

Het Stabiliteitsprogramma van België (2009-2013)

Inhoudstafel

1	Inleiding: algemeen beleidskader en doelstellingen	33
2	De economische context	35
3	Het vorderingensaldo en de overheidsschuld	41
3.1	De evolutie van de schuld	45
3.2	Het cyclisch gecorrigeerd saldo	47
3.3	Vergelijking met het vorige stabiliteitsprogramma	49
4	Kwaliteit van de openbare financiën	50
4.1	De arbeidsmarkt stimuleren	51
4.1.1	De verlaging van de lasten op arbeid	51
4.1.2	De strijd tegen de werkloosheidsvallen	52
4.1.3	Een ambitieus activeringsbeleid	53
4.1.4	Een verhoogde opleidingsinspanning	54
4.2	De context van de ondernemingsactiviteit verbeteren	54
4.3	Een versterkt socialezekerheidsstelsel	56
4.3.1	Een socialezekerheidsstelsel in evenwicht	56
4.3.2	De sociale uitkeringen herwaarderen	57
4.4	Een strikte uitgavenbeheersing	59
4.5	Het relanceplan	59
4.5.1	Maatregelen ten gunste van de ondernemingen	59
4.5.2	Versterking van de koopkracht	60
4.5.3	Duurzame ontwikkeling	61

4.5.4	Gewestelijke plannen	61
5	De houdbaarheid van de openbare financiën op de lange termijn	62
5.1	Inleiding	62
5.2	De budgettaire gevolgen van de vergrijzing	62
5.3	Eén strategie, drie beleidslijnen	64
6	Institutionele aspecten van het Belgisch begrotingsbeleid	67
6.1	Het INR als onafhankelijke instelling voor de opmaak van statistieken en macro-economische projecties	67
6.2	Naar een gemoderniseerde boekhouding voor de overheid	68
7	Bijlagen	70

1 Inleiding: algemeen beleidskader en doelstellingen

Het Stabiliteitsprogramma 2009-2013 belicht het Belgische budgettaire beleid voor de betreffende periode. Dit programma houdt rekening met het herstelplan van de federale regering dat werd beslist op 11 december 2008. De krachtlijnen van het programma zijn gebaseerd op het door de regering aan de Afdeling Financieringsbehoeften van de Hoge Raad van Financiën gevraagde advies.

In de loop van 2008 en in het eerste trimester van 2009 werden de groei-verwachtingen voor 2009 stelselmatig neerwaarts herzien. De groei-vertraging werd nog versterkt door de problemen op de financiële markten in september en oktober en de recessie die hierop volgde. In het in dit programma gehanteerde centraal scenario wordt voor 2009 uitgegaan van een inkrimping van de economie met 1,9 %. Ook in 2010 zou de geraamde bbp-groei van 0,6 %, onder zijn potentieel niveau blijven.

De uitzonderlijke omstandigheden vereisen een aangepast beleid. In eerste instantie moest de regering in het laatste trimester van 2008 een volledige ontwrichting van het financieel – bancaire systeem voorkomen. Om de continuïteit van het Belgisch banksysteem te verzekeren ging de overheid over tot het herkapitaliseren van een aantal grote financiële instellingen. Daarnaast werd de mogelijkheid geboden om een staatswaarborg te genieten voor interbancaire financiering en voor de uitgifte van obligaties binnen een bepaalde termijn. Daarnaast werd het plafond van de depositogarantie opgetrokken en het bestaande depositogarantiesysteem uitgebreid. De doorgevoerde herkapitalisatie heeft in eerste instantie een impact op de bruto-overheidsschuld.

Eind 2008 werkte de federale regering samen met de gewestregeringen een pakket maatregelen uit om de economische activiteit te stimuleren. De hierin vervatte maatregelen zijn gericht op het verschaffen van voldoende financiële middelen aan ondernemingen, onder meer door de uitbreiding van bestaande lastenverlagingen. Een reeks maatregelen is gericht op een betere bescherming van werklozen en hun snelle integratie op de arbeidsmarkt. Een aantal investeringprogramma's worden versneld en versterkt. Bij deze investeringen wordt de nadruk gelegd op duurzaamheid.

Om het interprofessioneel akkoord gesloten tussen werkgevers en werknemers te ondersteunen zullen de bestaande systemen van bijdragevermindering vereenvoudigd worden. Teneinde de loonhandicap van de

bedrijven te reduceren en de koopkracht op peil te houden worden een aantal bijkomende lastenverlagingen doorgevoerd.

De begroting is niet immuun voor de macro-economische omgeving. Op dit ogenblik de doelstellingen van het vorige stabiliteitsprogramma onverkort willen halen zou de economie nog meer schade toebrengen. Een tijdelijk conjunctureel tekort is aanvaardbaar, aangezien de automatische stabilisatoren er dan voor zorgen dat de economische activiteit niet te sterk terugvalt. België heeft zich ook ingeschreven in het door de Europese Commissie gelanceerde herstelplan. De budgettaire impact van het federale plan van december wordt voor 2009 geraamd op 0,6 % van het bbp. Voor 2009 gaat de regering momenteel uit van een vorderingstekort voor de gezamenlijke overheid van 3,4 % van het bbp.

De problemen op korte termijn mogen de aandacht niet afleiden van de doelstelling op lange termijn. Samen met het aantrekken van de economie zullen de inspanningen moeten opgevoerd worden om de doelstelling op middellange termijn, namelijk het realiseren van een evenwicht, veilig te stellen. Het tijdens de laagconjunctuur ontstane tekort, moet, eens de economische omgeving dit toelaat, worden weggewerkt. Op die manier kan het begrotingsbeleid ook bijdragen tot het herstel van het vertrouwen van de economische actoren. De regering is van oordeel overeenkomstig het advies van de Hoge Raad van Financiën dat het er zal op aankomen 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.

Verder wordt de aanbeveling van de Hoge Raad van Financiën overgenomen die pleit voor een duidelijke en evenwichtige verdeling van de budgettaire saneringsinspanningen tussen de twee grote entiteiten, alsook binnen elke entiteit.

2 De economische context

De globale economische toestand en de groeivoorzichten op korte termijn zijn bij het begin van 2009 bijzonder onduidelijk.

Zoals gebruikelijk werd de Begroting 2009 opgemaakt op basis van de Economische Begroting die op 12 september 2008 afgewerkt werd door het Instituut voor de Nationale Rekeningen. Er werd toen gerekend op een economische groei van 1,2 % voor 2009. Deze Economische Begroting die geraamd werd op basis van de voorjaarsvoorzichten van de Europese Commissie en aangepast werd in functie van recentere waarnemingen, hield rekening met een economische vertraging ten gevolge van de turbulenties op de financiële markten. Na het faillissement midden september van Lehman Brothers werden deze financiële turbulenties echter gevolgd door een algemeen verlies aan vertrouwen en een echte crisis op de kapitaalmarkten. Vanaf dat moment is de economische context grondig verslechterd en uitermate onzeker geworden.

De voorzichten van de Economische Begroting van september 2008 zijn vanaf november irrealistisch geworden. Het Planbureau heeft in de loop van de maanden zijn voorzichten aangepast, rekening houdend met de jongste beschikbare gegevens. Aldus werden in januari en februari 2009 twee economische begrotingen opgemaakt als referentie voor de begrotingscontrole en de heractualisering van de begrotingsramingen voor 2009 op een basis die de economische toestand het best mogelijk weerspiegelt. Ten slotte heeft het Planbureau begin maart de voorzichten op middellange termijn opgemaakt die de economische context van dit Stabiliteitsprogramma bepalen.

Voor de jaren 2009 en 2010 is de in deze voorzichten gebruikte internationale context die van de voorzichten die op 19 januari 2009 door de Europese Commissie gepubliceerd werden. De internationale context voor de periode 2011-2014 verwijst vooral naar de jongste voorzichten op middellange termijn van de OESO van december 2008.

In de huidige context lijkt het bijna onmogelijk om gestabiliseerde voorzichten op te stellen, maar de voorspelling van het Planbureau lijkt een redelijke referentiebasis te zijn, zelfs indien nog ongunstigere evoluties worden overwogen bij de recente ramingen van het IMF en in nog hogere mate bij de OESO. Om het hoofd te bieden aan een veranderlijke realiteit, is het derhalve ongetwijfeld belangrijker een plausibel algemeen kader in aanmerking te nemen en een coherente strategie te ontwikkelen dan zich blind te staren op zeer onzekere cijfers.

Enkele krachtlijnen van de economische vooruitzichten bij het begin van 2009 kunnen echter in aanmerking worden genomen

Vanaf het einde van de zomer 2007, met het optreden van financiële turbulenties in de Verenigde Staten, is het profiel van de economische activiteit omgebogen. Zowel in de eurozone als in Japan is het bbp in het tweede kwartaal van 2008 afgenomen; deze daling heeft in het derde kwartaal ook de Verenigde Staten getroffen en zij heeft zich in het laatste kwartaal in de meeste ontwikkelde landen erg verscherpt. Deze sterke verslechtering van de economische context is overigens bevestigd door de daling van de vertrouwensindicatoren, zowel van de consumenten als van de ondernemingen, die in talrijke landen hun laagste peil sinds de invoering van de Europese conjunctuurindexen in 1985 hebben bereikt. In de opkomende landen, en in het bijzonder in China en nog meer in India, is het groeitempo duidelijk vertraagd. De crisis is globaal geworden.

In de eurozone blijkt dat alle componenten van de vraag sinds het tweede kwartaal van 2008 een dalende trend volgen.

De private consumptie werd in de loop van 2008 eerst negatief beïnvloed door de versnelde prijsstijging gebonden aan de verhoogde energie-, voedsel- en grondstoffenprijzen. Daarnaast heeft de financiële crisis ook een weerslag gehad op de reële economie. Zij heeft geleid tot een sterke verslechtering van het vertrouwen. De kredietvoorwaarden zijn strikter geworden, wat in een aantal landen leidde tot een versterking van de lopende aanpassingen in de huisvestingssector en eveneens tot bijvoorbeeld een afname van de autoverkoop. Het ineensinken van de prijs van de aandelen en, in bepaalde landen, de daling van de woningprijzen met als gevolg een negatief welvaartseffect, hadden ook een remmende weerslag op de consumptie. De striktere kredietverlening en de ongunstige verwachtingen met betrekking tot de vraag resulteren bovendien in een vermindering van de productieve investeringen. Ten slotte weegt de economische vertraging op wereldvlak op de groei van de uitvoer, wat gepaard gaat met een duidelijke afname van de ingevoerde hoeveelheden.

De economische vertraging wordt aldus aanvankelijk in verband gebracht met gecumuleerde crisisfactoren: gestegen energieprijzen, aanpassingen op de vastgoedmarkt en financiële turbulenties.

Blijkbaar is de toestand op de kapitaalmarkten nu echter de belangrijkste crisisfactor en de grootste onzekerheid voor de conjunctuurvooruitzichten op korte en middellange termijn. De tussenkomsten van de monetaire autoriteiten en de regeringen zijn aanzienlijk geweest. De financiële markten kunnen echter niet als volledig gestabiliseerd beschouwd worden en de tijd

die nodig is om de financiële toestand werkelijk te normaliseren is uiterst onzeker.

Er wordt in het algemeen vooropgesteld dat de recessie zich ten minste gedurende de eerste twee kwartalen van 2009 voortzet.

De geleidelijke verslechtering van de toestand op de arbeidsmarkt zou voortaan een ongunstige factor zijn voor het vertrouwen en de evolutie van het beschikbaar gezinsinkomen. De duidelijke vertraging van de prijsstijging ondersteunt daarentegen de koopkracht. Alle bestanddelen van de vraag, behalve de overheidsconsumptie en -investeringen, zouden in 2009 gemiddeld een dalende trend volgen. Met de relancemaatregelen van de overheid en de massale liquiditeitsinjecties door de centrale banken zou de activiteit geleidelijk moeten herstellen.

Tot het einde van het derde kwartaal van 2008 was de vertraging van het groeitempo in België minder sterk dan in de buurlanden; de daling op kwartaalbasis van het bbp in het laatste kwartaal was echter nog sterker dan die van het gemiddelde van de eurozone. Tussen september 2008 en februari 2009 is de afname van de indicatoren van het consumenten- en ondernemersvertrouwen aanzienlijk. De conjunctuurbarometer van de Nationale Bank van België is tussen september en december 2008 letterlijk ingestort tot een recorddieptepunt. Hij heeft zich vervolgens min of meer gestabiliseerd.

