	0,7	0,9
3. Interestuitgaven (incl. IGDFI)	4,2	4,1	3,9	3,6	3,4	3,3
4. Potentiële groei bbp	2,2	2,2	2,2	2,1	2,0	2,0
Bijdragen :						
- arbeid	0,6	0,6	0,6	0,4	0,3	0,3
- kapitaal	0,7	0,7	0,6	0,6	0,7	0,7
- totale factorproductiviteit	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
5. Output gap	-1,2	-0,7	-0,7	-0,7	-0,5	-0,3
6. Cyclische component van de begroting	-0,6	-0,4	-0,4	-0,4	-0,3	-0,2
7. Cyclische gecorrigeerd vorderingensaldo (2-6)	0,8	0,4	0,6	0,9	1,0	1,1
8. Cyclische gecorrigeerd primair saldo (7-3)	5,0	4,5	4,5	4,5	4,4	4,3

De correctie voor de impact van de conjunctuur vormt maar een eerste stap om de meer fundamentele tendens voor de kerncijfers van de overheidsfinanciën te duiden. Deze moeten vervolgens ook nog gecorrigeerd worden voor de impact van de eenmalige maatregelen. Het totaal van de eenmalige maatregelen werd voor 2006 geraamd op 0,6% van het bbp. In 2007 bedragen ze 0,4% van het bbp⁴. Na correctie voor het effect van deze eenmalige maatregelen wordt voor 2007 een structureel overschot van 0,2% van het bbp bekomen.

⁴ De belangrijkste eenmalige maatregelen voor 2007 zijn vastgoedoperaties en de overname van pensioenfondsen, deze vertegenwoordigen elk 0,2% van het bbp.

4 Vergelijking met het stabiliteitsprogramma 2006-2009 en sensitiviteitsanalyse

4.1 Vergelijking met het stabiliteitsprogramma 2006-2009

Tabel 8 vergelijkt de doelstellingen uit het stabiliteitsprogramma 2006-2009 met deze opgenomen in deze update.

Tabel 8
Vegelijking met het vorige stabiliteitsprogramma

<i>In % bbp</i>	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bbp-groei						
vorige update	1,4	2,2	2,1	2,3	2,2	
huidige update	1,2	2,7	2,2	2,1	2,2	2,2
verschil	-0,2	0,5	0,1	-0,2	0,0	
Vorderingsaldo						
vorige update	0,0	0,0	0,3	0,5	0,7	
huidige update	0,1	0,0	0,3	0,5	0,7	0,9
verschil	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	
Bruto schuldgraad						
vorige update	94,3	90,7	87,0	83,0	79,1	
huidige update	91,5	87,7	83,9	80,4	76,6	72,6
verschil	-2,8	-3,0	-3,1	-2,6	-2,5	

Macro-economisch kader op middellange termijn vrijwel ongewijzigd

Bij de opmaak van het stabiliteitsprogramma 2006-2009 was reeds geanticipeerd op een aanzienlijke groeivertraging in 2005. De uiteindelijk gerealiseerde groei viel met 1,2% nog een 0,2 procentpunt lager uit dan geraamd. Daartegenover staat de sterker dan verwachte heropleving in 2006. Net zoals de EU en de eurozone kende de Belgische economie een sterke heropleving gedurende de eerste drie kwartalen van 2006. Volgens de actuele ramingen zou de bbp-groei dan ook merkelijk hoger zijn dan deze geraamd in het stabiliteitsprogramma 2006-2009. De daaropvolgende jaren worden er geen uitgesproken verschillen meer opgetekend met het vorige stabiliteitsprogramma. Over de periode 2005-2009 wordt er een gecumuleerd groeiverschil opgetekend van 0,2 procentpunt.

Doelstellingen blijven gehandhaafd

Zoals hierboven reeds werd vermeld, werden de doelstellingen inzake vorderingensaldo op indirecte wijze wettelijk verankerd in de wet van 20 december 2005 tot wijziging van de wet van 5 september 2001 tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds. Hierin is opgenomen dat vanaf 2007 stapsgewijze overschotten zullen worden opgebouwd. Het begrotingspad bleef dan ook ongewijzigd ten opzichte van het vorige stabiliteitsprogramma

Schuldafbouw loopt parallel

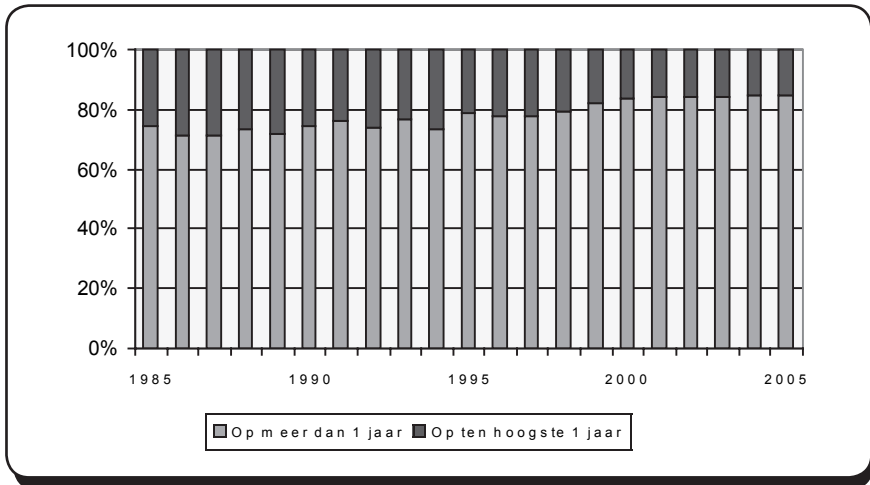
Het verschil in schuldgraad ten opzichte van het vorige stabiliteitsprogramma is grotendeels toe te schrijven aan het feit dat in de cijfers die in dit programma worden gehanteerd het Fonds voor Spoorweginfrastructuur, dat een belangrijk deel van de voormalige NMBS-schuld beheert, niet langer geconsolideerd wordt met de overheid. Door de doorgevoerde aanpassingen aan de structuur en de financieringsmodaliteiten van Aquafin⁵ behoort deze vanaf 2005 ook niet langer tot de perimeter van de overheid. Beide aanpassingen samen hebben een impact van ongeveer 2,3% van het bbp. De rest van de afwijking ten opzichte van het vorige programma is toe te schrijven aan de gunstiger dan verwachte evolutie van andere posten die het verband leggen tussen het vorderingensaldo en de evolutie van de schuld alsook aan de verschillen in economische groei.

4.2 Sensitiviteitsanalyse

4.2.1 Sensitiviteit van het vorderingensaldo ten opzichte van de interestvoet

Door de invoering van de euro is het aandeel van de schuld in deviezen in het totaal van de Belgische overheidsschuld gedaald tot minder dan 1%. Hierdoor is het wisselkoersrisico quasi verwaarloosbaar geworden. Gezien de nog steeds aanzienlijke omvang van de Belgische schuld, blijft deze nog wel gevoelig voor interestschommelingen. Het schuldbeheer van de federale overheid (die ruim 90% van de totale schuld aanhoudt) is onder meer gericht op het beheersen van de verschillende risico's (wisselkoersrisico, renterisico, herfinancieringsrisico). Dit risicobeheer kadert in de Algemene Richtlijnen van de Schuld die jaarlijks worden opgelegd.

Grafiek 2
De brutodchuld in euro naar looptijd



5 Bedrijf dat in opdracht van het Vlaams Gewest de zuivering van de oppervlaktewateren in de praktijk brengt.

De verlenging van de looptijd van de uitstaande schuld zorgt ervoor dat een stijging van de interestvoet zich met een steeds grotere vertraging laat voelen in de interestlasten. Tabel 9 illustreert het effect van een verhoging van de interesthypothesen met 100 basispunten voor het geheel van de periode 2007-2010 op de interestlasten.

