

Het Stabiliteitsprogramma van België (2009-2012)



Inhoudsopgave

1	Inleiding	9
2	Economische toestand en macro-economische hypothesen	11
2.1	Economische context	11
2.2	Economische vooruitzichten van het Federaal Planbureau	12
2.2.1	De internationale omgeving	12
2.2.2	De conjunctuurevolutie	13
2.2.3	Vooruitzichten voor 2010 - 2012	14
3	Het begrotingstraject 2009-2012	18
3.1	Begroting 2009	18
3.2	Begrotingstraject op middellange termijn van de Belgische overheidsfinanciën in overeenstemming met de Europese aanbevelingen	20
3.3	Samenwerkingsovereenkomsten	23
3.4	Het jaar 2010 betekent het einde van de structurele verslechtering van de overheidsfinanciën in een kwetsbare economische context en in het licht van de vergrijzing	24
3.5	Een verantwoordelijk begrotingsbeleid zowel wat de ontvangsten als de uitgaven betreft in een moeilijke en onzekere economische context	26
3.6	Het jaar 2011 betekent het einde van het sneeuwbaaleffect	28
4	Vergelijking met de aanvulling op het stabiliteitsprogramma 2009-2013 en sensitiviteitsanalyse	31
4.1	Een versnelling van het traject ten opzichte van het vorige stabiliteitsprogramma	31
4.2	Sensitiviteitsanalyse	32
4.2.1	Verschil in bbp-groei	33
4.2.2	Verschil in interestvoeten	34

5	De begroting 2010 – 2011	35
5.1	Krachtlijnen en macro-economische uitgangspunten	35
5.1.1	Terugdringen overheidstekort in een nog fragiele economische context	35
5.1.2	Een meerjarenperspectief	35
5.1.3	Een betere economische situatie	36
5.2	De belangrijkste maatregelen genomen in het kader van de opmaak van de begroting 2010 en 2011 van entiteit I	37
5.2.1	Een algemeen overzicht	37
5.2.2	De belangrijkste maatregelen op het niveau van de federale overheid en de sociale zekerheid	38
5.2.3	Verlenging crisismaatregelen nieuwe initiatieven	41
5.3	De belangrijkste maatregelen genomen in het kader van de opmaak van de begroting 2010 van de gewesten en gemeenschappen	44
5.3.1	Vlaanderen	44
5.3.2	Waals Gewest en Franse Gemeenschap	44
5.3.3	Brussels Hoofdstedelijk Gewest	45
6	Strategie op middellange termijn	47
6.1	Arbeidsmarkt	48
6.1.1	Anti-crisismaatregelen	48
6.1.2	Aanwervingsplan	49
6.1.3	Daling van de structurele arbeidslasten	49
6.1.4	Versterking van de patronale bijdragen op het brugpensioen	50
6.1.5	Het belang van vorming	51
6.2	Een omgeving die de concurrentiekracht van de ondernemingen bevordert	51
6.3	Verhoging van de potentiële groei van de economie en industrieel beleid	53

6.4	Sociale zekerheid	54
6.4.1	De pensioenen	54
6.4.2	Gezondheidszorg gericht op uitgavenbeheersing met een verbeterde toegang en kwaliteit van de zorg	55
6.5	Hervorming van de controle op het financieel systeem	56
7	De houdbaarheid van de openbarefinanciën op de lange termijn	58
7.1	Inleiding	58
7.2	De budgettaire gevolgen van de vergrijzing	58
7.3	De overheidsstrategie met betrekking tot de vergrijzing	60

1 Inleiding

De financiële crisis heeft wereldwijd zwaar toegeslagen en ongeziene gevolgen gehad voor de wereldeconomie.

De Belgische overheidsfinanciën zijn, net als in andere landen, zwaar getroffen door de economische en financiële crisis. Daar waar de Belgische overheidsfinanciën in 2006 en 2007 gemiddeld nog een licht overschot optekenden, is het tekort vanaf medio 2007 opgelopen tot -1,2% van het bbp in 2008 en -5,9% van het bbp in 2009.