Sedert de opstelling van de jongste vooruitzichten van het Planbureau werden de nationale rekeningen voor het vierde kwartaal en bijgevolg voor het jaar 2008 geactualiseerd. Omwille van de samenhang van het geheel van de vooruitzichten werden in de tabellen die hierna volgen, de cijfers van het Planbureau voor 2008 behouden. In de tekst worden evenwel de recentste gegevens vermeld.

Het groeitempo in België vertraagt sinds het laatste kwartaal van 2007: de stijging van het bbp aan constante prijzen daalde op kwartaalbasis van 0,7 % in het derde kwartaal van 2007 tot 0,4 % en 0,3 % gedurende de volgende drie kwartalen en ten slotte tot 0,1 % in het derde kwartaal van 2008. In het laatste kwartaal werd een daling van 1,7 % geboekt. Op jaarbasis is de groei afgenomen van 2,7 % gedurende de zomer 2007 tot 1,2 % in het derde kwartaal van 2008 en tot een negatieve groei van -0,8 % in het laatste kwartaal. Rekening houdend met de jongste beschikbare kwartaalrekeningen, voorzagen de in maart 2009 afgewerkte vooruitzichten van het Federaal Planbureau, na een gemiddelde stijging op jaarbasis in reële termen van 1,1 % in 2008, een daling van het bbp in volume met 1,9 % in 2009. In 2010 zou het groeipercen- tage 0,6 % bedragen.

De stijgende groei in de eurozone overschrijdt licht zijn potentiële tempo. Dat is in het bijzonder het geval in België. Daaruit volgt een geleidelijke daling van de output gap die na een sterke toename in 2009 en een lichte stijging in 2010, in 2014 gedicht zou zijn.

Tabel 1: Groei en ermee samenhangende factoren

% verandering, tenzij anders aangegeven	2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	miljard							
1. Bbp-groei tegen constante prijzen	288,7	2,8	1,1	-1,9	0,6	2,3	2,3	2,1
2. Bbp in lopende prijzen (in miljard euro)	334,9	5,2	3,4	1,2	2,4	4,1	4,1	4,0
	Componenten van het reëel bbp							
3. Consumptieve bestedingen van de particulieren	149,1	2,1	0,9	-0,4	0,7	1,4	1,8	1,9
4. Consumptieve bestedingen van de overheid	60,5	2,3	2,4	1,9	1,7	2,3	2,2	1,9
5. Bruto vaste kapitaalvorming	65,0	6,2	4,3	-2,8	-0,2	2,8	2,8	1,7
6. Veranderingen in voorraden en netto aankoop activa	-	1,3	1,7	1,5	1,6	1,7	1,7	1,7
7. Uitvoer van goederen en diensten	263,5	4,0	2,2	-4,5	1,2	4,5	4,8	4,7
8. Invoer van goederen en diensten	253,8	4,6	3,7	-3	1,4	4,3	4,5	4,4
	Bijdrage aan de groei van het reëel bbp							
9. Finale bestedingen (3+4+5)	-	3,2	2,4	-0,6	0,8	2,1	2,1	1,8
10. Veranderingen in voorraden en netto aankoop activa	-	0,3	0,3	-0,2	0,1	0,2	0,0	0,0
11. Externe balans goederen en diensten	-	-0,4	-1,2	-1,3	-0,2	0,2	0,2	0,3

Deze voorspellingen gingen uit van een wisselkoers van gemiddeld 1,47 dollar per euro in 2008, herleid tot 1,345 dollar in 2009 en vervolgens gestabiliseerd geacht op 1,337 dollar, en van de prijs van een vat Brent die evolueert van gemiddeld 97 dollar in 2008 tot 52,5 dollar in 2009 en die vervolgens geleidelijk stijgt tot 63 dollar in 2010.

Volgens deze voorspelling wordt de finale binnenlandse vraag geacht tot het einde van 2009 te dalen en zich vervolgens langzaam te herstellen.

De private consumptie stijgt in 2008 met 0,8 % slechts licht. Zij zou in 2009 met 0,4 % dalen en in 2010 opnieuw licht toenemen met gemiddeld 0,7 %. Het reële beschikbare gezinsinkomen is in 2008 min of meer stabiel gebleven. Het werd negatief beïnvloed door de versnelde inflatie en in het bijzonder door de verhoogde brandstofprijzen die niet in de gezondheidsindex, waarop de loonindexering gebaseerd is, zijn opgenomen. De werkgelegenheidstoename is gemiddeld over het jaar echter duidelijk gebleven en de consumptie werd ondersteund door de afname van de spaarquote en door de loonstijging. Hoewel de werkgelegenheid in 2009 zou stagneren, zou de vertraagde inflatie, samen met de weerslag van de indexering van de belastingschalen en de vertraging met betrekking tot de loonindexering, leiden tot een stijging van het

reële beschikbare inkomen. Rekening houdend met de stijgende werkloosheid en de geleden financiële spaarverliezen, zou zij echter gepaard gaan met een duidelijke toename van de spaarquote. De reële groei van de consumptie zou in 2010 enigszins dicht aansluiten bij die van het beschikbare inkomen.

De bedrijfsinvesteringen zijn tot het midden van 2008 relatief hoog gebleven; gemiddeld over het jaar wordt een stijging van 6,9 % bereikt. De vertraging werd echter duidelijk vanaf de tweede helft van 2008. De verslechtering van de vooruitzichten met betrekking tot de vraag, de striktere kredietvoorwaarden en de vermindering van de winstmarges zouden vervolgens in 2009 een gevoelige afname (-4,5 %) van de bedrijfsinvesteringen tot gevolg hebben. Een geleidelijk herstel zou slechts een quasi-stagnatie in 2010 (-0,2 %) mogelijk maken. De investeringen in woongebouwen zijn in 2008 met slechts 1,0 % gestegen en zouden in 2009 met 1,6 % afnemen. Zij zouden in 2010 weer matig dalen (-1,1 %).

De uitvoer wordt negatief beïnvloed door de vertraging van de wereldhandel en in het bijzonder van de buitenlandse afzetmarkten voor de Belgische producten. In de eerste helft van 2008 werd hij bovendien getroffen door de waardeinstijging van de euro. Het verlies aan buitenlandse marktaandeelen zou zich verderzetten. Uitgaande van de in aanmerking genomen hypothesen met betrekking tot de internationale context zou de uitvoer van goederen en diensten, die in 2008 nog met 2,2 % steeg, in 2009 met 4,5 % dalen en vervolgens in 2010 met 1,2 % stijgen ingevolge het geleidelijke herstel. Ondanks de vertraagde toename van de finale vraag, steeg in 2008 de invoer meer dan de uitvoer (+3,7 %), wegens de aanzienlijke economische groei. De netto-uitvoer heeft in 2008 aldus in zeer negatieve zin bijgedragen tot de groei. Ook in 2009 zou de vermindering van de invoer minder sterk zijn dan die van de uitvoer. Deze negatieve bijdrage van de buitenlandse handel zou in 2010 moeten afnemen.

Tabel 2: Prijsverloop

% verandering	2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	(2000=100)							
1. Deflator bbp	116	2,4	2,3	3,2	1,7	1,8	1,8	1,8
2. Deflator consumptieve bestedingen van de particulieren	117,4	2,8	4,3	0,7	1,8	1,8	1,7	1,8
3. Evolutie HICP	114,9	1,8	4,5	0,7	1,8	1,8	1,7	1,8
4. Deflator consumptieve bestedingen van de overheid	122,9	1,8	4,0	3,4	1,8	2,0	1,8	2,0
5. Deflator investeringen	111,6	2,2	4,1	1,4	2,3	1,5	1,5	1,4
6. Deflator uitvoer van goederen en diensten	112,9	3,0	3,5	-2,5	1,0	1,8	1,7	1,8
7. Deflator invoer van goederen en diensten	113,1	2,6	6,1	-4,7	1,5	1,7	1,7	1,8

De prijsstijging, gemeten aan de hand van het nationaal indexcijfer der consumptieprijzen, bedroeg in februari 2009 1,9 % op jaarbasis. Zij bereikte in juli 2008 met 5,9 % haar hoogste peil ingevolge de stijging van de energie- en

voedingsmiddelenprijzen op de internationale markten, maar ook van de toename van de gas- en elektriciteitsprijzen. Gemiddeld over het jaar bedroeg zij 4,5 % in 2008. Uitgaande van de bovenvermelde hypothesen met betrekking tot de wisselkoers en de olieprijs zou deze stijging herleid worden tot 0,7 % in 2009 en tot 1,8 % in 2010.

De evolutie van de werkgelegenheid heeft in eerste instantie goed stand gehouden tegen de economische vertraging; vanaf het laatste kwartaal van 2008 is de traditionele conjuncturele vertraging echter omgezet in een sterke inkringing van de activiteit. De weerslag van de crisis op de werkgelegenheid zou dan ook duidelijk zijn vanaf de eerste helft van 2009, met een duidelijke stijging van de werkloosheid vanaf het eerste kwartaal. Gemiddeld over het jaar is de werkgelegenheid in 2008 nog met 1,6 % toegenomen, waarbij de werkgelegenheidsgraad licht is gestegen tot 63,6 %, tegen 63,1 % in 2007. Steeds gemiddeld over het jaar zou de werkgelegenheid in 2009 en in 2010 met 0,5 % dalen, waarbij de werkgelegenheidsgraad zou teruglopen (62,8 % in 2009 en 62,2 % in 2010). De geharmoniseerde Eurostat-werkloosheidsgraad zou toenemen van 7,1 % in 2008, wat lager is dan het percentage van 2007, tot 9,1 % in 2010.

Tabel 3: Evolutie op de arbeidsmarkt

% verandering	2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
	Niveau								
1. Binnenlandse werkgelegenheid	4364,8	(a)	1,8	1,6	-0,5	-0,5	0,4	1,0	0,9
2. Aantal gewerkte uren	6458,9	(b)	2,0	1,1	-1,3	-0,2	0,8	0,8	0,9
3. Werkloosheidsgraad (% definitie Eurostat)	7,5		7,5	7,1	8,2	9,1	9,3	9,1	8,9
4. Arbeidsproductiviteit per persoon	66,1	(c)	0,9	-0,5	-1,4	1,1	1,9	1,3	1,1
5. Arbeidsproductiviteit per uur	44,7	(d)	0,8	0,1	0,6	0,8	1,5	1,5	1,2
6. Beloning van werknemers	168	(e)	5,8	5,2	2,6	1,8	3,5	4,0	4,2
7. Beloning per werknemer	45,9	(f)	3,7	3,3	3,2	2,2	3,0	2,8	3,1
a. duizend									
b. miljoen uren									
c. duizend euro									
d. euro									
e. miljarden euro									
f. duizend euro									

Voor de periode 2011-2013 is de internationale economische context waarnaar de voorspelling van het Federaal Planbureau verwijst, dezelfde als die van de vooruitzichten op middellange termijn van de OESO van december 2008, afgezien van enige beperkte aanpassingen. In deze voorspelling van het Planbureau wordt uitgegaan van de hypothesen dat de olieprijs per vat geleidelijk stijgt tot gemiddeld 69 dollar in 2013 en dat de koers van de euro 1,337 dollar bedraagt.

3 Het vorderingensaldo en de overheidsschuld

Resultaten 2008 reeds getekend door de crisis

De initiële begroting 2008 werd voor wat de federale overheid betreft ingevolge de politieke crisis opgemaakt in maart 2008 en ging uit van een evenwicht voor de gezamenlijke overheid. Na een administratieve begrotingscontrole in juni werden de cijfers voor 2008 aangepast. Bij de opmaak van de begroting 2009 heeft de federale overheid zich vooral gericht op de begroting 2009. De raming van de ontvangsten en uitgaven 2008 werd geactualiseerd maar niet bijgestuurd. Dit had echter enkel gekund door ofwel eenmalige maatregelen ofwel maatregelen die de economische groeivertraging nog zouden verzwaren. Op dat ogenblik werd uitgegaan van een tekort van 0,3 % van het bbp. Volgens de ramingen van het INR gepubliceerd op 31/03/2009 bedraagt het vorderingstekort voor 2008 1,2 % van het bbp. Dit tekort wordt onder meer verklaard door het feit dat de economische crisis zich meer dan verwacht laat voelen in de fiscale ontvangsten en er een aanzuivering gebeurde van een historisch gegroeide betalingsachterstand. Bovendien werden een aantal maatregelen geanticipeerd, waaronder de indexeringschalen.