Tabel 9
Impact van een wijziging van de interesthypothesen

<i>In % bbp</i>	2007	2008	2009	2010
Afwijking interestlasten t.o.v geschetst scenario	0,2	0,3	0,3	0,4

Een vrij drastische verhoging van de interestvoet met 100 basispunten zou de interestlasten bezwaren met 0,2% van het bbp het eerste jaar en met 0,4% na 4 jaar.

4.2.2 Sensitiviteit van het vorderingensaldo ten opzichte van de groei

Het uiteindelijke vorderingensaldo van de overheid is zowel langs ontvangsten- als langs uitgavenzijde afhankelijk van de hoogte en de samenstelling van de economische groei. De gevoeligheid van de Belgische openbare financiën wordt op 0,54 geschat.

Tabel 10
Sensitiviteit van de Belgische openbare financiën t.o.v het bbp

Sensitiviteit van de ontvangsten	0,47
Sensitiviteit van uitgaven	-0,07
Globale sensitiviteit	0,54

Een wijziging van het bbp heeft dus vooral gevolgen voor de ontvangsten van de overheid, de gevoeligheid langs uitgavenzijde is veel geringer. Met behulp van deze globale sensitiviteit kan de impact geschetst worden van eventuele afwijkingen van het als standaard genomen scenario voor de evolutie van de economische groei op middellange termijn. Het hierboven gehanteerde scenario wordt vergeleken met een groeipad dat overeenstemt met de potentiële groei, een scenario met een jaarlijkse groei die 0,5 procentpunt lager is en een scenario met een groei die 0,5 procentpunt hoger ligt.

Tabel 11**De gevoeligheid van het vorderingensaldo voor veranderingen in de groei**

	2007	2008	2009	2010
Stabiliteitsprogramma 2007 - 2010				
Reële bbp-groei	2,2	2,1	2,2	2,2
Vorderingensaldo	0,3	0,5	0,7	0,9
Potentiële groei				
Reële bbp-groei	2,2	2,1	2,0	2,0
Vorderingensaldo	0,3	0,5	0,6	0,7
Lagere bbp-groei				
Reële bbp-groei	1,7	1,6	1,7	1,7
Vorderingensaldo	0,0	0,0	-0,1	-0,2
Hogere bbp-groei				
Reële bbp-groei	2,7	2,6	2,7	2,7
Vorderingensaldo	0,5	1,0	1,5	2,0

De in dit stabiliteitsprogramma gehanteerde groei sluit voor de periode 2007-2010 nauw aan bij de potentiële groei. Het verschil met het centrale scenario is dan ook vrij beperkt. In 2010 zou het overschot 0,7% van het bbp bedragen in plaats van 0,9%. Bij een hoger dan geraamde groei, en op voorwaarde dat de extra groei integraal aangewend wordt voor een verbetering van het saldo, zou het overschot in 2010 oplopen tot 2% van het bbp. Indien voor elk jaar van de periode 2007-2010 de groei 0,5 procentpunt lager zou liggen dan wordt, zonder compenserende inspanning, tegen het einde van de periode een beperkt tekort opgetekend van 0,2% van het bbp. De regering beschouwt dit als een louter theoretisch scenario. Door de koppeling aan de financiering van het Zilverfonds werd het groeipad voor de budgettaire overschotten op middellange termijn op indirecte wijze in de wet vastgelegd. De regering engageert zich bovendien om in geval van een hoger dan verwachte groei de bijkomende ruimte prioritair te gebruiken om de schuldratio verder te reduceren.

5 Kwaliteit van de openbare financiën

De Belgische overheid heeft zijn hervormingsbeleid gehandhaafd met het oog op het verhogen van het economische groeipotentieel. Een hele reeks bepalingen zijn geïmplementeerd en nieuwe maatregelen zijn ingevoerd.

Het generatiepact van eind december 2005 heeft aanleiding gegeven tot talrijke initiatieven met betrekking tot het bevorderen van de indienstneming van jongeren, het stimuleren van het actief ouder worden en het versterken van het sociale zekerheidsstelsel. Een groot deel van deze initiatieven is sindsdien geconcretiseerd, met name bij de uitvoering van de begroting 2006 en bij de opmaak van de begroting 2007.

Meer algemeen zijn talrijke maatregelen genomen om vraag en aanbod op de arbeidsmarkt te stimuleren, verder te werken aan een betere bedrijfsregelgeving en een beter fiscaal bedrijfsklimaat, en een sterke sociale bescherming te verzekeren. Bovendien zijn middelen vrijgemaakt voor bepaalde prioritaire werkdomeinen.

5.1 Vraag en aanbod op de arbeidsmarkt stimuleren

Het beleid tot stimulering van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt werd bevestigd door de invoering van nieuwe lastenverlagingen en door de uitbreiding van bestaande maatregelen. De verlagingen van de fiscale en parafiscale lasten op arbeid zijn gericht op sommige doelgroepen (de hooggekwalificeerden en de mindergekwalificeerden, jongeren en ouderen) of betreffen alle werknemers.

Ook al is reeds heel wat vooruitgang geboekt, toch blijft de werkgelegenheidsgraad met betrekking tot oudere werknemers onvoldoende. Deze verlaten de arbeidsmarkt vroegtijdig. Jongeren, vooral de laaggeschoolden, worden niet genoeg ingeschakeld in het arbeidsproces. Daarom heeft de regering, ter aanvulling van de verlagingen van de loonkost, specifieke beschikkingen getroffen om de participatie van die twee segmenten van de bevolking op de arbeidsmarkt te verhogen.

5.1.1 De vraag op de arbeidsmarkt verhogen

Om het scheppen van banen voor hooggeschoolde werknemers in groeisectoren te ondersteunen, wordt de vrijstelling van de bedrijfsvoorheffing ten gunste van onderzoek en ontwikkeling verhoogd (zie 5.4).

Bedrijfsstages, die een betere voorbereiding van de jongeren op hun inschakeling in de arbeidsmarkt beogen, worden fiscaal aangemoedigd. De werkgever mag de bezoldigingen betaald aan jongeren ten belope van 120% als beroepskosten aftrekken. Deze bepaling ten gunste van jongeren komt bovenop de vermindering van de sociale bijdragen voor jongeren tussen 19 en 29 jaar met lage lonen.

Naast de reeds van kracht zijnde vermindering van de sociale bijdragen voor de werkgevers die werknemers ouder dan 57 jaar in dienst hebben, zullen ondernemingen die 50-plussers tewerkstellen vanaf 1 april 2007 een vermindering van de sociale bijdragen genieten, die oploopt in functie van de leeftijd van deze werknemers.

Het stelsel van vrijstelling van doorstorting van een gedeelte van de bedrijfsvoorheffing voor ondernemingen waarin ploegenarbeid of nachtarbeid wordt verricht, wordt uitgebreid. Het percentage vrijstelling, dat in 2006 al was verhoogd, zal in 2007 verdubbeld worden tot 10,7%. Ook voor overwerk zijn nieuwe maatregelen inzake lastenverlagingen geprogrammeerd.

5.1.2 Arbeid aantrekkelijker maken

Naast de hervorming van de personenbelasting die in 2006 haar kruissnelheid heeft bereikt, hebben verschillende maatregelen als doelstelling om arbeid lonender te maken, en in het bijzonder het doorstromen van inactiviteit naar bezoldigde arbeid aantrekkelijker te maken. Dankzij die bepalingen kan het netto-inkomen van de werknemer verhoogd worden zonder bijkomende kosten voor de werkgever.