Gezien de dynamiek van de interestlasten en de stijging van de uitgaven ten gevolge van de vergrijzing zou een economische heropleving – hoe krachtig ook – niet voldoende zijn om het begrotingstekort terug te brengen onder de door het Verdrag van Maastricht maximum toegestane drempel van 3%. Op middellange termijn zou het tekort 5,4% van het bbp bereiken en zou de overheids-schuld verder in stijgende lijn blijven evolueren tot 107% van het bbp in 2014.

Met het oog op de gevolgen van de vergrijzing is de huidige evolutie van de Belgische overheidsfinanciën niet houdbaar en niet wenselijk, vooral in een context van behoud van de intergenerationale solidariteit.

Gezonde overheidsfinanciën zijn essentieel om de kosten van de vergrijzing op te vangen en zo ook het voortbestaan van het Belgische sociaal-economische model te garanderen.

De Belgische overheid heeft een budgettair saneringsprogramma vastgelegd. Rekening houdend met de conjuncturele verbetering en de begrotingen 2010, alsook met de meerjarenbegrotingen zoals opgesteld door de verschillende beleidsniveaus, voorziet dit programma in een aanpassing van het eerder vastgelegde traject in de aanvullende nota bij het stabiliteitsprogramma in september 2009.

De verdeling van deze objectieven over de verschillende bevoegdheidsniveaus maakt deel uit van een samenwerkingsakkoord over de periode 2009-2010. Voor de periode 2011-2012 wordt een tweede samenwerkingsakkoord gefinaliseerd. Deze herziening beantwoordt aan de aanbevelingen van de Ecofin-raad van 2 december 2009.

Het saneringsprogramma moet de geloofwaardigheid van de Belgische overheidsfinanciën verbeteren en zodoende de interestvoeten op lange termijn verlagen. Deze lagere interestvoeten moeten op hun beurt de budgettaire sanering vergemakkelijken en de spaarquote verlagen, en bijgevolg de (potentiële) economische groei stimuleren.

Deze grotere geloofwaardigheid is trouwens absoluut noodzakelijk gezien de hoge schuldenlast van België en de gevoeligheid van de overheidsfinanciën voor plotse wijzigingen in het rentepeil.

Het budgettair saneringsprogramma moet hand in hand gaan met een duurzame economische groei die meer evenwichtig en hoger is. De vergrijzing, de klimaatverandering, de stijgende prijzen van de grondstoffen en de toenemende globalisering van de wereldeconomie zijn allemaal uitdagingen waar onvermijdelijk rekening zal mee moeten worden gehouden bij de besluitvorming op economisch, budgettair, sociaal en milieuvlak. Deze uitdagingen vragen een modernisering van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid, een betere interactie tussen economie en milieu en een meer rechtvaardige en groenere fiscaliteit.

Een duurzame potentiële groei en een hogere werkgelegenheidsgraad, vooral bij jongeren en ouderen, zijn absoluut noodzakelijk om een betere sociale samenhang te garanderen en het Belgisch sociaal-economische model te vrijwaren.

2 Economische toestand en macro-economische hypothesen

2.1 Economische context

Nadat de wereldeconomie getroffen werd door een ongemeen zware recessie, werden de tekenen van herstel in de loop van 2009 steeds sterker. De oorspronkelijke vrees voor een ineenstorting van het financieel systeem ebde, zij het nadat de monetaire autoriteiten en regeringen hadden ingegrepen, geleidelijk weg. De herstelplannen van de overheden ondersteunden de zwakke economische activiteit. Een half jaar geleden werd er nog van uitgegaan dat het groeiherstel zich pas begin 2010 zou inzetten. De resultaten van het derde kwartaal 2009 wijzen er echter op dat er nu al een groeiherstel optreedt in een aantal belangrijke economische zones, onder meer in de eurozone.

