

Advies over de begrotingsvooruitzichten voorafgaand aan het Stabiliteitsprogramma 2009-2014 – Synthese en aanbevelingen

Hoge Raad van Financiën

Afdeling “Financieringsbehoeften van de overheid”

Dit is een uittreksel van het volledige document dat kan geraadpleegd worden op de webstek van de Studie- en Documentatiedienst (sdd) van de FOD Financiën (<http://docufin.fgov.be>). Een papieren versie van dit document kan op aanvraag verkregen worden bij de sdd. U vindt de coördinaten op de laatste bladzijde van deze uitgave..

De Leden van de Afdeling :

de Heer L. COENE, Voorzitter

de Heer N. DE BATSELIER

de Heer J. HILGERS

de Heer P. PRAET

Vertegenwoordigers van de Nationale Bank van België

de Heer A. BOON

Vertegenwoordiger van de Minister van Begroting

Mevrouw W. DEMEESTER-DE MEYER

de Heer G. PEERSMAN

Mevrouw F. THYS

de Heer G. PAGANO

Mevrouw Ch. SERVATY

de Heer E. DEGREEF

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

Waarnemer :

De Heer N. HEUKEMES

Vertegenwoordiger van de Duitstalige Gemeenschap

Secretariaat :

Mevrouw C. SPINNOY

Mevrouw F. DENIL

Mevrouw E. VANALME

de Heren L. BUFFEL

R. SAVAGE

F. STALLAERT

Inhoud

Lijst van afkortingen	17
Synthese en aanbevelingen	18
1 Een structurele en niet spontaan omkeerbare achteruitgang	19
2 Vergelijking van twee scenario 's van een "terugkeer naar het evenwicht"	20
3 Vooruitzichten op langere termijn	25
4 Aanbevelingen op korte en middellange termijn	26

Lijst van afkortingen

Bbp	Bruto Binnenlands Product	KVD	Kredietverleningen en Deelnemingen
BKV	Budgettaire kosten van de vergrijzing	LO	Lokale Overheden
EB	Economische Begroting	MT	Middellange termijn
EC	Europese Commissie	MTO	Medium Term Objective(s)
EDP	Excessive Deficit Procedure	NBB	Nationale Bank van België
ESCB	Europees Stelsel van Centrale Banken	NFB	Netto Financieringsbehoeften
ESR95	Europees Stelsel van Nationale en Regionale Rekeningen 1995	OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
EU	Europese Unie	PB	Personenbelasting
FO	Federale Overheid	PRSA	Primair Saldo
FPB	Federaal Planbureau	PRU	Primaire Uitgaven
G&G	Gemeenschappen en Gewesten	PRUBV	Primaire Uitgaven Buiten de Vergrijzing
GO	Gezamenlijke Overheid	Rp	Relatieve prijzen
HP	Hodrick-Prescott	R.sch.	Rechterschaal
HRF	Hoge Raad van Financiën	SCvV	Studiecommissie voor de Vergrijzing
IMF	Internationaal Monetair Fonds	SZ	Sociale Zekerheid
INR	Instituut voor de Nationale Rekeningen		

Synthese en aanbevelingen

Dit Advies geeft gevolg aan de officiële vraag van de Minister van Financiën van 10 februari 2009 om een voorafgaand Advies over het nieuwe Stabiliteitsprogramma. Het beoogt aldus de vooruitzichten op korte en middellange termijn inzake de Belgische overheidsfinanciën af te bakenen in een macro-economisch en budgettair referentiescenario “bij ongewijzigd beleid” ⁽¹⁾. Dit moet de beraadslaging kaderen omtrent de omvang van de te leveren budgettaire inspanningen met het oog op een terugkeer naar het begrotingsevenwicht. Aldus wordt de budgettaire houdbaarheid verzekerd in een verwachte context van stijgende begrotingskosten van de vergrijzing.

De hier gemaakte oefening, hoewel die zich concentreert op de vooruitzichten tot 2012-2015, reikt echter verder dan dit tussenliggend perspectief en poogt te ramen in welke mate een traject van een geleidelijke terugkeer naar het evenwicht verenigbaar is met een principieel volgehouden strategie van aanzienlijke voorfinanciering van de begrotingskosten van de vergrijzing. Daartoe en in afwachting van de nieuwe officiële ramingen van de begrotingskosten van de vergrijzing die in juni beschikbaar zouden zijn, gaat de Afdeling uit van de ramingen van juni 2008, die evenwel werden herraamd voor de periode 2008-2015 om rekening te houden met de weerslag van de neerwaartse herzieningen van de groeivoorzichten in 2009 alsmede de nieuwe gebruikte macro-economische hypothesen voor de latere jaren.