De fiscale last op de inkomsten uit arbeid wordt op een algemene manier verminderd door vanaf 2006 de eerste schijf van de forfaitair aftrekbare beroepskosten te verhogen met 1,1%. Die vermindering zal vanaf december 2006 verrekend worden in de bedrijfsvoorheffing en zal in 2007 nog verdubbeld worden.

Het systeem van de werkbonus, dat bestaat uit een afnemende vermindering van de persoonlijke bijdragen van sociale zekerheid, is in 2006 opnieuw uitgebreid. Het bedrag van de vermindering wordt verhoogd en het loonplafond waaronder de werkbonus wordt toegekend, wordt verhoogd om de werkloosheidsvallen tegen te gaan. Ook met dat doel zullen de werklozen en de invaliden die opnieuw werk vinden, gedurende twee jaar verhoogde kinderbijslag blijven genieten.

Er wordt een fonds opgericht om werkgevers ertoe aan te zetten om te investeren in de vorming van werknemers tewerkgesteld in het kader van de dienstchequeregeling. Deze werknemers zijn over het algemeen minder gekwalificeerd.

5.1.3 De participatie op de arbeidsmarkt van jongeren en ouderen verhogen

Jongeren krijgen meer kansen op werkervaring en tewerkstelling, zowel bij de overheid als in de privé-sector.

Voor de federale overheid wordt de verplichting om een aantal jongeren aan te werven in het kader van een startbaanovereenkomst verstrengd. De federale overheidsdiensten zullen voortaan 3% jongeren van minder dan 26 jaar in dienst moeten nemen, zoals dat al het geval is voor ondernemingen uit de privé-sector met meer dan 50 werknemers. Deze banen zullen bij voorkeur moeten worden opgenomen door weiniggekwalficeerde jongeren.

Bedrijfsstages worden bevorderd door financiële stimuli toe te kennen aan jongeren die een stage volgen. De jongeren die de stage met succes volbrengen, hebben recht op een startbonus. Bovenop het reeds vermelde belastingvoordeel genieten de ondernemingen die hen tewerkstellen een tutoraatbonus.

Nieuwe uitkeringen zijn voorzien voor sommige jongeren bij hun opleiding, hun bedrijfsstage of tijdens de voorbereidende fase van hun vestiging als zelfstandigen.

Naast de bovenvermelde vermindering van sociale bijdragen, worden talrijke maatregelen ingevoerd om het actief ouder worden te bevorderen en de ouderen ertoe aan te zetten langer te blijven werken. Deze maatregelen moeten zowel de werkgevers als de werknemers ertoe brengen hun mentaliteit en hun gedrag te veranderen.

Ten eerste worden de voorwaarden voor het conventionele brugpensioen verstrengd. Er wordt een activeringsbeleid ingevoerd om brugpensioneringen ten gevolge van herstructureringen te beperken. Ontslagen werknemers zullen begeleid worden binnen een tewerkstellingscel en zullen een inschakelingsvergoeding ontvangen van hun werkgever. Om eventueel met brugpensioen te kunnen gaan, zullen ze moeten bewijzen dat ze alle mogelijke middelen om werk te vinden hebben gebruikt. Bovendien zal de brugpensioenleeftijd tegen 2008 opgetrokken worden van 58 tot 60 jaar en zullen de anciënniteitsvoorwaarden geleidelijk omhoog gaan. Uitzonderingen, die nog verduidelijkt moeten worden, zullen worden voorzien voor zware beroepen, lange loopbanen, enz.

Vervolgens zijn er bepalingen om alternatieven voor het brugpensioen, die werkloosheidsuitkeringen en door de werkgever betaalde aanvullende vergoedingen combineren, te ontmoedigen. Deze laatste zullen zwaarder belast worden en er zullen hogere sociale bijdragen op geheven worden. Een gunstige fiscale en parafiscale behandeling is echter voorzien om werknemers op wie dit regime wordt toegepast ertoe aan te zetten het werk te hervatten; ze zullen hun aanvullende vergoeding mogen behouden naast hun inkomen uit arbeid.

Een werkhervattingstoeslag voor oudere werklozen zal ook hen ertoe aanzetten werk te vinden, zelfs voor een lager loon. De voorwaarden daarvoor worden versoepeld voor die categorie werknemers: er bestaat geen anciënniteitsvereiste inzake werkloosheid.

Maatregelen in verband met pensioenregelingen beogen enerzijds het optrekken van de pensioenleeftijd en, anderzijds, het bevorderen van het blijven werken tegelijk met de pensionering. Om het langer werken aan te moedigen, zal vanaf 2007 een pensioenbonus toegekend worden aan de werknemers die na 62 jaar of na een loopbaan van 44 jaar blijven werken. Die bonus zal een verhoging van hun pensioen tot gevolg hebben. Bovendien zal de belasting van de aanvullende pensioenen die in de vorm van een kapitaal uitbetaald worden, voordeliger zijn wanneer de gerechtigde tot aan de wettelijke pensioenleeftijd actief is gebleven. Wat het blijven werken na de pensioenleeftijd betreft, worden de mogelijkheden voor cumulatie tussen pensioen en inkomen uit arbeid verruimd.

Ten slotte wordt de opleiding voor 45-plussers bevorderd. Deze zullen immers een opleidingstoelage kunnen ontvangen tijdens een individuele beroepsopleiding.

5.2 Een betere bedrijfsregelgeving en een beter fiscaal bedrijfsklimaat

Een bedrijfsregelgeving en een fiscaal bedrijfsklimaat die gunstig zijn voor de investeringen en de activiteiten van de ondernemingen, dragen bij tot het scheppen van banen en tot de economische groei.

Bedrijfsinvesteringen worden aangemoedigd door de toepassing van een gunstig belastingtarief op het gebruik van hun vrijgestelde reserves. Deze reserves zijn de onverdeelde winst opgenomen in een reserverekening op het passief van de balans. De ondernemingen behouden het recht de bestemming van de gestorte bedragen te kiezen. Toch is het tarief aantrekkelijker als de vrijgemaakte fondsen opnieuw geïnvesteerd worden in plaats van uitgekeerd te worden.

Deze maatregel komt bovenop de notionele interestaftrek die in 2006 in werking is getreden en die de autofinanciering van de ondernemingen bevordert. Deze aftrek bestaat erin een vrijstelling van de belastbare grondslag bij de vennootschapsbelasting toe te kennen, ten belope van een bedrag dat gelijk is aan het fictieve rendement van de eigen middelen.

De inspanningen om de administratieve lasten die op de ondernemingen wegen te verminderen zijn opgevoerd door de vereenvoudiging van de wetgeving en het uitwerken van het e-government, met name inzake fiscale verplichtingen, het personeelsbeleid, verplichte publicaties, de termijn voor het opstarten van ondernemingen, enz.

5.3 Een versterkte sociale zekerheid in evenwicht

De versterking van een hoogstaand socialezekerheidssysteem in het algemeen, en het behoud van een behoorlijk gezinsinkomensniveau door de aanpassing van de sociale uitkeringen aan de welvaartvastheid in het bijzonder, zijn prioriteiten voor de Belgische regering. Dit vereist hoofdzakelijk een structurele financiering van de sociale zekerheid en de beheersing van de gezondheidsuitgaven.

5.3.1 Herstructurering van de financieringsbronnen

Aangezien de financiering van de sociale zekerheid te veel van inkomens uit arbeid afhangt, worden de financieringsbronnen meer gediversifieerd om de heffingen te kunnen verschuiven naar andere belastbare grondslagen.

In het kader van de begroting 2007 heeft de regering die alternatieve financiering van de sociale zekerheid versterkt door de verhoging van de accijnzen op tabak en de uitbreiding van de verpakkingsheffing. De strijd tegen de sociale fraude zal overigens versterkt worden.