Na herhaaldelijke herzieningen van de economische vooruitzichten in negatieve zin sinds 2007, werden de prognoses in de loop van het tweede semester van 2009 dan ook in positieve zin bijgesteld. De onzekerheid blijft echter groot, meer bepaald blijven er veel twijfels bestaan met betrekking tot het duurzame karakter van de economische herneming. Ten eerste blijft de financiële sector gepercipieerd als broos, de reorganisatie en stabilisatie moeten verder worden doorgevoerd om de reële economie ten volle te kunnen ondersteunen. Ten tweede blijft de vraag bestaan hoe de economische activiteit zal reageren op de afbouw van zowel monetaire als budgettaire impulsen. Deze afbouw is noodzakelijk om financiële en monetaire onevenwichten te vermijden en de voorwaarden voor duurzame ontwikkeling op lange termijn niet in het gedrang te brengen. Een goede timing voor de 'exit strategie' is echter bijzonder moeilijk te bepalen. Ten derde kan de evolutie van de werkloosheid een hernemen van het consumentenvertrouwen in de weg staan en dus wegen op zowel consumptie als investeringen, de fundamentele van een duurzame economische groei.

De onzekerheid laat zich aflezen uit de divergentie van de economische voorspellingen voor 2010 en 2011. Toch wijzen die allemaal in de richting van een herneming.

Het stabiliteitsprogramma kadert bijgevolg in deze eerder gunstige maar nog steeds broze economische context.

2.2 Economische vooruitzichten van het Federaal Planbureau

2.2.1 De internationale omgeving

De economische vooruitzichten van het Federaal planbureau van december 2009 dienen als basis voor het traject in het voorliggende stabiliteitsprogramma. Deze vooruitzichten van het Federaal planbureau bestonden uit twee macro-economische scenario's. Het eerste scenario was gebaseerd op zeer voorzichtige groeihypothese die volledig in lijn waren met de externe assumpties van de Europese commissie (oktober 2009). Het tweede scenario nam ook de meer recente evoluties in rekening, onder meer de resultaten van het derde kwartaal, het groeiend vertrouwen van investeerders en de herneming van de internationale handel, onder invloed van een aantal groeilanden zoals China. Om zo dicht mogelijk de verwachting te benaderen, is ervoor geopteerd om dit tweede meest waarschijnlijke scenario te gebruiken. Hierbij komt de bbp-groei uit op 1,1% in 2010 en 1,7% in 2011. Als deze groeivooruitzichten worden vergeleken met de groeiramingen in de belangrijkste buurlanden blijkt dat deze voorspellingen hiermee in lijn zijn.

Als basis voor deze simulatie heeft het Federaal planbureau gebruik gemaakt van de meest recente Economic Outlook van de Oeso (november 2009, voor de periode 2009-2011). Ten opzichte van de basishypothese van de EC zijn er twee verschillen. Enerzijds wordt er een grotere groei voorspeld voor het geheel van de Oeso-landen, waardoor de groei voor de eurozone komt op respectievelijk 0,9% en 1,7% in 2010 en 2011 (tegenover 0,7% en 1,5% in de externe assumpties van de Europese commissie). Anderzijds wordt ook een iets hogere groei van de relevante buitenlandse (niet-EU) afzetmarkten verwacht. De hypothesen voor de interestvoeten, de wisselkoers en de olieprijs zijn onveranderd gebleven ten opzichte van de economische projecties van de Europese commissie van november 2009.

Voor de vooruitzichten van 2012 heeft het FPB de middellange termijnprojectie van de Oeso gebruikt (juni 2009).