Die afbakening wordt uitgevoerd in een macro-financiële context die bijzonder ondoorzichtig en onzeker is door de uitzonderlijk snelle en nog nooit vertoonde omvangrijke cumulatieve verslechtering van de economische en financiële vooruitzichten die werden opgetekend sinds de zomer 2008 (zie tabel 2 van de eigenlijke tekst). Die belangrijke onzekerheid is niet enkel van conjuncturele aard, maar zij heeft ook een weerslag op de potentiële meer duurzame en structurele gevolgen van die crisis op de groeivoorzichten op middellange en langere termijn en zelfs ook op het groeipotentieel zelf. Het probleem wordt nog erger door het feit dat men nog niet aan het einde gekomen is van de neerwaartse herzieningen van de Europese en Belgische groeiprognoses voor 2009 en dat de vooruitzichten aangaande de timing en het hersteltempo in 2010-2011 zeer hypothetisch blijven. Daarom blijven de hierna onderzochte begrotingstrajecten veel meer dan vroeger omgeven met een grote marge van onzekerheid.

(1) Zie Bijlage I en in het bijzonder Afdeling AII.2 voor een beschrijving van de onderliggende macrobudgettaire hypothesen van dit zogenaamd scenario “bij ongewijzigd beleid”.

1 Een structurele en niet spontaan omkeerbare achteruitgang

De Belgische overheidsfinanciën staan voor een belangrijke uitdaging. Men verwacht voor 2009 een overheidstekort van ongeveer 3,5% van het bbp, dat ongetwijfeld onder het niveau van 4% van het bbp zal kunnen zakken in 2010. Die gevoelige verslechtering van de begrotingsresultaten is gedeeltelijk toe te schrijven aan de opeenvolgende neerwaartse herzieningen van de economische groeivoorzichten op korte en middellange termijn sinds de herfst 2008. De nog altijd heersende onzekerheid omtrent de omvang en de duur van de economische en financiële crisis beïnvloedt bovendien de prognoses van de begrotingssaldi op korte en middellange termijn. Dat geldt ook voor de beoordeling ervan in structurele termen. Op basis van de thans beschikbare informatie kan men het opgetekende structurele ⁽²⁾ overheidstekort voor 2008 op ongeveer 1,7% van het bbp ramen – dus veel hoger dan nog onlangs geraamd werd –. Dit structureel tekort vindt niet zijn oorsprong in de huidige crisis. In 2009 en bij ongewijzigd beleid (op basis van de onlangs doorgevoerde begrotingscontrole), zou dit *structureel* tekort volgens verschillende ramingen ongeveer 2,7% van het bbp kunnen bedragen. Het structurele bestanddeel van het tekort dat in principe onafhankelijk is van de economische conjunctuur en van het groeiprofiel, zal per definitie niet « spontaan » verdwijnen in de loop van de eerstkomende jaren, zelfs in geval van een krachtig conjunctuurherstel in 2011-2015. Integendeel, de fundamentele huidige tendens is de verdere verslechtering van dit structureel tekort, onder de gecombineerde invloed van de ingezette trendmatige stijging van de vergrijzinggebonden uitgaven (ongeveer 0,5 tot 0,6% van het bbp om de twee jaar) en van het begin van een nieuwe opwaartse omkering (en herstart) van het « Sneeuwbaaleffect » van de overheidsschuld en vooral van de erop verschuldigde rentelasten. De verzwaring van de rentelasten, die in 2009 niet tot uiting komt door de sterke daling van de rentelasten op korte termijn, zal tot uiting kunnen komen in de cijfers vanaf 2010-2011. Zonder corrigerende maatregelen (zogenaamd scenario « bij ongewijzigd beleid ») zal het structureel tekort sterk het risico kunnen lopen de grens van 3% van het bbp vanaf 2010 te overschrijden, 4% van het bbp te benaderen in 2012 en de grens van 5% van het bbp te bereiken of zelfs te overschrijden vanaf 2015.