Bovendien voorziet het generatiepact dat, vanaf 1 januari 2007, een deel van de ontvangsten van de personenbelasting en van de vennootschapsbelasting toegekend zal worden aan de sociale zekerheid, dit als terugverdieneffect voor de nieuwe verminderingen van werkgeversbijdragen. Die lastenverminderingen moedigen immers het scheppen van banen aan en hebben dus een verhoging van de belaste inkomsten tot gevolg.

5.3.2 Beheersing van de gezondheidsuitgaven

In 2005 zijn de gezondheidsuitgaven binnen de perken van de begrotingsdoelstelling gebleven. Dit is het gevolg van structurele rationaliseringsmaatregelen inzake uitgaven die vroeger zijn genomen om de kosten binnen de perken te houden. Volgens de meest recente ramingen zouden ook in 2006 de uitgaven aan de groei-doelstelling tegemoetkomen.

Conform het regeerakkoord respecteert de begroting 2007 van de gezondheidszorg de jaarlijkse reële groeinorm, vastgesteld op 4,5%. Het beleid inzake de strikte controle van de uitgaven wordt voortgezet. Wat de nieuwe getroffen maatregelen betreft, wordt de nadruk gelegd op de strijd tegen supplementen in ziekenhuizen.

Dankzij de strikte beheersing van de uitgaven en de meerontvangsten kunnen binnen deze groeinorm middelen vrijgemaakt worden om nieuwe initiatieven te financieren. Een vooruitziende strategie is ontwikkeld door de oprichting van een fonds, met name het Zilverzorgfonds. Dit Fonds, waarvoor in 2007 al 309 miljoen euro wordt gereserveerd, zal het mogelijk maken om de toekomstige investeringen te dragen die inzake gezondheidszorgen nodig zijn om de uitdaging van de vergrijzing aan te gaan.

Ook de bescherming van de patiënten wordt versterkt. Een nieuw OMNIO-statuut zal op 1 april 2007 ingevoerd worden. Dit zal het preferentieel tarief inzake gezondheidszorgen uitbreiden tot alle gezinnen waarvan de inkomsten zich onder een bepaalde drempel bevinden. Het tegemoetkomingsstelsel zal verbeterd worden voor chronische ziekten en de uitbreiding van de terugbetalingen zal de toegang tot de verschillende soorten verzorging vergemakkelijken.

Andere maatregelen zijn van toepassing op zorgverleners en houden onder andere de herwaardering van de huisartsengeneeskunde in.

5.3.3 Herwaardering van de sociale uitkeringen

Het behoud van een hoogstaand niveau van sociale bescherming bevordert de samenhang op sociaal vlak en de strijd tegen armoede. Dit systeem, dat het beschikbaar gezinsinkomen verder op peil houdt, ondersteunt ook de economische activiteit en versterkt bijgevolg de economische groei. Om aan die economische en sociale doelstellingen tegemoet te komen, wordt een hele reeks sociale uitkeringen geherwaardeerd.

De verhoging van het leefloon en van de laagste socialebijstandsuitkeringen met 2%, die voor oktober 2007 voorzien was, is vooruitgeschoven naar april 2007. Die versnelde uitvoering kost 16 miljoen euro. Het leefloon zal voorts op 1 januari 2008 verder met 2% verhoogd worden, ten belope van 32 miljoen euro. Vanaf 2009 zal dit loon aan het welzijn gekoppeld worden, zoals de andere sociale uitkeringen.

In 2007 worden nieuwe maatregelen inzake aanpassingen van pensioenen en van renten voor invaliditeit, arbeidsongevallen en beroepsziekten voorzien ten belope van 182 miljoen euro. Die zullen vooral de oudste en de laagste pensioenen en renten beogen. Voor 2008 bedraagt die enveloppe 209 miljoen euro voor het werknemersstelsel en 25 miljoen euro voor het stelsel van de zelfstandigen.

Bovendien heeft de regering bij de begrotingscontrole van juli 2006 beslist vanaf december 2006 het bedrag van de inkomensgarantie voor ouderen (IGO) te verhogen met 60 euro of 90 euro, respectievelijk voor huishoudens en voor alleenstaanden, zodat het de Europese armoedegrens bereikt.

Vanaf 1 april 2007 zullen zelfstandigen verhoogde kinderbijslag ontvangen voor hun eerste kind. De kleine risico's zullen vanaf 2008 voor de zelfstandigen in de verplichte ziekteverzekering worden opgenomen. De starters en de zelfstandigen die recht hebben op de IGO of op een heel laag pensioen, zijn reeds sinds 1 juli 2006 verzekerd tegen de kleine risico's.

Ook het verlenen, in september 2006, van een toeslag bij de kinderbijslag voor het begin van het schooljaar heeft de koopkracht van de gezinnen verhoogd. Deze maatregel zal vanaf 2007 herhaald worden.

5.4 Inspanningen voor prioritaire beleidsdomeinen

Dankzij de beheersing van de primaire uitgaven zijn er middelen vrijgemaakt voor prioritaire beleidsdomeinen. De vorige verbintenissen op het vlak van justitie en veiligheid, of van mobiliteit, hebben een vaste vorm aangenomen. De middelen voorzien voor ontwikkelingssamenwerking en e-government zijn gewaarborgd. Ook zijn er nieuwe prioriteiten vastgelegd in de begroting 2007, in het bijzonder inzake onderzoek en ontwikkeling, woonbeleid en milieubeleid.

Om onderzoek en ontwikkeling te ondersteunen, wordt een vrijstelling van de bedrijfsvoorheffing verleend aan nieuwe personeelscategorieën van bedrijven uit de privé-sector. Vanaf 1 januari 2006 was een vrijstelling van de bedrijfsvoorheffing van 25% voorzien voor ondernemingen die mensen met een doctorsgraad in de wetenschappen of burgerlijke ingenieurs in dienst hebben. In de begroting 2007 wordt die fiscale stimulans uitgebreid tot houders van een diploma van master in de wetenschappen (fysica, biologie, scheikunde, farmacie, enz.).

Instellingen die werkzaam zijn op het gebied van het fundamenteel onderzoek, zullen een totale vrijstelling van de sociale bijdragen genieten om het scheppen van nieuwe banen te stimuleren. Bovendien zal een gunstig belastingtarief toegepast worden op het inkomen dat wetenschappers ontvangen dankzij de resultaten van hun onderzoek. Ten slotte zal een reeks door wetenschappelijke instellingen voorgestelde projecten financieel ondersteund worden door het Ideeënfonds en zullen nieuwe federale onderzoeksprojecten gelanceerd worden.

Inzake woonbeleid komen er nieuwe maatregelen, onder meer fiscale. Het verminderd btw-tarief van 6% wordt toegepast voor de bouw van sociale woningen en voor het bouwen, na afbraak, van woningen in bepaalde grootstedelijke zones. Een fiscale stimulans wordt toegekend voor renovatiewerken in woningen, indien de eigenaar zijn goed te huur aanbiedt via een sociaal verhuurkantoor (SVK). De registratierechten op huurovereenkomsten zijn afgeschaft.

De fiscaliteit wordt een instrument om meer verantwoord milieuvriendelijk gedrag aan te moedigen. Energiebesparingen in woningen worden beloond door een verdubbeling van de toegelaten belastingaftrek voor energiebesparende investeringen. Een belastingvermindering van 150 euro wordt toegekend voor de aankoop van een weinig vervuulend voertuig.