De begroting 2009

De initiële begroting werd nog opgemaakt op basis van de in september 2008 beschikbare macro-economische ramingen. Uitgaande van een bbp-groei van 1,2 % werd een begroting in evenwicht ingediend. Gezien de snel veranderende economische omgeving werd de traditionele begrotingscontrole vervroegd. Ze werd afgesloten op 20 februari 2009. Voor deze begrotingscontrole baseerde de regering zich op de economische begroting opgemaakt door het Federaal Planbureau in opdracht van het INR. Net zoals voor dit stabiliteitsprogramma wordt voor 2009 uitgegaan van een inkrimping van de economie met 1,9 %. De begrotingscontrole liet toe om de ramingen van de belangrijkste inkomsten- en uitgavenstromen aan te passen aan de sterk gewijzigde economische omgeving en er tevens de maatregelen in op te nemen waartoe was beslist in het kader van het relanceplan. Binnen de huidige economische omgeving een restrictief beleid voeren zou de economische groeivertraging nog versterken. Daarom heeft de regering er voor geopteerd om de economie te ondersteunen. Door al deze factoren wordt het totaal vorderingstekort door de regering geschat op 3,4 % van het bbp.

De impact van het relanceplan

In lijn met het actieplan voorgesteld door de Europese Commissie werkte de federale overheid eind 2008 samen met de gemeenschappen en gewesten een relanceplan uit.

Oorspronkelijk was voor 2009 nog uitgegaan van een overschot van entiteit II. De begrotingen van de gemeenschappen en gewesten en lokale besturen worden echter ook getroffen door de economische crisis. Bovendien moet er ruimte gecreëerd worden voor economische stimuli binnen hun bevoegdheid. Hierdoor ontstaat een tekort bij entiteit II. De begroting 2009 bevatte reeds voor 0,5 % bbp maatregelen om de koopkracht te ondersteunen. Daarbovenop werkte de federale regering in december een relanceplan uit, gericht op 4 assen:

1. het aanpakken van de financieel-bancaire crisis;
2. het versterken van de duurzame sociaal economische hefboomen en investeringen in het leefmilieu;
3. het bevorderen van de competitiviteit van de bedrijven, werkgelegenheid en een goed sociaal klimaat;
4. het veilig stellen van de duurzame sanering van de overheidsfinanciën.

Bijlage 2 bevat een meer gedetailleerd overzicht van de budgettaire impact van de maatregelen hier samengevat in tabel 4. De extramaatregelen op federaal niveau hebben een impact op het overheidsbudget van 0,6 % van het bbp in 2009. Het plan bevat eveneens een reeks maatregelen zonder budgettaire impact.

Tabel 4: Budgettaire impact federaal relanceplan

	2009		2010	
	In miljard euro	In % bbp	In miljard euro	In % bbp
Bestaande maatregelen	1,8	0,5	0,9	0,3
Nieuwe maatregelen	2,1	0,6	1,5	0,4
Ondernemingen zuurstof geven	1,4	0,4	1,2	0,3
Werkgelegenheid verzekeren en koopkracht versterken	0,3	0,1	0,1	0
Investeren in groei en duurzaamheid	0,5	0,1	0,2	0,1
Totaal	3,8	1,1	2,4	0,7

Rekening houdend met dit relanceplan en de impact van de economische crisis op de begroting zou, zoals reeds vermeld, het vorderingstekort in 2009 oplopen tot 3,4 % van het bbp.

De toestand bij ongewijzigd beleid: oplopende overheidstekorten en stijgende schuldgraad

Het vorderingstekort van 3,4 % in 2009 zou in het centraal macro-economisch scenario en bij ongewijzigd beleid verder oplopen tot 4,5 % van het bbp in 2010 en rond de 5 % op middellange termijn. In onderstaande tabel wordt het vorderingensaldo en de schuldgraad bij ongewijzigd beleid weergegeven.

Uit deze tabel blijkt dat de het vorderingensaldo oploopt tot 5,1 % in 2012 en dat de schuldgraad in 2013 bijna de 100 %-grens bereikt. Hieruit blijkt ook dat een groeiherneming niet volstaat om de tekorten aan een voldoende

tempo weg te werken en de nefaste evolutie van de schuldgraad om te buigen.

Tabel 5: Het vorderingensaldo en de schuldgraad bij ongewijzigd beleid ⁽¹⁾

(in % van het bbp)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Reële bbp-groei	2,8	1,1	-1,9	0,6	2,3	2,3	2,1
Vorderingensaldo	-0,2	-1,2	-3,4	-4,5	-4,9	-5,1	-4,8
Structureel saldo	-1,2	-1,8	-2,2	-3,0	-3,8	-4,4	-4,4
Schuldgraad	84,0	89,6	93,0	95,4	96,8	98,4	99,6

Het genormeerd traject: op middellange termijn terug naar een evenwicht

Vanuit het standpunt van een anticyclisch beleid zijn tekorten in de huidige macro-economische omgeving verantwoord. Dit neemt niet weg dat ze de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn in het gevaar brengen. Het is dan ook de uitdrukkelijke bedoeling om eens de economische situatie dit toelaat deze tekorten stapsgewijs weg te werken in een meerjarentraject op middellange termijn. Dit traject stemt overeen met het advies van de Hoge Raad van Financiën, die de regering aanbeveelt om een meerjarenprogramma voor te bereiden voor een geleidelijke terugkeer naar het structureel begrotingsevenwicht, bij voorkeur vanaf 2013 en ten laatste in 2015 in functie van de groeivoorzichten voor die jaren.

Om het tekort weg te werken is een meerjarentraject nodig, waarbij structurele maatregelen worden genomen die de overheidsfinanciën weer naar een evenwicht brengen. Dit zal slechts mogelijk zijn mits inspanningen van

(1) Bij de bepaling van het structureel saldo is uitgegaan van de hypothese dat een wijziging in bbp-groei geen impact heeft op de potentiële groei.

alle componenten. Overeenkomstig het advies van de HRF betreft dit zowel inspanningen van de verschillende entiteiten als inspanningen op het vlak van enerzijds de ontvangsten en anderzijds de uitgaven. Bovendien zal een bijzondere inspanning geleverd worden inzake fraudebestrijding. Een dergelijke globale oefening met gedeelde inspanningen van de verschillende deelsectoren van de overheid en spreiding over een aantal jaren zal door de regering worden gemaakt bij de begrotingsopmaak 2010.

De uitgangspunten voor het voorgestelde traject voor de periode 2010-2015 zijn:

- ▶ een structurele inspanning (t.o.v. het scenario bij ongewijzigd beleid) van 0,5 % bbp per jaar;
- ▶ een bijkomende structurele inspanning van 0,25 % (per % bbp-groei) bij een economische groei tussen 1 en 2 %;
- ▶ een bijkomende structurele inspanning van 0,8 % (per % bbp-groei) voor het gedeelte van de groei boven de 2 %.

Rekening houdend met de gehanteerde groeivoorzichten geeft dit zowel in structurele als in nominale termen een evenwicht in 2015. Dit traject houdt dus rekening met zowel de economische groeidynamiek als met het advies van de HRF. Het traject zoals beschreven in tabel 6 is uitgedrukt in structurele termen, vertrekkend van de gehanteerde groeihypothese. Bij een eventuele herziening van het traject zal rekening worden gehouden met de gangbare elasticiteiten van het vorderingensaldo ten opzichte van de groei.

Tabel 6: Begrotingsimpact van het genormeerd traject

(in % van het bbp)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Vorderingensaldo	-1,2	-3,4	-4,0	-3,4	-2,6	-1,5	-0,7	0,0
Structureel saldo	-1,9	-2,2	-2,4	-2,3	-1,9	-1,1	-0,7	0,0
Gecumuleerde inspanning			-0,5	-1,5	-2,5	-3,3	-4,1	-5,0
Primair saldo	2,5	0,4	-0,1	0,6	1,5	2,5	3,3	3,9
Interestlasten	3,8	3,7	3,8	3,9	4,0	4,12	4,1	3,9

Er blijft een grote onzekerheid inzake de macro-economische evolutie. Het traject kan herzien worden in functie van de macro-economische evolutie en de eventuele aanpassingen van de beleidsopties op Europees niveau in functie van deze evolutie.

De bijdrage van de verschillende deelsectoren

België heeft een federale staatsstructuur. De gemeenschappen en gewesten zijn autonoom bevoegd voor hun begrotingsbeleid. De coördinatie van het begrotingsbeleid tussen de federale overheid en de gemeenschappen en gewesten wordt verzekerd enerzijds door een adviserend orgaan, de Afdeling Financieringsbehoeften van de Hoge Raad van Financiën, anderzijds door akkoorden gesloten tussen de federale overheid en de gemeenschappen en gewesten. 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.

In het kader van het op te maken meerjarenplan is dan ook een overleg nodig tussen alle niveaus om de bijdrage van de verschillende deelsectoren te bepalen. In elk geval zal elke deelsector op substantiële wijze dienen bij te dragen om het gezamenlijke traject mogelijk te maken.

3.1 De evolutie van de schuld

De afbouw van de schuldgraad vormt reeds geruime tijd een centrale doelstelling van het Belgisch begrotingsbeleid. In 2007 werd de schuldgraad teruggebracht tot 84,0 % van het bbp.

Tabel 7: Schuldevolutie van gezamenlijke overheid bij het genormeerd traject

In % bbp	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1.Schuldgraad	84,0	89,6	93,0	95,0	94,9	93,9	92,0
2.Evolutie van de schuldgraad	-3,9	5,6	3,4	2,0	-0,1	-0,9	-1,9
Bepalende factoren voor de evolutie van de brutoschuldgraad							
3.Primair saldo	3,6	2,5	0,4	-0,1	0,6	1,5	2,5
4.Interestbetalingen	3,8	3,7	3,8	3,9	4,0	4,1	4,1
5.Exogene factoren die de schuldgraad beïnvloeden	0,2	6,8	1,1	0,2	0,2	0,2	0,2
p.m. impliciet interestniveau	4,6	4,6	4,3	4,3	4,4	4,5	4,5

Normaal zou de schuldgraad zijn dalende trend in 2008 hebben aangehouden. De opwaartse beweging is toe te schrijven aan de maatregelen die de regering nam in het kader van de financiële crisis. Globaal hebben deze een impact van 6,1 % op de schuldgraad (zie kader), ze verklaren het ongewoon hoge cijfer voor de zogenaamde exogene factoren. Zonder deze maatregelen zou de schuldgraad in 2008 verder gedaald zijn tot 83,5 %.

In het najaar van 2008 was de overheid verplicht een aantal maatregelen te nemen om de financiële sector te ondersteunen en systeemrisico's te vermijden. Door de continuïteit van de activiteit van de financiële sector te verzekeren, werden de belangen van de klanten, spaarders en aandeelhouders veilig gesteld, waardoor ook het risico van negatieve gevolgen van de financiële crisis op de reële economie werd beperkt.

Eind september, begin oktober werden twee kredietinstellingen gedeeltelijk geherkapitaliseerd. Door het koninklijk besluit van respectievelijk 29 september 2008 en 1 oktober 2008 werd de Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij (FPIM) ertoe gemachtigd in te schrijven op een kapitaalverhoging van Fortis Bank en Dexia Bank voor respectievelijk 9,4 en 1 miljard euro. Daarenboven heeft de federale overheid zich verbonden tot een bijkomende financiering van Fortis van 5,5 miljard euro. De gewesten stonden gezamenlijk voor een kapitaalinjectie van 1 miljard euro in Dexia. Daarnaast hebben de federale overheid, de Vlaamse regering en de Waalse gewestregering elk 500 miljoen ingebracht in verzekeringsmaatschappij Ethias. Tenslotte heeft de federale overheid ook voor 3,5 miljard euro ingetekend op niet-overdraagbare kernkapitaalinstrumenten zonder stemrecht, uit te geven door de KBC-groep en heeft de Vlaamse overheid het kernkapitaal van de KBC-groep verstevigd met 2 miljard euro met een bijkomende kernkapitaalfaciliteit van 1,5 miljard euro.