Rekening gehouden met de sterke huidige conjunctuurverslechtering en zelfs met een verondersteld begin van een geleidelijk herstel vanaf 2011, zou het Belgisch overheidstekort bij ongewijzigd beleid, dus de conjuncturele en structurele component samen, het niveau van 4,5% van het bbp kunnen bereiken in 2010 (4,3% van het bbp volgens het recente Interim Forecast van de Commissie) en 5% van het bbp overschrijden in 2011. Zelfs wanneer er daarna een krachtig herstel zou komen (dat tot uiting zou komen in een bij veronderstelling hoge economische groei in 2012-2014, zodat de output-gap

(2) Zie kader nr 1 in de eigenlijke tekst voor een beschrijving van de belangrijkste conceptuele en methodologische aspecten van dit begrip, alsmede van het ermee verbonden begrip “automatische stabilisatoren”.

zou worden weggewerkt in 2015), zou het Belgisch overheidstekort « bij ongewijzigd beleid » niet spontaan dalen onder het peil van 4,5% van het bbp. Zonder belangrijke correcties – en zonder rekening te houden met de onverenigbaarheid ervan op termijn met de bestaande Europese regels -, zou dit tekort sneller dan men denkt kunnen leiden tot een potentieel explosieve ontsporing van de overheidsfinanciën, waarbij de overheidsschuld opnieuw meer dan 100 % van het bbp zou bedragen vanaf 2012 en een structureel overheidstekort 6 % van het bbp zou overschrijden vanaf 2020.

Deze evaluatie stoelt niet op een pessimistisch scenario maar eerder op een voorzichtig scenario omdat daarbij geen rekening is gehouden met de dreigende destabiliserende gevolgen van een dergelijke ontsporing of gebrek aan maatregelen op de risicopremie op de overheidsschuld (rentespreads). Dat zou dan gepaard gaan met een verdere verslechtering van het tekort. Er wordt eveneens geen rekening gehouden met de eruit voortvloeiende risico's op de reële groei zelf waartoe een dergelijke aanhoudende budgettaire verslechtering zou leiden via de aldus ontstane waarschijnlijke verhoging van het voorzorgsparen van de gezinnen (« Ricardo-effect ») en via de meer klassieke financiële crowding out-effecten (stijging van de kapitaalkost en van de financieringskost van de ondernemingen en van de beleggers in vastgoed, waardoor de vraag en de potentiële economische groei wordt beïnvloed).

2 Vergelijking van twee scenario 's van een "terugkeer naar het evenwicht"

Verschillende verkennende onderzoeken werden uitgevoerd om zorgvuldig een macro-economisch referentietraject af te bakenen. Daarbij werd geopteerd voor een scenario met een cyclisch herstel dat in 2011 nog geleidelijk is en daarna meer uitgesproken en duurzaam wordt. Die onderzoeken tonen aan dat, al was het maar om terug te keren tot een structureel begrotingsevenwicht, een saneringsinspanning op gebied van het primair saldo van ongeveer 4,5 à 5 % van het bbp noodzakelijk is op korte en middellange termijn, wat aanzienlijk is vergeleken met de ervaring van de andere belangrijke budgettaire saneringen (op het vlak van het primair saldo) die reeds werden doorgevoerd in de jaren 1982-87 en 1993-98.

Die terugkeer naar het evenwicht – los van de vraag naar de timing ervan – is een onontkoombare tussenliggende doelstelling in het perspectief van de budgettaire houdbaarheid op middellange en lange termijn. De huidige financiële en structurele crisis (inclusief de meer cyclische gevolgen ervan) neemt immers de belangrijke uitdagingen niet weg van de budgettaire houdbaarheid en van een duurzame financiering van de sociale bescherming in de context van de vergrijzing en de te verwachten stijging van de erbij horende budgettaire kosten. Die vooropgestelde terugkeer naar het evenwicht doet

helemaal geen afbreuk aan de bedenkingen die daarnaast kunnen gemaakt worden over de middelen om in de toekomst de evolutie van de sociale uitkeringen en de budgettaire kosten ervan beter te beheersen. De analyse van het recente verleden (de laatste 8 tot 10 jaar) toont voldoende aan dat de structurele opwaartse evoluties ter zake duidelijk meer uitgesproken waren dan verwacht.