Als afschrikmaatregel zal, na overleg met de betrokken economische sector en met respect voor de Europese raadplegingsprocedures, een bijdrage op verpakkingsafval ingevoerd worden, die rekening houdt met de CO₂-uitstoot van het productieproces van de verpakking. Het doel ervan is zowel bij de producenten als bij de gebruikers een gedragswijziging ten opzichte van verpakkingen te veroorzaken. Dankzij die bepaling worden ook de lasten op inkomens uit arbeid verlicht en afgewenteld op andere factoren

6 De houdbaarheid van de openbare financiën op lange termijn

6.1 Inleiding

Zoals de meeste ontwikkelde landen wordt België geconfronteerd met belangrijke veranderingen in de leeftijdsstructuur van zijn bevolking. Het gecumuleerd effect van de daling van de vruchtbaarheidsgraad enerzijds en de aanzienlijke stijging van de levensverwachting anderzijds leidt nu al tot wijzigingen in de leeftijdsstructuur, en dit zal in de periode na 2010 nog meer het geval zijn. Hierdoor zal een kleiner aantal actieven in de toekomst de sociale uitkeringen moeten financieren voor een toenemend aantal niet-actieve personen.

Om op middellange termijn te zorgen voor het behoud van een voldoende hoog collectief welvaartsniveau heeft de regering een coherente strategie ontwikkeld. Deze omvat naast een gerichte budgettaire politiek ook belangrijke economische en sociale beleidslijnen.

6.2 De budgettaire impact van de vergrijzing

Zoals vastgelegd in de wet op het Zilverfonds actualiseert de Studiecommissie voor de vergrijzing ieder jaar haar raming van de budgettaire kost van de vergrijzing. Voor de Belgische regering vormt deze raming de basis voor het uitwerken van haar beleid ten opzichte van de vergrijzing. Volgens het meest recente rapport van de Studiecommissie voor de vergrijzing zouden de sociale uitgaven tussen 2005 en 2030 toenemen met 3,8% van het bbp en tussen 2005 en 2050 met 5,8%.⁶

Deze raming houdt rekening met de impact van de maatregelen uit het generatiepact die de budgettaire kost van de vergrijzing beïnvloeden. Het pact bevat financiële stimuli om werknemers aan te moedigen hun pensionering uit te stellen (pensioenbonus...) en verstrengt de voorwaarden voor brugpensioenen. Deze maatregelen zullen ertoe leiden dat het aantal rechthebbenden zal dalen (bruggepensioneerden en in mindere mate ook gepensioneerden), maar ook dat de pensioenbedragen zullen stijgen. Andere sociale beleidsmaatregelen (welvaartsaanpassing, verhoging van de weddeplafonds, welvaartsaanpassing van de forfaitaire bedragen) veroorzaken overigens een verhoging van de uitgaven voor sociale uitkeringen. Op lange termijn zal deze meerkost echter meer dan gecompenseerd worden door de toename van de ontvangsten die zal volgen uit een hogere tewerkstelling en een hoger bbp. Dit alles zal leiden tot een globaal gunstige weerslag op de overheidsfinanciën, of een verbetering van het vorderingensaldo van België met 0,3% bbp in 2030 en 0,2% in 2050.

In Tabel 12 worden naast de ramingen van de Studiecommissie voor de vergrijzing ook deze opgenomen van de AWG. De cijfers die de Europese Commissie begin 2006 publiceerde⁷ hielden nog geen rekening met de impact van het generatiepact. Ondertussen heeft het Federaal Planbureau in samenwerking met de diensten van de Commissie de AWG-projecties geactualiseerd rekening houdend met de impact van de maatregelen uit het generatiepact en een herziening van de historische reeksen van het aantal loontrekkenden.⁸ In de geactualiseerde versie bedragen de kosten van de vergrijzing voor de periode 2005-2050 6,2% van het bbp, dat is 0,2% van het bbp minder dan in de eerder door de AWG gepubliceerde cijfers.

6 Zie ook Bijlage 3.

7 European Commission: The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 member States on pensions, health care, longterm care, education and unemployment transfers (2004-2050) – Report prepared by the Economic Policy Committee and the European Commission, European Economy, Special Report nr 1/2006.

8 Bureau Fédéral du Plan: intégration du pacte des générations dans la projection des dépenses sociales de l'AWG.

Beide projecties verschillen zowel inzake hypothesen als inzake gehanteerde methodologie. In het jaarlijks verslag van de Studiecommissie voor de Vergrijzing van mei 2006 wordt uitvoerig ingegaan op de verschillen tussen de twee projecties. In de AWG-projectie wordt de nadruk gelegd op de internationale vergelijkbaarheid, de Studiecommissie voor de Vergrijzing tracht bij het opstellen van haar projectie zo nauwgezet mogelijk rekening te houden met de nationale beleidsmaatregelen en de eenheden van het Belgische socialezekerheidsstelsel.

Tabel 12
Budgettaire gevolgen van de vergrijzing

In % bbp	2005	2010	2020	2030	2050	2005-2030	2005-2050
	Studiecommissie voor de vergrijzing						
Pensioenen	9,1	8,9	10,0	12,0	13,0	2,9	3,9
Gezondheidszorgen	7,1	7,9	8,6	9,5	10,8	2,4	3,7
Andere uitgaven voor de sociale zekerheid	6,9	6,6	5,8	5,3	5,0	-1,6	-1,9
Waarvan:							
Invaliditeit	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	0,0	-0,1
Werkloosheid	2,2	2,1	1,5	1,3	1,2	-1,0	1,1
Brugpensioenen	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	-0,1	-0,1
Andere sectoren	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	0,0	0,0
Uitgaven voor sociale zekerheid	23,1	23,4	24,4	26,8	28,8	3,8	5,8
P.m. personeelsuitgaven onderwijs	4,1	3,9	3,6	3,7	3,7	-0,5	-0,4
	Ageing working group						
Pensioenen	10,4	1,5	12,0	14,5	15,4	4,1	5,0
Rust-en overlevingspensioenen	9,2	9,2	10,8	13,4	14,5	4,2	5,3
Invaliditeit	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	-0,1	-0,1
Brugpensioenen	0,4	0,5	0,4	0,4	0,3	-0,1	-0,1
Gezondheidszorgen	7,1	7,4	7,8	8,4	9,4	1,3	2,3
Werkloosheid	2,2	2,1	1,9	1,8	1,8	-0,5	-0,5
Uitgaven voor sociale zekerheid	19,8	19,9	21,7	24,6	26,6	4,9	6,8
Onderwijs	5,6	5,2	4,9	5,0	4,9	-0,6	-0,6
Totaal	25,3	25,2	26,6	29,6	31,5	4,3	6,2

6.3 Eén strategie, drie beleidslijnen

De vergrijzing van de bevolking is voor de Belgische gezagvoerders een van de belangrijkste uitdagingen van de komende decennia. Om deze uitdaging aan te gaan werd een coherente strategie ontwikkeld. Deze strategie omvat drie fundamentele beleidslijnen:

1. *Budgettair: de overheidsschuld verder afbouwen en de nodige reserves aanleggen in het Zilverfonds;*
2. *Economisch: via gerichte lastenverlagingen de activiteitsgraad en de kwaliteit van de arbeid verhogen, in het bijzonder voor jongeren en werknemers ouder dan 50 jaar;*
3. *Sociaal: verder bouwen aan een sterke en solidaire sociale zekerheid.*

6.3.1 Budgettair beleid en het Zilverfonds

Zoals blijkt uit Tabel 12 zal de vergrijzing gepaard gaan met een aanzienlijke verhoging van de sociale uitgaven. De regering anticipeert in het begrotingsbeleid op deze langetermijnevoluties. De afbouw van de schuldgraad zal, net als gedurende het vorige decennium, tegen een aanzienlijk tempo worden voortgezet. De vermindering van rentelasten die hieruit zal voortvloeien zal extra ruimte scheppen voor het opvangen van de kosten van de vergrijzing.