	Federaal	Niet-federaal	Gezamenlijke overheid
Fortis: 1e kapitaalsinjectie	4,7		
Fortis: 2e kapitaalsinjectie	4,72		
Fortis: kapitaalsinjectie in SPV	0,6		
Fortis: lening aan SPV	2		
Fortis: overbruggingskrediet aan Fortis Holding	3		
totaal Fortis	15,02	0	15,02
Dexia: kapitaalinjectie federale overheid	1		
Dexia: kapitaalinjectie Vlaanderen		0,5	
Dexia: kapitaalinjectie Wallonië		0,35	
Dexia: kapitaalinjectie Brussel		0,15	
totaal Dexia	1	1	2
Ethias: kapitaalinjectie federale overheid	0,5		
Ethias: kapitaalinjectie Vlaanderen		0,5	
Ethias: kapitaalinjectie Wallonië		0,5	
totaal Ethias	0,5	1	1,5
KBC: lening van federale overheid	3,5		
KBC: kapitaalinjectie Vlaanderen		2	
totaal KBC	3,5	2	5,5
totaal	20,02	4	24,02
waarvan gefinancierd door nieuwe schuld	20	3,5	23,52

Van het totaal van 24,02 miljard euro werd 23,52 gefinancierd door nieuwe schuld. Het is belangrijk erop te wijzen dat deze nieuwe schuld gecompenseerd wordt door nieuwe activa, er is dus geen verslechtering van de netto-schuld /netto-waarde van de overheid.

Naast deze maatregelen werd eveneens voorzien in een staatswaarborg voor interbancaire financiering en voor de uitgifte van obligaties binnen een bepaalde termijn en het optrekken van de depositogarantie tot 100.000 euro.

De impliciete interestvoet zou, na een daling in 2009, vanaf 2011 opnieuw toenemen. Dit loopt samen met een inkrimping van het bbp in 2009 en een beperkte groei in 2010. De parameters voor schuldafbouw zijn dus minder gunstig dan de voorbije jaren en bovendien wordt het vorderingensaldo getekend door de macro-economische situatie. Voor het eerst in jaren hebben de endogene factoren in 2009 en 2010 een schuldgraadverhogend effect van respectievelijk 2,3 en 1,8 %. De schuldgraad zou verder oplopen tot 95,0 % in 2010. Daarna zou hij onder impact van de afbouw van het vorderingentekort en de meer gunstige economische omgeving dalen.

In de raming van de schuldgraad voor 2009 werd rekening gehouden met de impact van exogene factoren ten belope van 1 % van het bbp. Dit staat enerzijds voor de verhoging van het kernkapitaal van KBC toegestaan door het Vlaams Gewest⁽²⁾ en anderzijds voor een buffer van 0,4 % aangehouden voor andere verschillen tussen het vorderingensaldo en de effectieve schuldevolutie. Voor de ramingen na 2009 wordt er enkel rekening gehouden met een impact van 0,2 % van zogenaamde exogene factoren (vooral verschil tussen kas- en vorderingensaldo). Er werd nog geen rekening gehouden met eventuele verkopen van financiële participaties die de overheid de voorbije maanden heeft verworven. Deze zouden aanleiding geven tot een versnelde schuldafbouw.

3.2 Het cyclisch gecorrigeerd saldo

In het recent verleden werd voor de Belgische economie uitgegaan van een trendgroei van om en bij de 2 %. De gewijzigde macro-economische omgeving geeft vooral aanleiding tot een forse herziening naar beneden toe van het aandeel van de factor arbeid in de potentiële groei. Deze valt volgens de hier gehanteerde ramingen terug van 0,8 % in 2007 tot 0,3 % voor de periode

(2) De Vlaamse regering besliste op 22/01/2009 in te tekenen op kernkapitaaleffecten van de KBC-groep ten belope van 2 miljard euro met een bijkomende kernkapitaalfaciliteit van 1,5 miljard euro.

2011-2013. Ook het aandeel van de factor kapitaal kent een, zij het geringere, terugval. Als resultaat van de aangehaalde bewegingen valt de potentiële groei terug tot ongeveer 1,5 % voor de periode 2009-2013.

Tabel 8: Output gap en cyclisch gecorrigeerd saldo

In % bbp	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1.bbp-groei tegen constante prijzen	2,8	1,1	-1,9	0,6	2,3	2,3	2,1
2.Werkelijk vorderingensaldo	-0,2	-1,2	-3,4	-4,0	-3,4	-2,6	-1,5
3.Rentelasten	3,8	3,7	3,8	3,9	4,0	4,1	4,1
4.Eenmalige en andere tijdelijke maatregelen	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5.Potentiële bbp-groei	2,1	1,9	1,5	1,4	1,4	1,5	1,5
Bijdrage tot de potentiële groei							
arbeid	0,8	0,6	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3
kapitaal	0,9	1,0	0,8	0,7	0,7	0,8	0,7
totale factorproductiviteit	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4
6. Output gap	2,1	1,3	-2,2	-2,9	-2,1	-1,3	-0,7
7.Cyclische component van de begroting	1,1	0,7	-1,2	-1,6	-1,1	-0,7	-0,4
8.Cyclisch gecorrigeerd vorderingensaldo (2-7)	-1,4	-1,9	-2,2	-2,4	-2,3	-1,9	-1,1
9.Cyclisch gecorrigeerd primair saldo (8+3)	2,5	1,8	1,6	1,5	1,7	2,2	2,9
10. Structureel saldo (8-4)	-1,2	-1,9	-2,2	-2,4	-2,3	-1,9	-1,1

Vanaf 2009 wordt de output gap negatief. Onder de gehanteerde hypothesen van de terugkeer van de economische groei naar een niveau boven de potentiële groei vanaf 2011 wordt de output gap vanaf dat jaar stapsgewijs gedicht om in 2014 te verdwijnen.

Op basis van de geraamde output gap is er vanaf 2009 een negatieve impact van de conjunctuur op de begroting. Deze bereikt 1,6 % in 2010, om vervolgens stelselmatig af te nemen.

Om over te stappen op het structureel saldo moeten ook de eenmalige maatregelen in rekening worden gebracht. Voor 2008 kan er van uitgegaan worden dat de eenmalige maatregelen per saldo neutraal waren voor het vorderingensaldo. In de initiële begroting 2009 waren een reeks van eenmalige maatregelen opgenomen, hun impact kan geraamd worden op 0,4 % van het bbp. Deze impact wordt voor een groot deel geneutraliseerd door de maatregelen vervat in het relanceplan (wegvallen inspanning gemeenschappen en gewesten, lagere btw voor bouw, snellere betaling facturen,...).

Het structureel saldo wordt voor 2010 geraamd op -2,4 % van het bbp. De daaropvolgende jaren zorgt het voorgestelde traject voor een stelselmatige verbetering van het structureel saldo dat tot nul zal worden herleid in 2015 (zie vooropgesteld traject en hypothesen bij tabel 6).

3.3 Vergelijking met het vorige stabiliteitsprogramma

Tabel 9 vergelijkt de doelstellingen uit het stabiliteitsprogramma 2008-2011 met deze van het voorliggend stabiliteitsprogramma.

Tabel 9: Vergelijking met het vorige stabiliteitsprogramma

In % bbp	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
bbp-groei							
vorige bijwerking	2,7	1,9	2,0	2,0	2,0		
huidige bijwerking	2,8	1,1	-1,9	0,6	2,3	2,3	2,1
verschil	0,1	-0,8	-3,9	-1,4	0,3		
Vorderingensaldo							
vorige bijwerking	-0,2	0,0	0,3	0,7	1,0		
huidige bijwerking	-0,2	-1,2	-3,4	-4,0	-3,4	-2,6	-1,5
verschil	0,0	-1,2	-3,7	-4,7	-4,4		
Brutoschuldgraad							
vorige bijwerking	84,9	81,5	78,1	74,7	71,1		
huidige bijwerking	84,0	89,6	93,0	95,0	94,9	93,9	92,0
verschil	-0,9	8,1	14,9	20,3	23,8		

De vergelijking van de cijfers inzake bbp-groei illustreert dat het economisch-financieel kader tussen beide versies bijna niet vergelijkbaar is. Over de periode 2009-2011 zou de bbp-groei gecumuleerd een 5 % lager liggen. Zoals hoger reeds beschreven opteert de regering ervoor om, conform de aanbevelingen terzake van de Europese Commissie, op korte termijn de automatische stabilisatoren te laten werken en door middel van een relanceplan de economische activiteit te ondersteunen.

De combinatie van een lagere bbp-groei, tekorten in plaats van overschotten en de impact van de steunmaatregelen voor de financiële sector geeft uiteraard aanleiding tot een minder gunstig verloop van de schuldgraad. In 2011 zou de schuldgraad ongeveer 24 procent van het bbp hoger liggen dan voorzien in het stabiliteitsprogramma 2008-2011.

4 **Kwaliteit van de openbare financiën**

Sinds verscheidene jaren implementeert de Belgische overheid een hervormingsbeleid om het economisch groeipotentieel te verhogen. De ontwikkelde initiatieven zijn in het bijzonder bedoeld om de arbeidsmarkt te stimuleren, het fiscaal bedrijfsklimaat en de bedrijfsregelgeving te verbeteren en een kwalitatief hoogstaand sociaal beschermingsstelsel te verzekeren.

Een bijkomende impuls werd aan dit beleid gegeven bij de bepaling in mei 2008 van de krachtlijnen van het sociaaleconomische beleid van de federale regering.

De bevordering van de werkgelegenheid is een essentiële prioriteit van dit programma. Deze doelstelling zal bereikt kunnen worden door het verder zetten van het activeringsbeleid, de verlaging van de lasten op arbeid en de stimulatie van de ondernemingszin. De voorrang wordt ook gegeven aan een versterkt sociaaleconomisch stelsel.

Talrijke bepalingen zijn in werking getreden en nieuwe initiatieven werden in 2008 genomen. De begroting 2009 werd opgemaakt onder bijzonder moeilijke economische omstandigheden. Door de strikte beheersing van de uitgaven konden toch marges vrijgemaakt worden voor maatregelen om de werkgelegenheid, de koopkracht en het concurrentievermogen te verhogen. Een reeks prioritaire domeinen werden bovendien bevoorrecht, zoals veiligheid, justitie of ontwikkelingssamenwerking.

Teneinde op gepaste wijze aan de crisis het hoofd te bieden en het vertrouwen te herstellen, heeft de federale regering bovendien, in samenwerking met de Gewesten en de sociale partners, een relanceplan ontwikkeld. Dit plan combineert maatregelen op korte en lange termijn en kadert in het door de Europese Commissie voorgestelde actieplan.

De maatregelen van het relanceplan worden gericht op vier assen: aanpakken van de financieel-bancaire crisis, versterken van de sociaaleconomische hefboomen, behoud van het concurrentievermogen van de ondernemingen en van een goed sociaal klimaat, en houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Veel van die acties worden hierna uitvoerig omschreven. Daarnaast hebben talrijke bepalingen van de begroting 2009 tot doel de crisis tegen te gaan.

Hierna zullen de maatregelen die in het kader van dit plan aangekondigd zijn, apart voorgesteld worden en zal er verwezen worden naar dit plan wanneer

de in dit kader genomen maatregelen en de vroeger genomen maatregelen gelijklopend zijn.

4.1 De arbeidsmarkt stimuleren

Overeenkomstig het regeerakkoord werden diverse maatregelen inzake werkgelegenheid genomen die de actoren op alle beleidsniveaus alsmede de sociale partners moeten betrekken bij de uitvoering van een coherente strategie.

Deze maatregelen zijn tegelijkertijd bedoeld om de bestaande beleidsmaatregelen op koers te houden door de middelen en de intensiteit daarvan te verhogen, en zich aan te passen aan de crisis door middel van nieuwe maatregelen, met een grote autonomie voor de sociale partners. Deze strategie past in de algemene richtsnoeren van het Europees beleid. Zij heeft een positieve weerslag op zowel de vraag als het aanbod op de arbeidsmarkt, op de kwaliteit van de jobs en op een beter beheer van het werkgelegenheidsbeleid, in het bijzonder door het versterkte overleg en partnerschap met de Gewesten.

De participatie op de arbeidsmarkt wordt bevorderd door de aanhoudende verlaging van de arbeidskosten, de strijd tegen de werkloosheidsvallen en de versterking van het begeleidings- en activeringsbeleid. Investeren in het menselijk kapitaal, en bijgevolg in de levenslange opleiding, is eveneens van groot belang.