Verskillende verkennende trajecten die bedoeld zijn om die terugkeer van het evenwicht te verzekeren in het perspectief van de houdbaarheid op lange termijn werden onderzocht.

De terugkeer naar het nominaal evenwicht vanaf 2011 (met daarna een terugkeer naar het oude traject van de Afdeling van maart 2007) werd als optie uitgesloten. De vereiste saneringsinspanning die weliswaar startend vanuit een recessief conjunctureel klimaat zou moeten gevoerd worden, is inderdaad heel groot (5 % van het bbp in *netto* termen of *ex-post*, wat ongetwijfeld een grotere bruto of *ex ante* inspanning impliceert). Die heel aanzienlijke inspanning zou bovendien moeten geconcentreerd zijn op een uitzonderlijk korte periode – nauwelijks twee jaar, waarvan ten minste één jaar (2010) een zeer zwakke verwachte groei kent. Zo'n schoktherapie lijkt niet enkel weinig aanbevelenswaardig vanuit een zuiver conjunctureel perspectief, maar loopt eveneens sterk het risico te leiden tot een brutale en kwalitatief suboptimale "sanering". Tenslotte kan die zelfs niet verantwoord worden vanuit het perspectief van een inhaaltraject voor de voorfinanciering van de vergrijzing. Het komt er inderdaad op aan in deze heractualisering van de begrotingsvooruitzichten niet enkel de belangrijke wijzigingen van de macro-financiële context op korte termijn te verwerken, maar eveneens de belangrijke sindsdien doorgevoerde harramingen (Verslag van juni 2008 van de SCvV) in de bevolkingsvooruitzichten op lange termijn, alsmede in de daarmee samenhangende thans beschikbare harramingen van de budgettaire kosten van de vergrijzing (BKV) en van de potentiële of trendmatige economische groei. Welnu, de jongste ramingen van de SCvV wijzen, tot het bewijs van het tegendeel, op een – weliswaar beperkte - verlichting van de BKV over de periode 2012-50 ten opzichte van de vroegere ramingen (2006 en 2007). Dat verlaagt beduidend het peil van het beoogde en op middellange termijn te behalen begrotingsoverschot om een bepaalde graad van voorfinanciering van de BKV te verzekeren.

Het eerste scenario (nr. 1), welke de voorkeur van de Afdeling wegdraagt, legt de terugkeer naar het effectieve begrotingsevenwicht op bij voorkeur vanaf 2013 (wat volgens onze hypothesen impliciet een doelstelling van een beperkt structureel overschot veronderstelt) en ten laatste in 2015. De vereiste saneringsinspanning in termen van het primair saldo is dus zeer aanzienlijk (iets meer dan 1,1 % van het bbp gemiddeld per jaar en dat cumulatief gedurende 4 jaar). Louter ter illustratie, indien de inspanning zou moeten geconcentreerd zijn enkel op de primaire uitgaven buiten vergrijzing (geza-

menlijke overheid, inclusief de lokale overheden) exclusief de overheidsontvangsten en de sociale uitkeringen, zouden die uitgaven cumulatief moeten dalen in reële termen met ongeveer 16 % in 4 jaar (-4,2 % gemiddeld per jaar, in de plaats van de in het traject “bij ongewijzigd beleid” in aanmerking genomen jaarlijkse stijging van ongeveer 1,9 % en van de sinds 10 jaar opgetekende jaarlijkse stijging van 2,5 %). Vanaf 2014 zou gelet op de hypothese “na sanering” van een (quasi)-stabilisatie van het primair saldo buiten vergrijzing en van de ratio van de overheidsontvangsten, de reële groei van die uitgaven opnieuw kunnen aansluiten bij een tempo dat lichtjes onder dat van het trendmatige bbp ligt (en/of van de overheidsontvangsten).

Indien dezelfde saneringsinspanning globaal en/of tot alle overheidsgeledingen zou moeten verruimd worden tot de totale primaire uitgaven (inclusief de vergrijzingsgebonden uitgaven) exclusief de overheidsontvangsten, zou de gemiddelde reële groei van die uitgaven tot ongeveer 0 % moeten teruggebracht worden (-0,2 % per jaar) gedurende 4 opeenvolgende jaren. Dit is vergelijkbaar met een endogene groei van die uitgaven geraamd op ongeveer 2,5 % gemiddeld per jaar, een percentage dat opwaarts gedreven is door de sociale uitkeringen (hoofdzakelijk gezondheidszorgen en pensioenen).