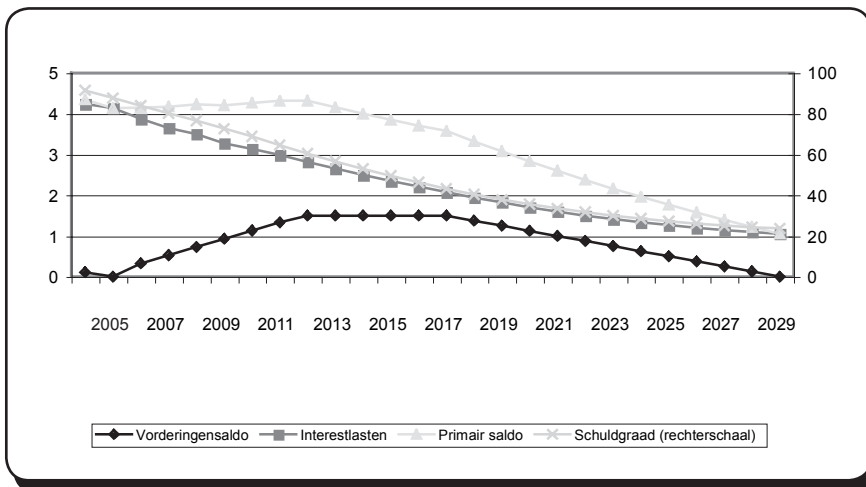
6.3.1.1 Begrotingsbeleid

Voor 2007 werd een begroting ingediend die een overschot van 0,3% van het bbp vertoont. Daarna zal dit overschot jaarlijks met 0,2 procentpunt verhogen, tot een niveau van 1,3 % in 2012. Dit traject is in de wet verankerd, namelijk in de 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. Grafiek 3 illustreert de impact van het hoger geschetste scenario op een aantal belangrijke parameters van de overheidsfinanciën.

Volgens het afbouwtraject dat de regering voor de openbare schuld heeft vooropgesteld, zou de schuldgraad tegen 2014 onder de 60% van het bbp zijn gedaald. Deze dalende schuldgraad maakt het mogelijk dat de interestlasten afnemen van 4,2% van het bbp in 2005 tot 1,1% in 2030. De geraamde evolutie van de kosten van de vergrijzing verloopt niet parallel met de ruimte die vrijkomt door de dalende interestlasten. Deze ruimte kan dan ook in eerste instantie aangewend worden voor de opbouw van overschotten.

Grafiek 3

De belangrijkste parameters van de overheidsfinanciën in een illustratief scenario (in % bbp)



Tot dusver heeft het beleid van de Belgische regering inzake veroudering 2030 als horizon, net zoals het Zilverfonds. Indien men de curves doortrekt tot 2050, met als veronderstelling dat het primair saldo exclusief kosten van de vergrijzing uitgedrukt in bbp-termen na 2030 constant wordt gehouden, dan evolueert het vorderingensaldo naar een tekort van 2,7% van het bbp en de schuldgraad naar 41%. Het budgettaire beleid ten opzichte van de vergrijzing zal dus op geregelde tijdstippen moeten worden geëvalueerd en desgevallend worden bijgesteld.

6.3.1.2 *Het Zilverfonds*

Het Zilverfonds werd in 2001 opgericht met de bedoeling reserves aan te leggen om de financiering te waarborgen van de bijkomende uitgaven voor de verschillende wettelijke pensioenstelsels in de loop van de periode 2010-2030. De wet van 5 september 2001 tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds bepaalt dat dit fonds gefinancierd wordt door begrotingsoverschotten, overschotten van de sociale zekerheid, niet-fiscale ontvangsten en opbrengsten uit beleggingen. Tot 2006 wordt het fonds voornamelijk gefinancierd met eenmalige inkomsten. De aangepaste wet op het Zilverfonds bepaalt allereerst dat de toenemende begrotingsoverschotten⁹ die gepland zijn tot 2012 worden doorgestort naar het Zilverfonds. Vanaf 2013 worden de stortingen aan het Zilverfonds bepaald door de Koning bij een in Ministerraad overlegd KB, maar deze zullen eveneens gerelateerd zijn aan het gerealiseerde vorderingensaldo. Een tweede belangrijke component van de wijziging betreft de beperking van de mogelijkheid om het Zilverfonds te financieren uit verrichtingen met een effect op de overheidsschuld en zonder effect op het vorderingensaldo (eenmalige maatregelen). Voor de periode 2007-2010 worden deze beperkt tot 250 miljoen euro per jaar, voor de daaropvolgende jaren tot 500 miljoen euro per jaar. De middelen van het Zilverfonds kunnen worden aangewend om de stijging van de uitgaven voor de verschillende wettelijke pensioenstelsels in de periode 2010-2030 op te vangen, op voorwaarde dat de schuldgraad voor de gezamenlijke overheid kleiner is dan 60% van het bbp

6.3.1.3 *De in het Zilverfonds belegde kapitalen*

Tabel 13 geeft een overzicht van de in het Zilverfonds belegde kapitalen. Eind 2005 bedroegen deze 12.391,8 miljoen euro. Na het verstrijken van de vervaldatum stemt dit overeen met 20.559 miljoen euro.

Tabel 13
De in het Zilverfonds belegde bedragen

		Belegde kapitalen	Gecumuleerd
2001	UMTS	437.805.323,80	
	meerwaarde goud	177.114.565,60	
	kortetermijninterest	9.156.142,90	
		624.076.032,30	624.076.032,30
2002	winst Nationale Bank	429.000.000,00	
	kortetermijninterest	2.740.237,50	
		431.740.237,50	1.055.816.269,80
2003	dividenden 2002 Belgacom	237.252.326,50	
	bankbiljetten	213.965.560,00	
	credibe	2.645.687.591,80	
		293.449,69	
		3.097.198.927,99	4.153.015.197,79
2004	dividenden 2003 Belgacom	290.000.021,30	
	kortetermijninterest	6.159.344,10	
	pensioenfonds Belgacom	5.000.000.000,00	
	Alesh	2.500.000.000,00	
		7.796.159.365,40	11.949.174.563,19
2005	EBA	422.897.175,76	
	saldo Credibe	19.754.399,06	
	kortetermijninterest	2.058,25	
		442.653.633,07	12.391.828.196,26

In 2006 wordt in het Zilverfonds een bedrag gestort gelijk aan 0,2% van het bbp. Daarenboven werd bij de begrotingscontrole in juli beslist dat het saldo 2006, dat de Nationale Bank van België in februari 2007 zal vaststellen, als nieuwe bijdrage in het Zilverfonds wordt gestort.

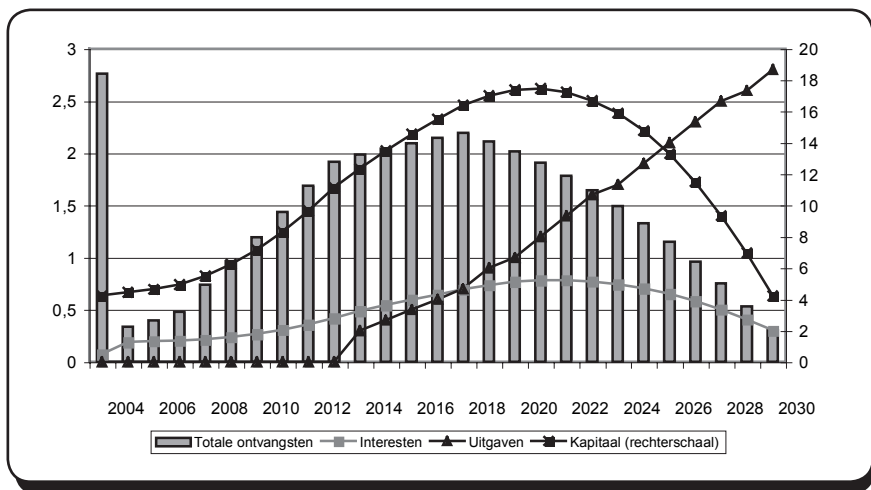
In 2007 zal het overschot van 0,3% van het bbp (of 900 miljoen euro) zoals gepland volledig aan het Fonds worden toegewezen. Aldus zullen de middelen van het Fonds 14 miljard euro bedragen. De doelstelling van 13 miljard euro tegen eind 2007, afgesproken op de Ministerraad van Oostende op 20 en 21 maart 2004, wordt dus overtroffen.