4.1.1 De verlaging van de lasten op arbeid

Deze maatregelen zijn vooral bedoeld om arbeid lonender te maken en bijgevolg de overgang van inactiviteit naar werk aan te moedigen. Met deze maatregelen wordt het netto-inkomen van de werknemers bovendien verhoogd, zonder bijkomende kosten voor de werkgevers. Daarnaast wordt bijzondere aandacht geschonken aan de lage en middelhoge inkomens. Een groot deel van die maatregelen kadert in het relanceplan en in de uitvoering van het interprofessioneel akkoord 2009-2010.

Met de doelgerichte verhoging van het van belasting vrijgestelde gedeelte genieten de werknemers met lage en middelhoge inkomens sinds juli 2008

een hoger netto-inkomen⁽³⁾. Bovendien wordt de in oktober 2008 verhoogde werkbonus vooral gericht op de laagste lonen. De maximale toename wordt immers toegepast op het minimumloon en wordt daarna geleidelijk vermindert naarmate het loon stijgt.

Daarnaast leiden de naar oktober 2008 vervroegde indexering met 2 % van de belastingschalen in de bedrijfsvoorheffing en het behoud van de integrale indexering in 2009, op basis van de inflatie in 2008, tot een bijkomende toename van de netto-inkomens van alle werknemers.

De eerste schijf van de aftrekbare forfaitaire beroepskosten wordt in 2009, na de verhogingen in 2006 en 2007, met 1,5 procentpunt verder verhoogd. Deze toename wordt ook toegepast op het maximumbedrag van de aftrekbare uitgaven. Deze maatregelen zullen in mei 2009 meegenomen worden in de berekening van de bedrijfsvoorheffing. Bovendien wordt het bedrag van de basisvrijstelling voor de terugbetalingen door de werkgever van het woon-werkverkeer in 2009 verdubbeld.

Het Vlaams Gewest heeft overigens de in 2007 ingevoerde forfaitaire vermindering van de personenbelasting voor de in dit Gewest gedomicileerde werknemers uitgebreid. De inkomensdrempel die recht geeft op de vermindering, werd in 2008 verhoogd en het bedrag van de vermindering nam toe tot 200 euro, in plaats van de oorspronkelijk voorziene 150 euro. Het voordeel wordt in 2009 aan alle werknemers toegekend. Het bedrag van de vermindering is gelijk aan 250 euro voor alle werknemers en aan 300 euro voor werknemers met lage inkomens.

4.1.2 De strijd tegen de werkloosheidsvallen

Naast de bovenvermelde lastenverlagingen werd in juli 2008 een geheel van maatregelen ingevoerd om eventuele werkloosheidsvallen te vermijden en het aanbod op de arbeidsmarkt te verhogen.

Volgens het stelsel van de “inkomensgarantie”-uitkering behoudt een werkzoekende die een deeltijdse betrekking aanvat, het recht op een deel van zijn werkloosheidsuitkering, zodat wat hij verdient boven de werkloosheidsuitkering uitkomt. Het mechanisme werd hervormd zodat het financieel aantrekkelijker wordt: de hoogste uitkering wordt voortaan toegekend onafhankelijk van de gezinstoestand van de werkzoekende, en de werkbonus wordt niet meer afgetrokken van de uitkering.

(3) Deze in juni 2008 genomen maatregel wordt sinds juli 2008 in rekening gebracht bij de berekening van de bedrijfsvoorheffing. Hij heeft echter betrekking op alle inkomens van het jaar 2008.

Daarnaast worden de jongeren ertoe aangezet om risico's te nemen en hun eigen bedrijf te starten. De activiteitsperiode als zelfstandige telt voortaan mee voor de berekening van de wachttijd, waarna een wachttuitkering kan toegekend worden.

Meer in het algemeen is een verhoogde werkgelegenheidsgraad van jongeren een essentiële doelstelling. De inspanningen zullen daartoe gericht worden op de jongeren die pas afgestudeerd zijn; de opleiding alsmede de begeleiding bij het zoeken naar een job zullen versterkt worden.

Ten slotte wordt de partner van een werkloos gezinshoofd aangemoedigd om een nieuwe betrekking op te nemen, dankzij het verhoogde toegestane inkomensplafond. Deze verhoging is echter beperkt om geen nieuwe werkloosheidsvallen te creëren in hoofde van het werkloze gezinshoofd.

4.1.3 Een ambitieus activeringsbeleid

Het activeringsbeleid werd in 2004 hervormd met de invoering van het plan inzake de begeleiding en opvolging van werklozen. De uitgevoerde evaluaties bevestigen de doeltreffendheid van dit systeem: terug een baan vinden wordt vergemakkelijkt, er zijn meer opleidingen en meer mensen die hun studies hervatten, en het controleproces is verbeterd.

In het kader van de strategie voor werk zal dit activeringsbeleid in 2009 verder versterkt worden.

Op de eerste plaats zal een nieuw activeringsplan ontwikkeld worden in overleg met de Gewesten en rekening houdend met het advies van de sociale partners. De voorstellen van de federale regering hebben met name betrekking op een verkorte termijn voor de tenlasteneming van de werkzoekenden en een verbeterde begeleidings- en opvolgingsprocedure door een betere aanpassing aan het profiel van de werkzoekenden en een versterkte participatie van deze laatsten. Het autonome optreden van de gewestelijke arbeidsbemiddelingsdiensten zou bovendien versterkt moeten worden.

De mobiliteit op de arbeidsmarkt zal ook gestimuleerd worden. Premies zullen worden toegekend aan de werkzoekenden die een intensieve taalopleiding volgen, een baan hervatten met verre verplaatsingen of in een ander Gewest gaan werken⁽⁴⁾.

(4) De regels tot toekenning van deze premies zullen bepaald worden na overleg met de sociale partners.

De werkhervattingstoelage voor oudere werklozen zal vervolgens vanaf mei 2009 uitgebreid worden door de afschaffing van de vereiste van 20 jaar anciënniteit. Met deze forfaitaire werkloosheidsuitkering die gecumuleerd kan worden met de inkomsten uit de nieuwe baan, worden de 50-plussers ertoe aangezet om het werk te hervatten, zelfs met een lager salarisniveau dan dat vóór de werkloosheidsperiode. De toeslag zal toegekend worden voor maximum 36 maanden en het bedrag daarvan zal degressief zijn.

Nog met het oog op de verhoging van de werkgelegenheidsgraad van ouderen zal overigens tijdelijk een aanvullend inkomen toegekend worden aan de ouderen die beslissen over te gaan van een zwaar naar een lichter beroep binnen de onderneming en die bijgevolg inkomensverlies lijden. Het bedrag en de duur van de betaling van dit aanvullende inkomen zullen progressief zijn in functie van de leeftijd van de werknemer.

Ten slotte wordt vanaf 2009 gedurende 12 maanden een werkhervattingstoelage van 75 euro toegekend aan de werkzoekenden die hoofd zijn van een eenoudergezin, om hun terugkeer naar de arbeidsmarkt aan te moedigen.

4.1.4 Een verhoogde opleidingsinspanning

De opleiding speelt een essentiële rol in het vrijwaren van de werkgelegenheid en is een belangrijke factor van inschakeling, promotie, ontplooiing en professionele mobiliteit. Zij draagt bovendien bij tot de groei van de toegevoegde waarde en de verbetering van het productieproces. De nadruk wordt dan ook gelegd op een aanzienlijke investering in de opleiding van de werknemers en van de werkzoekenden, met een versterkte inspanning voor bepaalde doelgroepen.

4.2 De context van de ondernemingsactiviteit verbeteren

Als de bedrijfsregelgeving en het fiscaal bedrijfsklimaat gunstig zijn voor de ondernemingsactiviteit, worden de werkgelegenheid, de innovatie en de investeringen ondersteund en wordt het economische groeipotentieel bijgevolg versterkt.

Het fiscale bedrijfsklimaat werd de jongste jaren aantrekkelijker gemaakt door de invoering van een reeks maatregelen, zoals de notionele-intrestaftrek, de aftrek voor octrooi-inkomsten of de uitbreiding van de moeder-

dochterraichtlijn. De regering is van plan deze verbetering verder te zetten. De mogelijkheid om, in een neutrale begrotingscontext, een wettelijk kader in te voeren met betrekking tot de fiscale consolidatie zal onderzocht worden en nieuwe bilaterale akkoorden zullen gesloten worden om de investeringen te stimuleren.

De ondernemingen zullen ook een verdere afname van de administratieve lasten⁽⁵⁾ kunnen genieten met de vermindering van de publicatiekosten voor het elektronisch indienen van de akten, de uitbreiding van de mogelijkheden van de Kruispuntbank van Ondernemingen (met name voor de vrije beroepen) of de aanhoudende afname van de statistische lasten.

Bijzondere aandacht werd geschonken aan de kleine en middelgrote ondernemingen, met de goedkeuring in oktober 2008 van een kmo-actieplan door de federale overheid. Dit plan bestaat uit ongeveer veertig maatregelen bedoeld om het activiteitskader van deze ondernemingen te bevorderen en het ondernemerschap te stimuleren.

Deze maatregelen beogen meer bepaald de oprichting en de ontwikkeling van ondernemingen te bevorderen, de veiligheid van de ondernemers te versterken, en de betrekkingen met de overheid, de arbeidsmarkt en het sociaal statuut van de zelfstandige te verbeteren. Er wordt met name voorzien de overgang te vergemakkelijken van het statuut van werkloze of werknemer naar dat van zelfstandige, de vermindering van de administratieve lasten verder te zetten, het imago van de ambachtelijke beroepen te beschermen en te verbeteren, een toegankelijker vennootschapsmodel te creëren via een lager startkapitaal (de BVBAStarters) en de toegang tot kapitaal en tot de overheidsopdrachten te vergemakkelijken.

Daarnaast werden specifieke maatregelen genomen om de weerslag van de financiële crisis op de toegang van de kmo's tot bankkrediet te minimaliseren, zodat zij hun investeringen kunnen verwezenlijken⁽⁶⁾.

Een aantal bijkomende maatregelen ten gunste van de ondernemingen werden genomen in het kader van het relanceplan.

(5) Maatregelen inzake administratieve vereenvoudiging zullen ook betrekking hebben op particulieren (aan- of verkoop van onroerende goederen, aangifte van geboorte, belastingaangifte, enz.).

(6) Het gaat om de versterking van het stelsel van achtergestelde lening toegekend door het Participatiefonds en de uitgifte van een obligatielening om aan de leningaanvragen tegemoet te komen.

4.3 Een versterkt socialezekerheidsstelsel

De versterking van het socialebeschermingsstelsel is een prioritaire doelstelling voor de Belgische overheid.

4.3.1 Een socialezekerheidsstelsel in evenwicht

De diversificatie van de financieringsbronnen van de sociale zekerheid is noodzakelijk om de heffingen op arbeid te verschuiven naar andere belastbare grondslagen (in het bijzonder de roerende voorheffing, de btw, de accijnzen op tabak en de verpakkingsheffing). Bovendien geniet de begroting van de sociale zekerheid sinds 2007 de verwachte positieve weerslag op de activiteit van de verlaagde werkgeversbijdragen, door de overdracht van een gelijkwaardig bedrag naar een deel van de opbrengst van de personenbelasting en de vennootschapsbelasting.

Met het beleid van strikte beheersing van de uitgaven heeft de toename van de gezondheidsuitgaven in 2006 en 2007 de reële groeिनorm van 4,5 % gerespecteerd. Volgens de beschikbare ramingen zou de stijging van de uitgaven in 2008 deze norm blijven naleven.

De naleving van de groeidoelstelling van 4,5 % is voorzien in de begroting 2009 van de gezondheidszorg. Structurele besparingsmaatregelen⁽⁷⁾ werden genomen om, binnen deze norm, middelen vrij te maken ten gunste van nieuwe initiatieven en om het Fonds voor de toekomst van de geneeskundige verzorging te stijven.

Er wordt met name voorzien de toegang tot de gezondheidszorg te verbeteren, de huisartsengeneeskunde te bevorderen, de herfinanciering van de ziekenhuizen verder te zetten en een plan te ontwikkelen om het beroep van verpleegkundige aantrekkelijker te maken. Bovendien wordt een specifieke enveloppe besteed aan de uitvoering van het Kankerplan en aan de invoering van een meerjarige regeling teneinde de dekking van de specifieke behoeften van chronisch zieken te verbeteren.