Zelfs voor dit scenario zou het waargenomen tekort slechts in 2011 opnieuw onder de 3 % van het bbp zakken (2,7 % van het bbp) om verder af te nemen tot 1,5 % van het bbp in 2012 en 0 % van het bbp in 2013.

Het tweede scenario (nr. 2), dat opgesteld werd om een referentiepunt te hebben stelt een duidelijk meer in de tijd gespreide cumulatieve discretionaire begrotingsinspanning in termen van het primair saldo voorop van 0,5 % van het bbp per jaar, totdat het begrotingsevenwicht zal zijn hersteld. In het in aanmerking genomen macro-economisch scenario zou die doelstelling slechts in 2019 bereikt zijn, dus na 10 opeenvolgende jaren met een volgehouden restrictieve aanpassing (in totaal ongeveer 5 % van het bbp, of een totale inspanning die iets hoger is dan de meer geconcentreerde inspanning van het scenario nr.1). Indien zoals in scenario 1 de inspanning zou geconcentreerd zijn op de uitgaven buiten vergrijzing, zouden die uitgaven nog moeten dalen met ongeveer 6,5 % in reële termen tot 2019 (of 0,6 % gemiddeld per jaar). De nulgroei van die uitgaven alleen is dus op zich ontoereikend om de verwezenlijking van de doelstelling te verzekeren. Men zou bijvoorbeeld ofwel de ratio van de overheidsontvangsten geleidelijk evenredig moeten verhogen, ofwel het groeitempo van de totale vergrijzingsgebonden uitgaven verlagen met 0,5 % per jaar (een gecumuleerde daling van meer dan 4% ten opzichte van het door de SCvV vooropgestelde peil), ofwel verscheidene maatregelen combineren met elkaar. Het tweede scenario gaat ook uit van de technische hypothese dat de sanering en het begrotingsherstel die meer in de tijd gespreid zijn, geen weerslag zullen hebben op de spreads van de Belgische rentevoeten en dus op de impliciete rentevoeten. Als in dit scenario de Belgische spreads op de overheidsschuld zouden stijgen met 130

basispunten ten opzichte van een scenario met een snellere sanering, zouden de bijkomende rentelasten volgens ramingen permanent ongeveer 1,3 % van het bbp bedragen, of cumulatief om en bij 10 % van het bbp over de periode 2010-2019.

Elk van deze scenario' s biedt voor- en nadelen.

Het **eerste scenario**, dat weliswaar procyclisch is bij de aanvang, biedt het voordeel dat de cumulatieve spiraal van verslechtering sneller wordt doorbroken en dat de onderliggende structurele tekorten meer frontaal worden aangepakt. In tegenstelling tot scenario nr. 2 zou het overheidstekort vanaf 2011 onder de "symbolische" grens van 3 % van het bbp teruggebracht worden. Zoals tijdens de procyclische sanering van 1993-94 (Gloobaal plan) zouden de belangrijkste voordelen ten opzichte van het tweede scenario zich buiten de simulatie kunnen situeren :

- a. de verwachtingen van een onbeheerste budgettaire ontsporen breken en het risico van een verhoging van het privé-sparen verlagen (Ricardo-effect) ⁽³⁾.
- b. een verhoging van de spreads op de Belgische rentevoeten op lange termijn vermijden en aldus de financiering op termijn van de overheidsschuld verlichten (dus ook de globale uit te voeren saneringsinspanning in termen van het primair saldo verminderen)
- c. het herstel van de productieve investeringen en van de vastgoedinvesteringen aanmoedigen door de kapitaalkost te verlagen.

De uitdaging bestaat er dus in dat de gunstige effecten op korte en middellange termijn als gevolg van de begrotingssanering voldoende (snel) de onvermijdelijke en traditionele negatieve terugkoppelingseffecten op de groei op korte termijn compenseren – zelfs indien die laatste in principe relatief beperkt zijn gezien de zeer hoge graad van openheid van de Belgische economie. Uit empirisch onderzoek ⁽⁴⁾ blijkt dat een restrictief begrotingsbeleid vanaf een bepaalde schuldgraad - ongeveer 80 à 90 % voor de eurozone - niet meer op de reële groei zou wegen.