6.3.1.4 De werking van het Zilverfonds op lange termijn

Grafiek 4 illustreert de werking van het Zilverfonds op langere termijn. Zoals gezegd wordt vanaf 2007 de punctuele financiering vervangen door een structurele financiering, met name de toewijzing van de overschotten die door de gezamenlijke overheid zullen worden gerealiseerd. Geleidelijk aan zullen ook de interesten op het belegde kapitaal een steeds belangrijker plaats in de financiering innemen. Het kapitaal van het Zilverfonds zal oplopen tot meer dan 16% van het bbp. In het achterliggende scenario voor de overheidsfinanciën daalt de schuldgraad van de gezamenlijke overheid in 2014 onder de 60%. Conform de wet kunnen vanaf dat ogenblik de middelen van het Zilverfonds aangewend worden voor de financiering van de stijging van de pensioenuitgaven. Door de combinatie van oplopende uitgaven en het opdrogen (door het verminderen van de overschotten) van de structurele ontvangsten, zal het kapitaal van het Zilverfonds gaandeweg dalen. De gunstige invloed van de schuldfabouw en de daaruit resulterende daling van de interestlasten op de budgettaire marge blijft een rol spelen.

Grafiek 4

Een illustratief scenario voor het Zilverfonds



6.3.1.5 Het budgettaire beleid als onderdeel van een globale strategie

Zoals hoger reeds werd aangegeven, vormt het hierboven geschetste budgettaire beleid slechts een beleidslijn uit een meer globale strategie. Een voldoende snelle afbouw van de overheidsschuld zou in principe moeten volstaan om de toenemende kosten van de vergrijzing op te vangen. Maar dit zou tevens betekenen dat alle toekomstige budgettaire ruimte toegewezen wordt aan deze ene beleidslijn en dat er nog weinig ruimte rest voor andere beleidsinitiatieven of uitdagingen. Op deze manier zou de Belgische economie aan slagkracht verliezen, wat dan weer een invloed zou hebben op de overheidsontvangsten. Het zou dan ook verkeerd zijn de strategie voor het opvangen van de gevolgen van de vergrijzing enkel op een budgettaire pijler te stoeien. Een aantal andere beleidsdomeinen moeten eveneens een belangrijke bijdrage leveren. Door het bevorderen van de werkgelegenheid en meer algemeen de economische groei, wordt het financieel draagvlak voor het opvangen van de kosten van vergrijzing versterkt. Doordat steeds meer mensen van de sociale zekerheid afhankelijk zullen zijn, wordt een sterke en solidaire sociale zekerheid immers nog belangrijker. In het kader van het generatiepact heeft de regering een geheel van maatregelen genomen op de geciteerde beleidsdomeinen, deze werden reeds toegelicht in hoofdstuk 5.

7 Institutionele aspecten van het Belgische begrotingsbeleid

In het Belgische begrotingsproces spelen twee instellingen een belangrijke rol: de Hoge Raad van Financiën en het Instituut voor de Nationale Rekeningen. De rol van de Hoge Raad van Financiën is veeleer normatief: hij beoordeelt de stabiliteitsprogramma's en analyseert de financieringsbehoeften van de verschillende overheidsniveaus. Het Instituut voor de Nationale Rekeningen maakt de macro-economische voorspellingen waarop de federale begroting is gestoeld en staat ook in voor het opstellen van de belangrijkste macro-economische statistieken.

Ook het Zilverfonds en de ermee samenhangende procedures en structuren hebben een belangrijke impact op het Belgische begrotingsbeleid.

7.1 De Hoge Raad van Financiën en de coördinatie van het begrotingsbeleid in een federale staat

De Hoge Raad van Financiën werd in 1989 ingrijpend hervormd. Een van de nieuwe taken bestond erin toezicht te houden op de budgettaire politiek van de gemeenschappen en gewesten en het begrotingsbeleid van de verschillende overheden te coördineren. Daartoe werd binnen de Hoge Raad van Financiën de Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid opgericht. Deze Afdeling wordt samengesteld uit experts voorgedragen door de Nationale Bank van België, de federale ministers van Financiën en Begroting en de regeringen van gemeenschappen en gewesten.

In haar jaarlijks advies formuleert de Afdeling Financieringsbehoeften budgettaire doelstellingen voor de verschillende overheden: de federale overheid, de sociale zekerheid, de individuele gemeenschappen en gewesten, en het geheel der lokale overheden. Zoals hierboven reeds werd vermeld beschikken de gemeenschappen en gewesten over een uitgebreide budgettaire autonomie. De adviezen van de Hoge Raad zijn dan ook op zich niet bindend, wel vormen zij het uitgangspunt voor de akkoorden die tussen de federale overheid en de gemeenschappen en gewesten worden gesloten in de schoot van de Interministeriële Conferentie Financiën en Begroting en die nadien worden bekrachtigd door het Overlegcomité.

In 2001 werd binnen de Hoge Raad van Financiën een Studiecommissie voor de vergrijzing opgericht, die de budgettaire en de sociale gevolgen van de vergrijzing in kaart moet brengen. Op basis van deze analyse formuleert de Afdeling Financieringsbehoeften adviezen, op haar beurt moet de regering de adviezen van de Afdeling Financieringsbehoeften en van de Studiecommissie voor de vergrijzing verwerken in haar Zilvernota, die sinds de wet op het Zilverfonds in de begroting moet worden opgenomen.

7.2 Het INR als onafhankelijke instelling voor de opmaak van statistieken en macro-economische projecties

Zowel het IMF als de Europese Commissie beklemtonen het belang van onafhankelijke instellingen voor het opmaken van de belangrijkste statistieken en van de ramingen van de macro-economische parameters die gehanteerd worden bij de opmaak van de begroting. Door de wet van 21 december 1994 werd het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) gecreëerd. Het INR heeft de coördinatie van de opmaak van de belangrijkste statistieken en de macro-economische vooruitzichten tot opdracht. De opmaak van statistieken is toevertrouwd aan:

- De Nationale Bank van België (nationale en regionale rekeningen, statistieken buitenlandse handel, financiële rekeningen)
- Het Federaal Planbureau (de kortetermijnvoorzichten, de zogenaamde economische begroting, de input-outputtabellen)
- Beide instellingen samen staan in voor de opmaak van de overheidsrekeningen

De Raad van Bestuur van het INR is samengesteld uit vertegenwoordigers van de Nationale Bank, het Federaal Planbureau en het ministerie van Economische Zaken. Daarnaast werd een oriënteringscomité geïnstalleerd voor de nationale rekeningen en twee wetenschappelijke comités, één voor de nationale rekeningen en één voor de economische begroting.

De economische begroting, het geheel van macro-economische parameters waarop de regering steunt voor de opmaak van de begroting, wordt voorbereid door het Federaal Planbureau, voorgelegd aan het wetenschappelijk comité voor de economische begroting en goedgekeurd door de Raad van Bestuur van het INR. Deze werkwijze, waarbij verschillende onafhankelijke instellingen via hun vertegenwoordiging in de Raad van Bestuur of het wetenschappelijk comité betrokken worden bij de opmaak van de economische begroting, staat borg voor kwaliteitsvolle, niet politiek beïnvloede vooruitzichten. De regering neemt de ramingen van de economische begroting als uitgangspunt voor de opmaak van de begroting. Soms bouwt de regering in de begroting buffers in om rekening te houden met een abnormaal grote onzekerheid inzake de evolutie van de groei of interestlasten.