(7) Deze maatregelen hebben met name betrekking op de geneesmiddelensector, de sector van de implantaten en de ziekenhuizen.

Daarnaast wordt de vooruitziende strategie inzake gezondheidszorg bevestigd. Een bedrag van 306,6 miljoen euro⁽⁸⁾ zal in 2009 immers toegewezen worden aan het Fonds voor de toekomst van de geneeskundige verzorging, bestemd om vanaf 2012 de toekomstige medische kosten te compenseren die zullen voortvloeien uit de vergrijzing van de bevolking.

Bovendien let de regering erop de duurzame beheersing van de uitgaven, de verhoogde responsabilisering van de verschillende actoren en de efficiënte toewijzing van de middelen te verzekeren. Daartoe zal een task force ermee worden belast structurele maatregelen voor te stellen om de financiële houdbaarheid van het stelsel van de gezondheidszorg te waarborgen.

4.3.2 De sociale uitkeringen herwaarderen

Met een hoogstaande sociale bescherming kunnen het welzijn, de welvaart en de solidariteit tussen de burgers gewaarborgd worden en kan de armoede bestreden worden. Dit stelsel verzekert een behoorlijk inkomen voor de gezinnen, in het bijzonder voor gezinnen met lage inkomens, en ondersteunt daardoor bovendien de economische activiteit. In een moeilijkere economische context zijn deze doelstellingen meer dan ooit relevant. Talrijke maatregelen werden dan ook genomen om, met naleving van de begrotingsdoelstellingen, een reeks uitkeringen te herwaarderen.

De verdere verhoging van de pensioenen is een essentiële prioriteit. Ter aanvulling van het tweejaarlijks mechanisme van welvaartsaanpassingen voor de periode 2007-2008 en van de in de begroting 2008 geprogrammeerde maatregelen, heeft de begrotingscontrole van juli 2008 bijkomende middelen vrijgemaakt ten voordele van de pensioenen, en in het bijzonder de laagste pensioenen. De pensioenen die ingang vonden in 2003, werden in september 2008 verhoogd met 2 %; het minimumpensioen voor de zelfstandigen en het basisbedrag van de inkomensgarantie voor ouderen (IGO) werden in oktober 2008 opgetrokken.

Specifieke bedragen werden gereserveerd om gedurende de periode 2009-2010 de sociale uitkeringen aan de welvaart aan te passen. De beslissing van de regering met betrekking tot de precieze verdeling van deze enveloppe tussen de verschillende uitkeringen (pensioenen, vergoedingen, enz.) houdt rekening met het advies van de sociale partners.

(8) Dit bedrag komt bovenop dat van 615 miljoen euro dat gedurende de vorige jaren toegewezen werd: het Fonds werd in 2007 gestijfd met 309 miljoen euro en de regering had beslist, bij de begrotingscontrole van juli 2008, 306,3 miljoen euro toe te wijzen aan het Fonds.

Naast de welvaartsaanpassing zullen in 2009 bijkomende middelen besteed worden aan de verhoging van de pensioenen, en vooral van de oudste en laagste pensioenen. Wat de werknemers betreft, zullen de pensioenen die langer dan 15 jaar geleden zijn ingegaan, met 2 % verhoogd worden en zullen de minimumpensioenen in juni 2009 met 3 % opgetrokken worden. Het minimumrecht per loopbaanjaar zal ook met 3 % verhoogd worden. De andere pensioencategorieën zullen in diezelfde maand met 1,5 % stijgen. Er werden ook maatregelen genomen ten gunste van de zelfstandigen: de minimumpensioenen zullen in mei 2009 met 20 euro per maand verhoogd worden om de pensioenkloof tussen de zelfstandigen en de werknemers te verkleinen. In augustus 2009 zal het minimumpensioen met 3 % verder verhoogd worden en zullen de andere pensioenen met 1,5 % opgetrokken worden. Bovendien wordt in 2009 de pensioenmalus in geval van vervroegde pensionering na 42 jaar loopbaan afgeschaft.

In het verlengde van de in 2007 en 2008 genomen maatregelen zullen de pensioenen van de werknemers en zelfstandigen die in 2004 zijn ingegaan, in september 2009 overigens een welvaartsaanpassing met 2 % genieten.

Bovendien voorziet de wet betreffende het Generatiepact in de toewijzing vanaf 2009 van een bijkomende enveloppe⁽⁹⁾ voor de welvaartsaanpassing van de socialebijstandsuitkeringen. De regering heeft beslist deze enveloppe te gebruiken om het leefloon alsmede de inkomensvervangende tegemoetkoming voor de personen met een handicap in juni 2009 met 2 % te verhogen, en om het bedrag van de IGO in juni 2009 met 0,8 % en vanaf 2010 met ongeveer 1 % op te trekken.

De koopkracht van de gezinnen wordt ook verhoogd. De toeslag bij de kinderbijslag voor de eenoudergezinnen met een laag inkomen alsmede het inkomensplafond dat hierop recht geeft, werden in oktober 2008 opnieuw opgetrokken. De verhoging van de leeftijdstoelage voor de jongeren van 18 tot 25 jaar, die voor 2010 voorzien was, werd naar 2009 vervroegd. Bovendien zal een leeftijdstoelage toegekend worden aan de kinderen tot en met 5 jaar. Het bedrag van de kinderbijslag voor het eerste kind van de zelfstandigen werd in januari 2009 opnieuw verhoogd.

De energiefactuur van de gezinnen met de laagste inkomens wordt vermindert door het sociaal tarief voor gas en elektriciteit of door een tussenkomst uit het Sociaal Stookoliefonds. Voor de gezinnen met een bescheiden inkomen die geen recht hebben op sociale tarieven, wordt voorzien in een forfaitaire en eenmalige vermindering op de gas- en elektriciteitsfactuur en kan eveneens beroep gedaan worden op een tussenkomst uit het Stookoliefonds.

(9) Overeenkomstig deze wet moet deze enveloppe ten minste overeenkomen met het geraamde bedrag van de uitgaven die voortvloeien uit een welvaartsaanpassing van deze uitkeringen met 1 %.

De inkomensdrempel waaronder een tussenkomst van het Fonds mag worden gevraagd, werd in 2008 opgetrokken door de invoering van een nieuwe categorie van begunstigden. Het bedrag van de toelagen werd ook verhoogd. In 2009 zal het inkomensplafond van de nieuwe categorie van begunstigden opgetrokken worden en zal een minimumtegemoetkoming toegekend worden aan de andere categorieën. Bovendien zullen de categorieën van begunstigden en de tegemoetkomingen voor gas, elektriciteit en stookolie geharmoniseerd worden.

4.4 Een strikte uitgavenbeheersing

Een grondige analyse van de primaire uitgaven van de federale overheid werd uitgevoerd bij de opmaak van de begroting 2009. Een strikte opvolging van de uitgaven werd toegepast en de verschillende departementen werden verzocht de doelmatigheid van hun uitgaven te verhogen. Er werd ook een strikte selectie gemaakt uit de nieuwe voorgestelde initiatieven.

Een voorbeeld van de verbeterde doelmatigheid van de uitgaven is de ontwikkeling van een selectief vervangingsbeleid voor de federale ambtenaren die op pensioen gaan. De ambtenaren zullen slechts gedeeltelijk vervangen kunnen worden in de diensten waarin processen geautomatiseerd werden; de hooggeschoolde ambtenaren zullen echter bijna volledig vervangen kunnen worden om de kwaliteit van de aangeboden diensten te verzekeren. Met dit beleid zouden de personeelskosten met 1 % moeten afnemen. Het economisch relanceplan

4.5 Het relanceplan

4.5.1 Maatregelen ten gunste van de ondernemingen

Teneinde het concurrentievermogen van de ondernemingen te ondersteunen, heeft de regering een reeks lastenverlagingen verhoogd ten gunste van de werkgevers. Deze maatregelen implementeren het interprofessioneel akkoord dat tussen de sociale partners gesloten werd en dat een essentieel deel van dit relanceplan is.

Bij het interprofessioneel akkoord 2007-2008 had de regering een specifieke lastenvermindering ingevoerd om de Belgische loonhandicap te verminderen. Deze "interprofessionele structurele looncorrectie" bestond uit een ge-

deeltelijke vrijstelling van doorstorting van de bedrijfsvoorheffing ten belope van 0,25 %. Deze vrijstelling zal opgetrokken worden tot 0,75 % in juni 2009 en tot 1 % in januari 2010.

Nog altijd met het oog op de beperking van de loonhandicap wordt het percentage van de vrijstelling van doorstorting van de bedrijfsvoorheffing voor nacht- en ploegenarbeid in 2010 verder verhoogd van 10,7 % naar 15,6 %. Bovendien zullen de fiscale stimulansen voor de overuren (vrijstelling van doorstorting van de bedrijfsvoorheffing voor de werkgever en belastingvermindering voor de werknemer) kunnen worden toegepast op maximum 130 overuren in plaats van de huidige bovengrens van 65 overuren.

De inspanningen ten gunste van onderzoek en ontwikkeling worden verder versterkt. Na de harmonisering van de verlagingpercentages van de bedrijfsvoorheffing op de lonen van onderzoekers tot het maximum van 65 % in juli 2008, wordt dit percentage vanaf 2009 opgetrokken tot 75 %.

Er wordt daarnaast voorzien in een vereenvoudiging van de banenplannen: de verschillende bestaande lastenverlagingen zullen gericht worden op een structurele verlaging en een grotere verlaging ten gunste van de werknemers met lage lonen.

Teneinde zuurstof te verschaffen aan de ondernemingen, voorziet het relanceplan ook in een gemakkelijkere krediettoegang en gespreide betaling van de belastingen en van de sociale bijdragen, alsmede een versnelde betaling van de overheidsfacturen.

Bijzondere aandacht wordt geschonken aan de bouwsector die bijzonder conjunctuurgevoelig is. Teneinde deze sector te dynamiseren, worden in 2009 verlaagde btw-tarieven toegepast op de bouw van nieuwe woningen (op een beperkte schijf van de facturen) en van publieke sociale woningen, alsmede op vernieuwbouw na sloopwerken. Bovendien worden de belastingvoordelen voor energiebesparende investeringen uitgebreid. Zij dragen aldus bij tot een verminderde energiefactuur voor de gezinnen en tot de bevordering van de duurzame ontwikkeling.

4.5.2 Versterking van de koopkracht

Het behoud van de koopkracht van de gezinnen is overigens een essentieel aandachtspunt voor de regering. De koopkracht van de werknemers die in tijdelijke werkloosheid terecht komen, wordt in 2009 tijdelijk verhoogd door

hogere vergoedingspercentages en een opgetrokken berekeningsplafond voor de uitkeringen. De interim-arbeiders en de tijdelijke werknemers zullen ook recht hebben op deze uitkeringen. Teneinde de werkgelegenheid te ondersteunen, wordt bovendien een versterkte benadering ontwikkeld in geval van herstructurering.

Met het interprofessioneel akkoord wordt bovendien een evenwicht bereikt tussen een ondersteunde koopkracht van de werknemers en het concurrentievermogen van de ondernemingen: bovenop de loonindexering zullen de verschillende sectoren een voordeel van maximaal 125 euro in 2009 en 250 euro in 2010 kunnen toekennen aan de werknemers. Deze voordelen zullen bijvoorbeeld bestaan uit een mobiliteitsvergoeding of een verhoging van de sectorale minimumlonen.

In aanvulling op de in de begroting 2009 reeds genomen maatregelen, zullen de energiekosten voor de gezinnen met een eenmalige korting van 30 euro kunnen beperkt worden. Met de oprichting van het prijzenobservatorium zal bovendien een nauwkeurige analyse van de prijsevolutie van “gevoelige” producten kunnen worden uitgevoerd en zal de mededingingsautoriteit een reeks als prioritair geïdentificeerde sectoren (energie, voeding, distributie en telecommunicatie) onderzoeken.

4.5.3 Duurzame ontwikkeling

Teneinde groei en duurzaamheid te bevorderen, zal ook voorrang gegeven worden aan groene en energiebesparende investeringen. Daarnaast zal een reeks investeringsprogramma's, met name inzake vervoer, versneld worden.