De risico's van een dergelijk ambitieus saneringsprogramma liggen duidelijk bij de politieke en sociale haalbaarheid ervan op al bij al een relatief korte

(3) Vooruitlopend op onvermijdelijke toekomstige restrictieve maatregelen.

(4) Zie namelijk de Working Paper nr. 935 van september 2008 van de ECB (Nickel en Vansteenkiste : "Fiscal rules, the current account and ricardian equivalence").

tijd (4 jaar, waarvan in één in principe federale verkiezingen worden gehouden). De omvang van de vereiste budgettaire sanering houdt onvermijdelijk een evenwichtige en samenhangende verdeling in zowel bij de ontvangsten als bij de uitgaven over het geheel van de overheidsniveaus. Dit houdt dus tevens de definitie en de uitwerking van institutionele en/of budgettaire akkoorden in die dit evenwicht en die samenhang duurzaam moeten kunnen verzekeren.

Het **tweede scenario** biedt bijna inverse “pro” en “contra” argumenten. De duidelijk beperktere omvang van de restrictieve aanpassing op korte termijn (2010-2011) zou in principe minder wegen op het aanvankelijke conjunctuurherstel. Om die reden zou dat minder weerstand oproepen in een klimaat waarbij de budgettaire problemen op middellange termijn het risico lopen voor een tijd nog verborgen te blijven door de dringende noodzaak antwoorden te bieden aan de economische en sociale crisis die zich voordoet. Doordat de te bereiken doelstellingen zeer “ver in de toekomst liggen”, bestaat het risico, zoals dikwijls in het verleden, dat ze wegzakken en dat de te maken inspanningen voortdurend uitgesteld worden. Bovendien houdt dit scenario geen rekening met de reeds vermelde risico’s van hogere rentespreads op de Belgische overheidsschuld. De zichtbaarheid en dus de psychologische weerslag van die geleidelijke sanering lopen het risico zwak te zijn of zelfs omgekeerd te worden. Dat is des te meer het geval naarmate de zelfs strikte toepassing van dit tweede scenario geenszins in een eerste fase een verdere *waargenomen* verslechtering van de begrotingstoestand zal verhinderen, zelfs als het *structureel* herstel geleidelijk wordt uitgevoerd. Het overheidstekort zou inderdaad in dat geval in twee opeenvolgende jaren (in 2011-2012) oplopen tot boven de 4 % van het bbp en slechts ten vroegste in 2013 opnieuw onder de symbolische grens van 3 % zakken. Aldus zou het Belgisch tekort in dit scenario gedurende 4 jaren na elkaar (2009-2012) duidelijk boven 3 % van het bbp, de grens van het Groei- en Stabiliteitspakt, uitkomen. Na 2010 is dat zeker problematisch ten opzichte van de Europese budgettaire criteria en van de toepassing van het Stabiliteitspact 2009-2014. Vanuit dit dubbel gezichtpunt moet dit scenario dus verworpen worden als veel te geleidelijk.

Gelet op de omvang van de te leveren saneringsinspanning schijnt het weinig realistisch en niet geloofwaardig om de discretionaire saneringsinspanning te beperken tot enkel de uitgaven, zelfs inclusief de sociale uitkeringen. Het is nodig die inspanning uit te breiden tot de totaliteit van de actiemiddelen met inbegrip van de al dan niet fiscale overheidsontvangsten, door zowel op het niveau ervan in procent van het bbp in te werken als op de samenstelling ervan, in overeenstemming met de aanbevelingen van Afdeling Fiscaliteit en Parafiscaliteit in haar Advies van augustus 2007 over de belasting op arbeid, werkgelegenheid en concurrentievermogen.