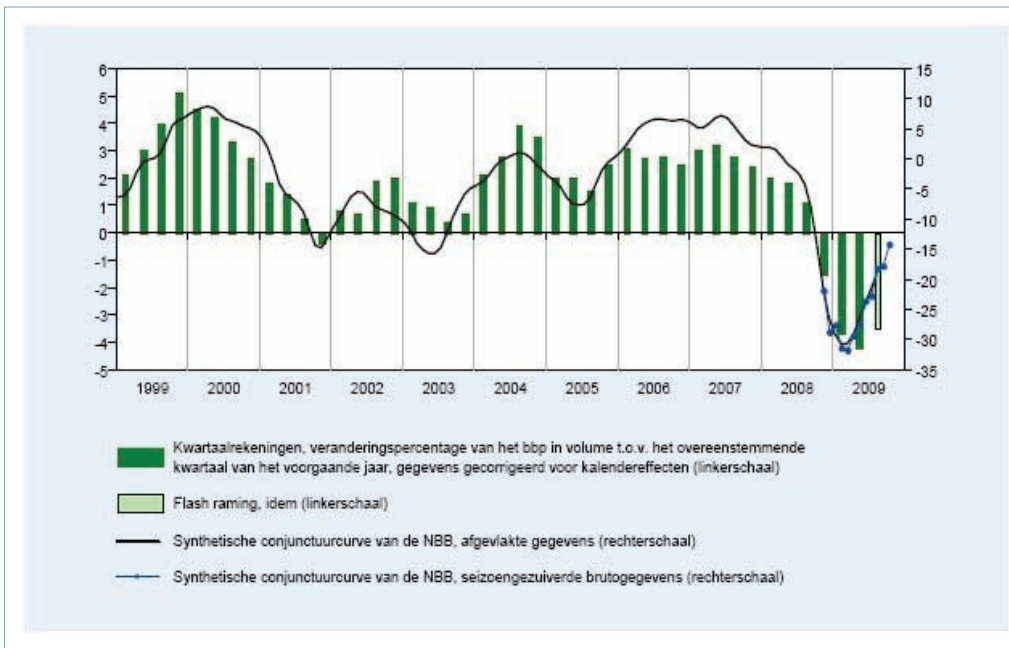
Tabel 1 : Externe omgeving

	2008	2009	2010	2011	2012
Interestvoet korte termijn (jaarlijks gemiddelde)	4,6	1,3	1,5	2,5	2,5
Interestvoet lange termijn (jaarlijks gemiddelde)	4,2	3,7	3,7	4,1	4,5
Euro in USD x 100 (jaarlijks gemiddelde)	146,6	139,2	148,2	148,2	148,2
Nominale effectieve wisselkoers (200=100)	111,9	113,1	113,9	113,9	113,9
Bbp-groei wereld (exclusief EU)	3,8	-0,4	3,8	4,1	5,0
Bbp-groei EU	0,8	-4,1	0,9	1,7	2,3
Groei van relevante buitenlandse markten	2,3	-11,0	3,6	4,8	6,4
Wereldimport in volume (exclusief EU)	4,6	-12,6	4,6	5,0	7,0
Olieprijzen (USD per vat Brent)	96,9	61,3	76,5	80,5	84,5

2.2.2 De conjunctuurevolutie

Na vier opeenvolgende kwartalen van negatieve groei geeft de flashraming van het Instituut voor de Nationale Rekeningen voor het derde kwartaal een groei van 0,5% ten opzichte van het vorige kwartaal. De evolutie van het kwartaal-bbp ten opzichte van het overeenstemmende kwartaal van het voorgaande jaar wijst ook op een kentering (zie grafiek 1). Vanaf het voorjaar van 2009 is het vertrouwen van zowel producenten als consumenten bijna constant toegenomen. In december nam het consumentenvertrouwen wel opnieuw af tot op het niveau van de maanden juni-augustus, vooral als gevolg van de vrees voor een toenemende werkloosheid in 2010. Ook in januari blijft het consumentenvertrouwen op dit relatief lage niveau. Niettemin laat het herstel van de conjunctuurindicatoren in de loop van 2009 vermoeden dat de economie, na het relatief goede tweede semester van 2009, in 2010 zal blijven groeien. Voor 2009 convergeren de verschillende ramingen momenteel naar een inkrimping van de economie met 3,1%.

Grafiek 1 : Reële kwartaalgroei van het bbp in % t.o.v. het overeenstemmende kwartaal van het vorige jaar en conjunctuurevolutie



Bron: INR.