4.5.4 Gewestelijke plannen

Elk Gewest heeft ook haar eigen relanceplan ontwikkeld in coördinatie met de andere Gewesten en met het plan van de federale regering. Het plan van het Vlaams Gewest wordt gericht op een versterkte financiering van de kmo's, een activering van de werkzoekenden en een omkadering van de herstructureringen. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft de voorrang gegeven aan de financieringssteun voor de ondernemingen. De acties van het Waals Gewest worden gericht op de investeringen, de krediettoegang, de werkgelegenheid en de opleiding, de alliantie leefmilieu-werk en de vereenvoudiging van de administratieve procedures.

5 De houdbaarheid van de openbare financiën op de lange termijn

5.1 Inleiding

Zoals de meeste West-Europese 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, die na 2010 nog meer geaccentueerd zullen worden. Een kleiner aantal actieven zal 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 werd een coherente strategie ontwikkeld. Deze omvat naast een gerichte budgettaire aanpak ook belangrijke economische en sociale beleidslijnen.

De economische crisis heeft ertoe geleid dat het beleid in eerste instantie gericht is op de korte termijnproblematiek. Dit neemt niet weg dat er voldoende aandacht moet zijn voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op middellange en lange termijn. De in de wet van 2001 tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds (wet van 5 september 2001) opgenomen procedure staat hier garant voor. Deze wet bepaalt immers dat ieder jaar de Studiecommissie voor de Vergrijzing een raming publiceert van de kost van de vergrijzing en dat de overheid haar beleid terzake toelicht.

5.2 De budgettaire gevolgen 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. Het meest recente rapport van de Studiecommissie dateert van juni 2008.⁽¹⁰⁾ De cijfers op middellange termijn houden bijgevolg nog geen rekening met de sindsdien opgetreden meer uitgesproken groeivertraging. Voor de opmaak van deze ramingen werd wel gebruik gemaakt van

(10) Hoge Raad van Financiën, Studiecommissie voor de vergrijzing: jaarlijks verslag, juni 2008

de meest recente bevolkingsvooruitzichten die in de loop van 2008 werden gepubliceerd.⁽¹¹⁾

Tabel 10: Budgettaire gevolgen van de vergrijzing

In % bbp	2007	2010	2020	2030	2050	2007-2030	2007-2050
	Studiecommissie voor de Vergrijzing						
Pensioenen	8,8	9,1	10,5	12,3	13,3	3,5	4,5
Gezondheidszorgen	7,0	7,6	8,1	8,9	10,4	1,9	3,4
Andere uitgaven voor de sociale zekerheid	6,9	6,9	6,3	5,7	5,2	-1,1	-1,6
Waarvan:							
Invaliditeit	1,2	1,3	1,3	1,2	1,1	0,0	-0,1
Werkloosheid	2,0	1,9	1,6	1,3	1,2	-0,7	-0,8
Brugpensioenen	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	-0,1	-0,1
Andere sectoren	3,3	3,2	3,1	2,9	2,6	-0,4	-0,7
Uitgaven voor sociale zekerheid	22,6	23,5	25,0	26,9	28,9	4,3	6,3
P.m. personeelsuitgaven onderwijs	3,9	3,8	3,7	3,8	3,7	-0,5	-0,4

Volgens het rapport van juni 2008 van de Studiecommissie voor de Vergrijzing zouden de sociale uitgaven tussen 2007 en 2050 toenemen met 6,3 % van het bbp. Dit is het gevolg van een geraamde toename van het gewicht van de uitgaven voor pensioenen en gezondheidszorgen van respectievelijk 4,5 en 3,4 %. Deze toename wordt slechts gedeeltelijk gecompenseerd door de daling van het gewicht van de andere sociale uitgaven (werkloosheid, kinderbijslag,...).

De projecties van de Studiecommissie verschillen van deze van de AWG⁽¹²⁾. Enerzijds zijn ze van recentere datum (2008 i.p.v. 2006), anderzijds zijn er ook verschillen inzake methodologie. In de AWG-projecties wordt de nadruk gelegd op 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 eigenheden van het Belgisch socialezekerheidsstelsel.

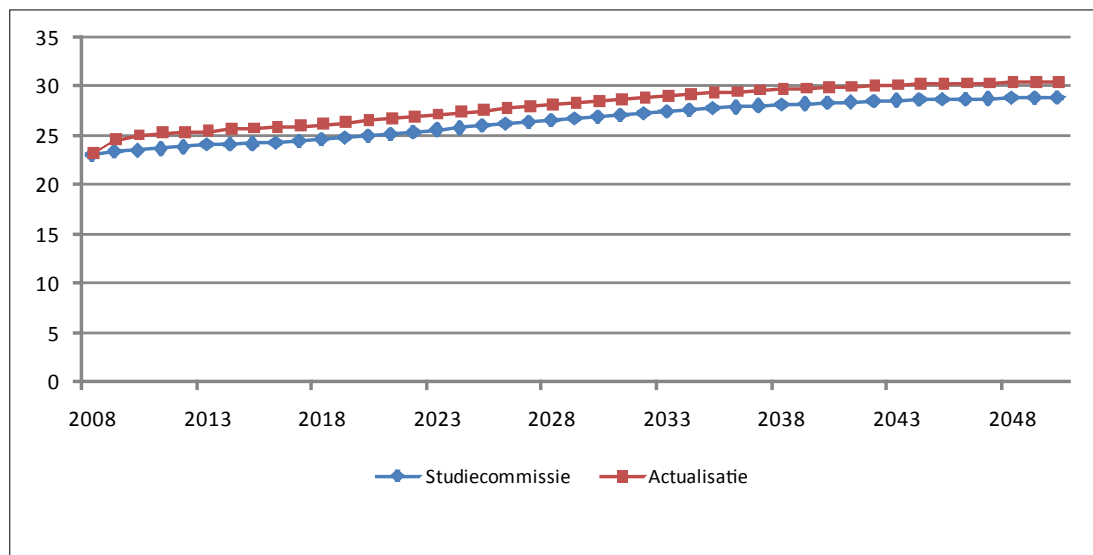
Zowel de vooruitzichten van de Studiecommissie voor de vergrijzing als deze van AWG houden nog geen rekening met de huidige economische crisis. Om toch een traject op lange termijn te kunnen uittekenen werd een aangepaste

(11) Federaal Planbureau – FOD Economie - Algemene Directie Statistiek en Economische informatie: Bevolkingsvooruitzichten 2007-2060.

(12) 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.

raming opgemaakt. Deze vertrekt van de evolutie van de sociale uitgaven tot 2014 zoals geraamd door het Federaal Planbureau. Vanaf 2015 wordt de dynamiek uit de ramingen van de Studiecommissie voor de vergrijzing op deze reeks geënt.

Grafiek 1: Uitgaven voor de sociale zekerheid op lange termijn (als % van het bbp)



5.3 Eén strategie, drie beleidslijnen

De vergrijzing van de bevolking is voor de Belgische overheid één 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: de verhoging van de werkgelegenheidsgraad en de stimulering van de economische activiteit;
3. Sociaal: voortbouwen aan een sterke en solidaire sociale zekerheid.

Het begrotingsbeleid

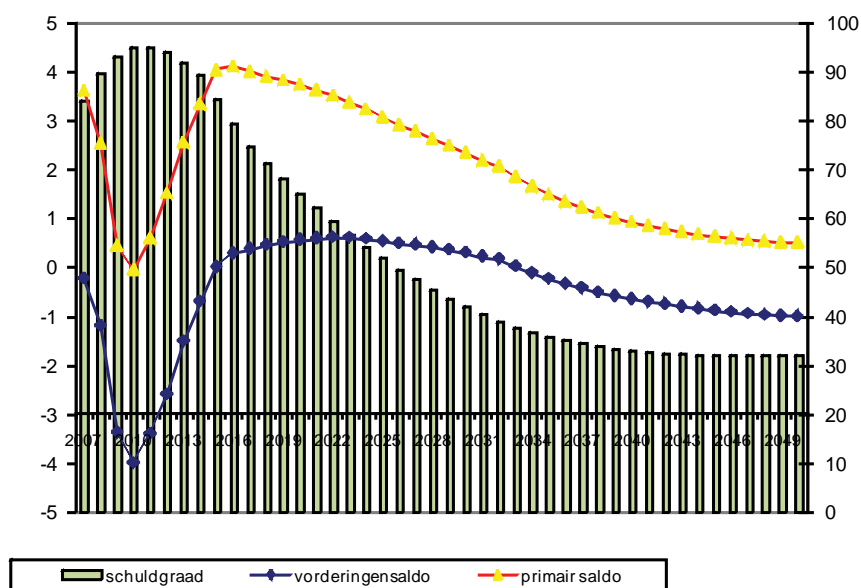
Het begrotingsbeleid is een belangrijk element van de strategie om de effecten van de vergrijzing op te vangen. In het vooruitzicht van een toename van de uitgaven in verband met de toekomstige sociaal-demografische schok, moeten de budgettaire marges en verplichtingen op lange termijn worden geanalyseerd. Er dient bijzondere aandacht uit te gaan naar de houdbaarheid⁽¹³⁾ van de openbare financiën ten aanzien van die budgettaire kostprijs. Om het toekomstige begrotingsbeleid niet zwaar te hypothekeren is het dus van belang vooruit te lopen op die veranderingen om de komende generaties niet met de kosten op te zadelen. Door de oprichting van het Zilverfonds en de desbetreffende jaarlijkse procedure past het begrotingsbeleid zich dus in een langetermijnperspectief in.

Een van de voornaamste doelstellingen van het begrotingsbeleid is de schuldgraad voldoende af te bouwen zodat de toekomstige rentelasten kunnen dalen. De aldus gecreëerde ruimte kan dan onder meer worden gebruikt om de toenemende uitgaven voor sociale bescherming op te vangen zonder dat in andere uitgaven moet worden gesnoeid of de ontvangsten moeten worden verhoogd.

Voornamelijk door de impact van de wereldwijde financiële crisis en de snel verslechterende economische situatie, wijkt de regering op korte termijn van het vooropgestelde doel af. Onverkort vasthouden aan de gestelde begrotingsdoelen zou immers impliceren dat het begrotingsbeleid een contractief effect heeft, wat de economische situatie nog slechter zou maken. Onder meer met het oog op de langetermijnhoudbaarheid van de openbare financiën werd in dit stabiliteitsprogramma een traject uitgewerkt waarbij een evenwicht gerealiseerd wordt tegen 2015. Op deze basis, en conform de aanbevelingen van de Hoge Raad van Financiën, werd vervolgens een illustratief scenario gebouwd dat toelaat om in de periode 2015-2050 de bijkomende kost van de vergrijzing grotendeels op te vangen door de afbouw van het primair saldo zonder dat de schuldgraad te sterk gaat stijgen. Grafiek 2 bevat de belangrijkste kerngegevens van dit scenario waarbij er na 2015 een beperkt overschot wordt opgebouwd van ongeveer 0,6 % bbp tegen 2020. In de daaropvolgende periode wordt dit overschot geleidelijk afgebouwd om vanaf 2035 opnieuw beperkte tekorten toe te laten.

(13) De Afdeling Financieringsbehoefte heeft het begrip houdbaarheid als volgt gedefinieerd: "Houdbaarheid moet dan gezien worden als een situatie waarbij de overheid bij een nagenoeg constant ontvangstenniveau de demografische druk op een deel van haar uitgaven kan opvangen zonder dat het aandeel van de andere primaire uitgaven in het bbp in de verdrukking komt en zonder dat het realiseren van een aantal normen op het niveau van de overheidsfinanciën in gevaar komt."

Grafiek 2: Schuldgraad, vorderingensaldo en primair saldo op lange termijn (als % van het bbp)



Het begrotingsbeleid als onderdeel van een globale strategie

Zoals hoger reeds aangegeven vormt het budgettaire beleid slechts een beleidslijn uit een meer globale strategie. Het zou verkeerd zijn de strategie voor het opvolgen van de vergrijzing enkel op een budgettaire pijler te steunen. 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 de vergrijzing verstevigd. Een reeks van maatregelen die kaderen in deze doelstelling werden in hoofdstuk 4 toegelicht.

6 Institutionele aspecten van het Belgisch begrotingsbeleid

6.1 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 kortetermijnvooruitzichten, 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 de FOD Economie. 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.