3 Vooruitzichten op langere termijn

De doelstelling van deze afbakening bestaat thans niet in het opnieuw vastleggen van een normatief begrotingstraject op langere termijn. Het blijft niettemin belangrijk na te gaan in welke mate het belangrijke opgetekende verschil met het normatieve begrotingstraject dat twee jaar geleden werd aanbevolen de houdbaarheid op langere termijn van de Belgisch overheidsfinanciën op de helling zet, gelet op de jongste beschikbare ramingen van de budgettaire kost van de vergrijzing (BKV) ⁽⁵⁾. In dit perspectief op langere termijn is het bemoedigend vast te stellen dat eens het structureel evenwicht is hersteld, de houdbaarheid van de Belgische overheidsfinanciën zou moeten verzekerd zijn. Bovendien zou dat zo zijn zonder daarvoor even grote begrotingsoverschotten op te moeten bouwen (ongeveer 2 % van het bbp) als die welke vroeger werden aanbevolen door de Afdeling op basis van verschillende macro-economische en socio-demografische parameters op lange termijn. Om de voorfinanciering van de BKV in voldoende mate te verzekeren en daardoor een minimale budgettaire intertemporele ⁽⁶⁾ en intergenerationele neutraliteit te vrijwaren, zou een licht structureel begrotingsoverschot tussen 0 en 0,7 % van het bbp niettemin moeten aangehouden worden gedurende ten minste een vijftiental jaar. Dat is nodig om een voldoende hoog tempo van verlaging van de schuldgraad aan te houden en om aldus de automatische verlaging van het gewicht van de rentelasten te verzekeren om op die wijze op aanzienlijke wijze bij te dragen tot de financiering van de BKV.

Dit aanbevolen begrotingsoverschot ligt opnieuw dichtbij het peil dat thans wordt aanbevolen als MTO (Medium Term Objective) voor België door de Europese overheden.

Dit overschot is eveneens duidelijk geringer dan het door de Afdeling in haar Advies van maart 2007 aanbevolen overschot. Dat kan paradoxaal lijken gelet op de recente economische en budgettaire toestand. Dat is toe te schrijven aan twee nauw met elkaar verbonden mechanismen. Eerst en vooral de jongste ramingen van de SCvV gaan uit van de verlaging van de budgettaire kosten van de vergrijzing op *lange termijn* (na 2013) ten opzichte van het begrotingsscenario van het Advies van 2007. Dat is het gevolg van nieuwe socio-demografische vooruitzichten en hogere werkgelegenheidsvooruitzichten. Die vooruitzichten hangen samen met hypothesen van hoge productiviteitsverbeteringen en leiden tot een verhoging van de vooropgestelde trendmatige economische groei. Die herraming van de trendmatige groei verruimt voor een gegeven traject van het primair saldo de reële groeimarges van de primaire uitgaven buiten vergrijzing (maar niet de marges die samenhangen met de bevolking)

(5) Op basis van het jongste macro-economische (« afgevlakte ») scenario en van het socio-demografische scenario van de SCvV die beschikbaar zijn sinds de zomer 2008.

(6) Hier in de technische betekenis gedefinieerd van een “relatief stabiele en constante evolutie van het structureel primair saldo buiten vergrijzing in de periode na het evenwicht”.

Het gebruik van het scenario van 2008 van de SCvV leidt dus tot een aanzienlijke verlaging van het op middellange en lange termijn te bereiken overschot om een bepaald deel van de budgettaire kosten van de vergrijzing voor te financieren.

Dat resultaat zal evenwel regelmatig moeten herbeoordeeld worden, in het bijzonder in het licht van de eerstkomende herraaming van de budgettaire kost van de vergrijzing (BKV) in principe in juni 2009 en indien mogelijk ook in het licht van de gevoeligheidstesten op basis van varianten uitgaande van alternatieve hypothesen (in het bijzonder inzake trendmatige productiviteitswinsten, activiteitsgraad, enz.).

4 Aanbevelingen op korte en middellange termijn

Rekening houdend met die verschillende perspectieven en ondanks de nog sterke onzekerheden is de Afdeling van advies dat het er zal op aan komen vanaf de herfst 2009, bij de opstelling van de begroting 2010, de uitwerking van een meerjarenprogramma voor te bereiden voor een geleidelijke terugkeer naar het begrotingsevenwicht, bij voorkeur vanaf 2013 en ten laatste in 2015 in functie van de groeivoorzichten voor die jaren. Indien die budgettaire saneringsinspanning geconcentreerd zou worden op de periode 2010-2013, zou die inspanning jaarlijks hoger zijn dan de reeds aanzienlijke inspanning die werd opgetekend in de saneringsperiode 1993-1998 ten tijde van het Globaal Plan. Indien die inspanning zou gespreid worden tot 2015, zou die in een beperkte mate geringer zijn.