2.2.3 Vooruitzichten voor 2010 - 2012

Na de sterke inkringing van de economie in 2009 (-3,1%), zou de in de tweede helft van 2009 geobserveerde herneming zich verder doorzetten in 2010. Er wordt nu uitgegaan van een groei van 1,1%. Deze prognoses lijken voorzichtig te zijn. Als de groeivoorzichten worden vergeleken met de groeiramingen in de belangrijkste buurlanden blijkt dat deze voorspellingen in de buurt liggen van de groeicijfers waar zij van uitgaan, en in de meeste gevallen zelfs lager uitvallen. De laatste projecties van 26 januari 2010 van het IMF wijzen ook op een stijging van het bbp in de eurozone met 1% in 2010 en 1,6% in 2011. De macro-economische evolutie in Frankrijk en Duitsland, belangrijke handelspartners van België, is ook gunstig, met een groeiverwachting van 1,4% in 2010 en 1,7% in 2011 voor Frankrijk en 1,5% in 2010 en 1,9% in 2011 voor Duitsland. De laatste consensus-forecast in het Belgian Prime News van januari – die de gemiddelde vooruitzichten weergeeft die door de grote financiële instellingen in België worden gehanteerd - voorziet een groei van 1,5% voor 2010 in België.

Deze cijfers zijn dus in belangrijke mate gelijklopend met de hypothesen waarvan is uitgegaan bij dit stabiliteitsprogramma.

Op basis van de gehanteerde hypothesen met betrekking tot de internationale omgeving (cf. supra) zou vanaf 2011 de groei uitstijgen boven zijn potentieel niveau en uitkomen op respectievelijk 1,7% in 2011 en 2,2% in 2012 (de potentiële groei bedraagt dan respectievelijk 1,4 en 1,5%). Deze projecties op middellange termijn zijn natuurlijk onderhevig aan een grotere graad van onzekerheid dan deze op korte termijn. Dit geldt zelfs in grotere mate dan vroeger het geval was aangezien het moeilijk is om in te schatten in welke mate de economische crisis zal wegen op de potentiële groei van de economie.

Tabel 2 : Gedetailleerde macro-economische vooruitzichten op middellange termijn

% verandering, tenzij anders aangegeven	2008	2008	2009	2010	2011	2012
	In miljard euro					
1. Bbp-groei tegen constante prijzen	291,6	1,0	-3,1	1,1	1,7	2,2
2. Bbp in lopende prijzen (in miljard euro)	344,6	2,9	-2,0	2,4	3,6	4,1
	Componenten van het reëel bbb					
3. Consumptieve bestedingen van de particulieren	150,8	1,1	-1,3	0,8	1,4	1,6
4. Consumptieve bestedingen van de overheid	62,9	3,3	2,2	1,1	1,3	2,1
5. Bruto vaste kapitaalvorming	67,9	4,4	-3,7	0,2	2,1	2,8
6. Veranderingen in voorraden en netto aankoop activa	-	1,2	0,1	0,5	0,5	0,5
7. Uitvoer van goederen en diensten	267,7	1,6	-12,0	2,3	3,6	4,7
8. Invoer van goederen en diensten	261,5	3,0	-10,9	2,3	3,3	4,4
	Bijdrage aan de groei van het reëel bbb					
9. Finale bestedingen (3+4+5)	-	2,3	-2,1	1,1	1,5	2,0
10. Veranderingen in voorraden en netto aankoop activa	-	-0,1	-1,1	0,4	0,0	0,0
11. Externe balans goederen en diensten	-	-1,2	-1,0	0	0,2	0,2

In 2009 zijn de gezinnen terughoudend geweest in hun bestedingen (-1,3%), vooral onder invloed van het negatieve economische klimaat en de bankencrisis. Het reëel beschikbaar inkomen van de gezinnen in 2009 is globaal genomen wel gestegen ondanks de daling van de werkgelegenheid. De voornaamste reden hiervoor is dat de loonindexering in 2009 nog deels de hoge inflatie van 2008 weerspiegelde. Bovendien hebben de huishoudens kunnen genieten van belastingverminderingen, onder meer voor de inwoners van Vlaanderen (jobkorting), alsook van de versnelling van de incohiering van de personenbelasting. Daarenboven is de stijging van de werkloosheid nog relatief beperkt gebleven in 2009 in vergelijking met de ernst van de recessie, onder meer dankzij de anti-crisismaatregelen beslist door de regering (zoals tijdskrediet en arbeidsduurvermindering).