6.2 Naar een gemoderniseerde boekhouding voor de overheid

Onder meer in de Rosc-evaluatie van het IMF werd er op aangedrongen om af te stappen van de traditionele kasboekhouding en het boekhoudkundig raamwerk voor de verschillende geledingen van de overheid te harmoniseren en de mogelijkheden om geconsolideerde gegevens en balansen af te leveren te creëren.⁽¹⁴⁾

Er werden een aantal belangrijke stappen gezet naar de modernisering van het begrotings- en boekhoudproces. Op federaal niveau werd in september 2007 effectief gestart met het zogenaamd FEDCOM-project. Dit project voorzag in de installatie van een modern boekhoudplatform. Oorspronkelijk was het de bedoeling een budgettaire boekhouding (voor aanrekeningsmoment geïnspireerd op de ESR-normen) te voeren. In de loop van 2008 (beslissing ministerraad van 25 juli 2008) werd beslist om binnen het FEDCOM-project een volledige dubbele boekhouding te implementeren. Dit veronderstelt dus ook de integrale toepassing van de wet van 22 mei 2003. Op 1 januari 2009 is voor de zogenaamde piloot-FOD's⁽¹⁵⁾ FEDCOM integraal live gegaan. Dit betekent dat vanaf dan al hun begrotingsverrichtingen en de boekhoudkundige verwerking ervan zal gebeuren binnen het nieuw informatica-systeem. Er wordt een dubbele boekhouding gevoerd met de mogelijkheid om een balans op te maken.⁽¹⁶⁾ Voor de andere FOD's zal het nieuw systeem geïmplementeerd worden in drie roll-outfasen die telkens samenvallen met een kalenderjaar. Vanaf 2012 zou bijgevolg voor alle FOD's, POD's en departementen van de federale overheid de boekhouding verlopen via het FEDCOM-systeem en zou er ook een dubbele boekhouding gevoerd worden.

Tegelijkertijd wordt ook het wettelijk kader aangepast. De programmawet bevat de nodige bepalingen om de in voege treding van de wet van 22 mei 2003 houdende de organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale staat te regelen. Aangezien de FEDCOM-toepassing stapsgewijs wordt geïmplementeerd verloopt de toepassing van de nieuwe wet ook gradueel. De wet is van toepassing voor de FOD's die in het FEDCOM-systeem zijn gestapt. De wet zal dus naar toepassingsgebied ook maar integraal van toepassing zijn vanaf 2012.

Er werd ook werk gemaakt worden van de goedkeuring van een algemeen boekhoudplan dat geldt voor de federale overheid en de gemeenschappen en gewesten. Tijdens de interministeriële conferentie van financiën en begroting van 12 december 2008 werd met de gemeenschappen en gewesten

(14) IMF – 2008: Belgium: Report on Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module.

(15) Fedict, Kanselarij, FOD B&B&B, FOD P&O en de FOD Volksgezondheid.

(16) De publicatie van een balans voor een individuele FOD heeft maar weinig nut of toegevoegde waarde, maar in ieder geval bestaat de mogelijkheid.

een akkoord bereikt over een gemeenschappelijk boekhoudplan en de oprichting van een commissie (onder meer samengesteld uit vertegenwoordigers van de federale overheid en de gemeenschappen en gewesten) die in de toekomst zal adviseren over de toepassing en eventuele aanpassingen van het boekhoudplan. Deze beslissingen zijn belangrijk voor de overstap voor zover ze dit nog niet gedaan hebben (en elk volgens hun eigen ritme) van de gemeenschappen en gewesten naar een systeem van dubbel boekhouden.⁽¹⁷⁾ Op middellange termijn zal de boekhoudkundige rapportering van de federale overheid en de gemeenschappen en gewesten dus geïnspireerd zijn op een zelfde boekhoudplan.

(17) Op dit ogenblik voeren de Duitstalige gemeenschap en het Brussels gewest reeds een volledige dubbele boekhouding.

7 Bijlagen

Bijlage 1: Belangrijkste hypothesen gehanteerd voor de vooruitzichten op middellange termijn

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Interestvoet korte termijn (jaarlijks gemiddelde) (1)	3,7	1,2	1,8	2,5	2,9	3,0
Interestvoet lange termijn (jaarlijks gemiddelde) (1)	4,4	3,6	3,9	4,9	4,9	4,9
Euro in USD x 100 (jaarlijks gemiddelde)	147,1	134,5	133,7	133,7	133,7	133,7
Nominale effectieve wisselkoers (200=100)	110,5	111,6	111,9	111,9	111,9	111,9
Bbp-groei wereld (exclusief EU)	4,0	1,2	3,2	5,0	5,0	5,0
Bbp-groei EU	1,0	-1,8	0,5	2,4	2,4	2,4
Groei van relevante buitenlandse markten	3,5	-3,1	2,5	6,2	6,4	6,4
Wereldimport in volume (exclusief EU)	5,6	1,8	4,5	7,0	7,0	7,0
Olieprijzen (USD per vat Brent)	96,9	52,5	63,1	64,9	66,9	69,0
(1) Het betreft hier de interesthypothesen gebruikt voor macro-economisch kader. Voor de ramingen inzake overheidsfinanciën werden de forward rates op 06/02/2009 gebruikt.						
Interestvoet op korte termijn (3 maand)	4,4	1,5				
Interestvoet op lange termijn (10 jaar)	4,6	4,5				

Bijlage 2: Overzicht Belgisch relanceplan

	2009	2010
1. REEDS VOORZIENE MAATREGELLEN		
Vermindering bijdrage FAVV	30	30
Welvaartsenveloppe	291,5	570,1
Federale jobkorting	85	85
pensioenen	158,7	201,3
kortingen mazout, gas en elektriciteit	30,5	30,5
verhoging gezins- en leeftijdstoelag	11,3	17,6
Indexering belastingschalen	1143,2	PM
FRGE	2	2
SUBTOTAAL	1752,15	936,5

Bijlage 2: Overzicht Belgisch relanceplan (vervolg)

	2009	2010
2. NIEUWE MAATREGELLEN		
A. ONDERNEMINGEN ZUURSTOF GEVEN		
Betalingsfaciliteiten RSZ, RSVZ, BTW en BV, en terugbetaling BTW	443,5	8,5
IPA : lagere lasten ondernemingen	184	428
Algemene lastenverlaging	233	590
Bedrijfsvoorheffing onderzoekers	38	38
Afschaffing taks kredietverzekeringscontracten	15	15
Facturen sneller betalen	267	0
Uitstel betaling Bedrijfsvoorheffing	104	13
IPA aanpassingen zuurstoffonds (maaltijdcheques, vereenvoudiging bijdrageverminderingen, ...)	44,4	45,1
IPA algemene vrijstelling doorstorting BV overheidsbedrijven (netto)	24,1	56,6
Verhoging capaciteit Participatiefonds	0	1,5
	1353	1195,7
B. WERKGELEGENHEID VERZEKEREN EN KOOPKRACHT VERSTERKEN		
Tijdelijke werkloosheid (samenwonenden: 60% naar 70%; alleenstaanden en gezinshoofden: 65% naar 75%)	100	102,8
Maatregelen herstructureringen	16	16
Korting op elektriciteitsfactuur gezinnen	135	0
	251	118,8
C. INVESTEREN IN GROEI EN DUURZAAMHEID		
Groene investeringen (232 M op kruissnelheid)	18,8	52,5
Fonds Reductie Globale Energiekost	9	9
Obligatielening FRGE: fiscale aftrek	0	1
Versnelling overheidsinvesteringen (massa 500 M)	126,9	100
Maatregelen bouwsector	300	7,6
	454,7	170,1
SUBTOTAAL	2058,7	1484,6
3. MAATREGELLEN ZONDER BUDGETTAIRE KOST		
Kredietverlening		
Kredietbemiddelaar bij KefiK		
Vraag uitbreiding investeringskredieten EIB		
Prijzenobservatorium		
Mededingingsautoriteit		
Wederkerige infodoorstroming		
Doorrekening leveranciers		
IPA : Extra voordelen 250 euro per werknemers		
FEDESCO : optrekken schuldpositie tot 100 miljoen euro		
Alliantie werk-leefmilieu		
Economische diplomatie		
Finexpo en Delcredere		
Gemeenschappelijke informatiecampagne		
Onderzoek haalbaarheid Carry Back		
Aanwending IPA correctie voor Sociale Maribel		
TOTAAL	3810,85	2421,1

Bijlage 3: Budgettaire vooruitzichten voor de gezamenlijke overheid

	2007	2007	2008	2009 (1)	2010	2011	2012	2013
	niveau				% bbp			
Vorderingensaldo van de subsectoren								
1. Gezamenlijke overheid	-784	-0,2	-1,2	-3,4	-4,0	-3,4	-2,6	-1,5
2. Federale overheid	-3.592	-1,1	-1,7	-2,4				
3. Gemeenschappen en gewesten	993	0,4	0,0	-0,3				
4. Lokale overheid	-191	-0,1	0,0	-0,2				
5. Sociale verzekeringsinstellingen	1.824	0,5	0,5	-0,4				
Gezamenlijke overheid								
6. Totale ontvangsten	160.947	48,1	48,6	48,2				
7. Totale uitgaven	161.882	48,3	49,8	51,6				
8. Vorderingensaldo	-784	-0,2	-1,2	-3,4	-4,0	-3,4	-2,6	-1,5
9. Interestbetalingen (EDP)	12.838	3,8	3,7	3,8	3,9	4,0	4,1	4,1
10. Primair saldo	12.053	3,6	2,5	0,4	-0,1	0,6	1,5	2,5
11. Eenmalige en tijdelijke maatregelen		-0,2	0,0	0,0				
Belangrijkste componenten van de ontvangsten								
12. Totale belastingen	99.490	29,7	29,7	29,0				
12a. Belastingen op productie en invoer	42.810	12,8	12,5	12,2				
12b. Belastingen op inkomen, vermogen,...	54.455	16,3	16,5	16,1				
12c. Kapitaalbelastingen	2.225	0,7	0,7	0,7				
13. Sociale bijdragen	52.663	15,7	16,2	16,3				
14. Inkomen uit vermogen	2.087	0,6	0,7	0,8				
15. Andere	6.707	2,0	2,1	2,1				
16. Totale ontvangsten	160.947	48,1	48,6	48,2				
p.m. Gobale heffing	154.411	46,1	46,5	46,0				
Belangrijkste componenten van de uitgaven								
17. Consumptieve bestedingen (bezoldigingen en intermediair verbruik)	51.105	15,3	15,8	16,1				
18. Sociale uitkeringen	74.651	22,3	23,2	24,6				
19. Interestlasten	12.838	3,8	3,7	3,8				
20. Subsidies	6.543	2,0	2,1	2,1				
21. Bruto-investeringen in vaste activa	5.439	1,6	1,6	1,7				
22. Andere	11.307	3,3	3,4	3,3				
23. Totale uitgaven	161.882	48,3	49,8	51,6				

Bijlage 4: Basishypothesen van de Studiecommissie voor de Vergrijzing

Demografisch scenario		
	2030	2050
Vruchtbaarheidsgraad	1,76	1,76
Levensverwachting bij de geboorte: mannen	81,2	84
Levensverwachting bij de geboorte: vrouwen	87	89,7
Migratiesaldo (*1000)	17,4	26,2
Sociaal-economisch scenario (per geslacht en leeftijdsklasse, invloed van het verouderen van de opeenvolgende generaties)		
Scholingsgraad	Gehandhaafd op het niveau van de recentste waarneming	
Potentiële activiteitsgraden: mannen	Modellering die rekening houdt met cohorten en overgangsprobabiliteiten tussen sociaal-demografische categorieën, per geslacht en leeftijdsklasse en de impact van hervormingen	
Potentiële activiteitsgraden: vrouwen		
Overstap uit beroepsbevolking, naar: invaliditeit, oudere werklozen, brugpensioen, pensioen		
Macro-economisch scenario (op lange termijn)		
Toename van productiviteit en jaarloon per tewerkgestelde	1,75% per jaar	
Structurele werkloosheidsgraad in 2030 (inclusief oudere niet-werkzoekende werklozen)	8%	
Werkgelegenheidsgraad in 2030 (% van de bevolking op arbeidsleeftijd (15-64 jaar))	68,10%	
Sociaal-beleidsscenario's (op lange termijn)		
Loongrens	1,25% per jaar	
Minimumrecht per loopbaanjaar	1,25% per jaar	
Welvaartsaanpassing (algemene regeling)	0,50%	
Binding aan de welvaart van de forfaitaire bedragen	1,00%	