Ten minste vier factoren beperken thans in België zeer sterk de mogelijkheid om budgettaire en/of fiscale middelen in te zetten voor een herstelbeleid:

1. de zeer hoge graad van economische openheid en de relatief geringe multiplicatorwerking van die instrumenten als gevolg daarvan,
2. de nog hoge en opnieuw stijgende overheidsschuldgraad,
3. de kwetsbaarheid ervan voor elke toekomstige – zelfs vertraagde – verhoging van de internationale rentevoeten en/of Belgische spreads ten opzichte van de referentierentetarieven en
4. tenslotte vooral het belang van de socio-demografische uitdagingen van de vergrijzing en van de stijgende budgettaire kosten ervan,

Rekening houdend met al die factoren moeten de overheden elke verzwaring van de schuldenlast door nieuwe herstelmaatregelen die niet strikt gericht en tijdelijk zijn, vermijden, afgezien van de verzwaring van de schuldenlast welke voortvloeit uit het normale spel van de automatische stabilisatoren. Die verzwaring zou het gevolg kunnen zijn van maatregelen die niet strikt gericht en niet tijdelijk zijn. De overheden moeten echter zo vlug mogelijk de budgettaire houdbaarheid herstellen en aldus een aanzienlijke voorfinanciering verzekeren van de budgettaire kosten van de vergrijzing.

Een minimalistische strategie van alleen de schuldgraad te stabiliseren, zelfs indien daardoor op korte termijn een explosieve ontsporing van de overheidsfinanciën zou kunnen worden vermeden en voor een tijd de onmiddellijk te leveren begrotingsinspanningen zouden beperkt worden, zou een passende financiering niet duurzaam kunnen verzekeren van de stijging van de begrotingskosten van de wettelijke pensioenstelsels. Alles wijst erop dat een uitstel van de onmisbare budgettaire sanering slechts de kost ervan verhoogt en aldus zelfs het voortbestaan ernstig bedreigt van het huidig model van de sociale bescherming en de financiering ervan.

Onderstaande tabel geeft de tussentijdse doelstellingen en resultaten weer van het scenario van een terugkeer naar het begrotingsevenwicht in 2013. Dit scenario maakt het mogelijk om het effectieve Belgische overheidstekort licht onder de grens van 3% van het bbp terug te brengen in 2011. Men verwacht dat de economische groei in dat jaar zal herstellen.

Tabel 1: Normatief begrotingstraject van een terugkeer naar het evenwicht in 2013

Genormeerd scenario van terugkeer naar evenwicht in 2013 met een jaarlijks gemiddelde primaire inspanning van 1,1 % bbp							
Niveaus (behalve (6)) in % bbp		2008	2009	2010	2011	2012	2013
Effectief vorderingensaldo bij ongewijzigd beleid	(1)=(3-2)	-1,1%	-3,5%	-4,4%	-5,1%	-5,1%	-4,9%
- Intrestlasten	(2)	3,7%	3,7%	3,9%	4,0%	4,2%	4,4%
Primair saldo bij ongewijzigd beleid	(3)	2,6%	0,2%	-0,5%	-1,1%	-0,9%	-0,5%
Vereist primair saldo	(4)	2,6%	0,2%	0,4%	1,2%	2,5%	4,1%
Verschil = Vereiste gecumul. inspanning	(5)=(4-3)	0,0%	0,0%	1,0%	2,3%	3,5%	4,6%
pm. Jaarlijkse NETTO inspanning	(6)=d.(5)	0,0%	0,0%	1,0%	1,3%	1,2%	1,1%
pm. Ex post beoogd effectief saldo (NFB)	(7)=(4-8)	-1,1%	-3,5%	-3,4%	-2,8%	-1,5%	-0,0%
pm. Intrestlasten ex post	(8)	3,7%	3,7%	3,9%	4,0%	4,1%	4,1%
pm. Schuldgraad	(9)	88,7%	94,7%	96,1%	95,9%	93,7%	89,6%

Noot: Om de leesbaarheid te bevorderen, worden de cijfers afgerond op één decimaal. Om die reden kan de som van de bestanddelen van een variabele, of de jaarlijkse variaties ervan, verschillen van het in de tabel vermelde totaal

In vergelijking met het traject bij ongewijzigd beleid geeft regel 6 aan welke de vereiste begrotingsinspanningen zijn bij de gebruikte groeihypothese om te komen tot een evenwicht. Een gemiddelde jaarlijkse inspanning van