7.3 Het Zilverfonds en het begrotingsbeleid

Het Zilverfonds werd in 2001 opgericht met de bedoeling reserves aan te leggen om de financiering te waarborgen van de bijkomende uitgaven voor de verschillende wettelijke pensioenstelsels in de loop van de periode 2010-2030. De wet van 5 september 2001 tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds bepaalt dat dit fonds gefinancierd wordt door begrotingsoverschotten, overschotten van de sociale zekerheid, niet-fiscale ontvangsten en opbrengsten uit beleggingen. De middelen van het Zilverfonds kunnen worden aangewend om de stijging op te vangen van de uitgaven voor de verschillende wettelijke pensioenstelsels in de periode 2010-2030, op voorwaarde dat de schuldgraad voor de gezamenlijke overheid kleiner is dan 60% van het bbp.

Met de creatie van het Zilverfonds werd een directe band gelegd tussen het gevoerde beleid inzake schuldafbouw en de financiering van de pensioenen in de toekomst. De door 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 doorgevoerde wijzigingen hebben deze link nog versterkt.

De aangepaste wet op het Zilverfonds bepaalt allereerst een traject voor de financiering van het Zilverfonds tot 2012. In principe moet in 2007 0,3% van het bbp in het Zilverfonds worden gestort. Dit bedrag wordt elk jaar met 0,2 procentpunt verhoogd, tot 1,3% in 2012. Vanaf 2013 worden de stortingen aan het Zilverfonds bepaald door de Koning bij een in Ministerraad overlegd KB. De effectieve stortingen aan het Zilverfonds zijn echter afhankelijk van de door de gezamenlijke overheid gerealiseerde overschotten.

Een tweede belangrijke component van de wijziging betreft de beperking van de mogelijkheid om het Zilverfonds te financieren uit verrichtingen met een effect op de overheidsschuld en zonder effect op het vorderingensaldo (eenmalige maatregelen). Voor de periode 2007-2010 worden deze beperkt tot 250 miljoen euro per jaar, voor de daaropvolgende jaren tot 500 miljoen euro per jaar.

Door de doorgevoerde wijzigingen krijgt de financiering van het Zilverfonds niet alleen een meer structureel karakter, het traject inzake overschotten werd ook op indirecte wijze in een wet vastgelegd.

Naast de verankering van een traject van opbouw van begrotingsoverschotten heeft de wet op het Zilverfonds ook een procedure vastgelegd die jaarlijks moet worden gevolgd. Zoals beschreven in punt 7.1 moet de daartoe binnen de Hoge Raad van Financiën opgerichte Studiecommissie voor de vergrijzing jaarlijks een verslag opmaken over de budgettaire en sociale gevolgen van de vergrijzing. De Afdeling Financieringsbehoeften van de Hoge Raad van Financiën houdt bij de formulering van haar adviezen over het te volgen begrotingsbeleid rekening met dit verslag. De regering, ten slotte, moet in een jaarlijks te publiceren Zilvernota haar beleid met betrekking tot de vergrijzing uiteenzetten. Deze structuur draagt er toe bij dat de problematiek van de vergrijzing hoog op de politieke agenda blijft staan.

Bijlagen

Bijlage 1 : Sectoriële balans

<i>In % bbp</i>	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1. Vorderingenoverschot tov de rest van de wereld Waarvan :	1,9	2,0	2,0	2,2	2,4	2,7
- Saldo van de lopende transacties (goederen en diensten)	2,3	2,5	2,5	2,7	2,9	3,3
- Saldo van de primaire inkomsten en transferten	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
- Saldo van de kapitaalverrichtingen	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
2. Vorderingenoverschot van de private sector	1,7	2,4	3,0	3,0	3,0	3,0
3. Vorderingenoverschot van de gezamenlijke overheid	-0,0	-0,3	-1,0	-0,9	-0,5	-0,3
4. Statistische afwijking	-	-	-	-	-	-

Bijlage 2 : Belangrijkste hypothesen gehanteerd voor de vooruitzichten op middellange termijn

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Interestvoet korte termijn (jaarlijks gemiddelde)	2,1	2,9	3,6	3,6	3,7	3,7
Interestvoet lange termijn (jaarlijks gemiddelde)	3,3	3,9	4,1	4,2	4,4	4,5
Euro in USD x 100 (jaarlijks gemiddelde)	124,4	125,0	128,0	129,0	129,0	129,0
Nominale effectieve wisselkoers (2000 = 100)	106,5	106,9	107,2	107,4	107,4	107,4
Bbp - groei wereld (exclusief UE)	5,4	5,7	5,2	5,2	4,5	4,5
Bbp - groei UE - 15	1,6	2,8	2,3	2,4	2,3	2,3
Groei van relevante buitenlandse markten	6,2	8,3	6,2	6,7	6,5	6,4
Wereldimport in volume (exclusief UE)	7,9	9,2	8,2	7,9	7,9	7,9
Oileprijzen (USD per vat Brent)	54,4	66,1	67,6	68,4	67,4	65,0
Consumptieprijs exclusief olieproducten (in USD), groei	8,3	23,3	2,7	-1,6	1,3	1,5

Bijlage 3: Basishypothesen van de Studiecommissie voor de vergrijzing

Voor het uittekenen van de begrotingsstrategie op lange termijn baseert de regering zich onder meer op de ramingen van de kost van de vergrijzing opgemaakt door de Studiecommissie voor de vergrijzing. Deze commissie actualiseert jaarlijks haar ramingen omtrent de evolutie van de sociale uitgaven op lange termijn. De hypothesen die ze hiervoor als basis gebruikt zijn:

Basishypothesen van het scenario van de Studiecommissie voor de vergrijzing

Demografisch scenario	2000	2030	2050
Vruchtbaarheidsgraad	1,61	1,70	1,75
Levensverwachting bij geboorte : mannen	75,1	81,0	83,9
Levensverwachting bij geboorte : vrouwen	81,6	86,4	88,9
Migratiesaldo	18 445	17 358	17 300
Sociaal - economisch scenario(per gelacht en leeftijdklasse, invloed van het verouderen van de opeenvolgende generaties)			
Scholingsgraad	Gehandhaafd op het niveau van de recentste waameming		
Potentiële activiteitsgraden: mannen	Modellering die rekening houdt met cohorten en		
Potentiële activiteitsgraden: vrouwen	overgangsprobabiliteiten tussen sociaal - demografische		
Overstap uit beroepsbevolking, naar:	categorieën, per geslacht en leeftijdsklasse		
invaliditeit, oudere werklozen, bruggpensioen, pensioen			
Macro - economisch scenario (op lange termijn)			
Toename van productiviteit en jaarloon per tewerkgestelde	1,75% per jaar		
Strcturele werkloosheidsgraad in 2030 (<i>inclusief oudere niet - werkzoekende werklozen</i>)	8%		
Werkgelegenheidsgraad in 2030 (% van de bevolking op arbeidsleeftijd (15-64 jaar)	69,5%		
Sociaal - beleidsscenario's (op lange termijn)			
Loongrens	1,25% per jaar		
Minimumrecht per loopbaanjaar	1,25% per jaar		
Perequatie van de overheidspensioenen	1,25% per jaar		
Welvaartsaanpassing (algemene regeling)	scenario SCvV: 0,5% per jaar		
Binding aan de welvaart van de forfaitaire bedragen	scenario : 1,0% per jaar		