Voor 2010 wordt een licht herstel verwacht van de private consumptie (0,8%), in lijn met de beginnende heropleving van de economische omgeving. De private consumptie zou toenemen tot 1,4% in 2011 en 1,6% in 2012, onder invloed van de evolutie van de werkgelegenheid en een stijging van de lonen en van het inkomen uit vermogen.

De investeringen daarentegen zijn sterk afgenomen in 2009 (-3,7%). Er is overcapaciteit door de lage vraag en de kredietvoorwaarden zijn strenger geworden. Pas in het midden van 2010 zou het investeringsklimaat stilaan herstellen als gevolg van betere afzetperspectieven. In 2010 zouden de investeringen opnieuw stijgen, weliswaar beperkt (+0,2%), gezien de zeer grote daling van de bezettingsgraad van de productiecapaciteit en de achteruitgang van de rentabiliteit van de bedrijven. Pas vanaf 2011 zou de groei meer uitgesproken zijn (een stijging in 2011 van 2,1% en van 2,8% in 2012).

De uitvoer kende in het vierde kwartaal van 2008 en het eerste kwartaal van 2009 een forse inzinking als gevolg van de terugval van de buitenlandse afzetmarkten. In de tweede jaarhelft heeft het uitvoervolume zich licht hersteld. Op jaarbasis zou de uitvoer dalen met 12%. Ook de invoer kent als gevolg van de verminderde binnenlandse vraag en inkrimpende uitvoer een sterke terugval in 2009 (-10,9%). Deze zou zich geleidelijk herstellen in 2010 en 2011, samen met de heropleving van de economische activiteit. De invoer nam in 2009 echter minder sterk af dan de uitvoer, waardoor de handelsbalans meer negatief is geworden. Vanaf 2011 wordt er opnieuw een sterkere toename van de uitvoer verwacht, waardoor de handelsbalans zich voor een deel zal kunnen herstellen.

Zoals blijkt uit tabel 2 is in 2009 sterk ingeteerd op de voorraden. Voor 2010 wordt opnieuw een voorraadopbouw verwacht wat een positief effect op het bbp zal hebben.

Tabel 3 : Prijsevolutie op middellange termijn

% verandering	2008 (2000=100)	2008	2009	2010	2011	2012
1. Deflator bbp	118,2	1,9	1,2	1,3	1,9	1,9
2. Deflator consumptieve bestedingen van de particulieren	122,3	4,2	0,0	1,5	1,7	1,8
3. Evolutie HICP	120,0	4,5	0,0	1,5	1,7	1,8
4. Deflator consumptieve bestedingen van de overheid	126,9	3,5	3,2	0,9	1,9	1,8
5. Deflator investeringen	114,4	2,5	-1,5	1,4	1,5	1,7
6. Deflator uitvoer van goederen en diensten	117,7	4,3	-4,2	0,8	1,7	1,9
7. Deflator invoer van goederen en diensten	120,7	6,6	-5,5	0,9	1,9	2,0

De totale jaarinflatie van 2009 is nul. Dit uitzonderlijk lage inflatiecijfer is een gevolg van de prijsevolutie van de olie, met een negatieve jaar-op-jaarinflatie gedurende een aantal maanden van 2009 (de gezondheidsindex is niet afhankelijk van de prijzen van benzine en diesel en zal dus minder beïnvloed worden door deze evolutie). Voor de andere goederen en diensten is er nog steeds een positieve inflatie, al is deze beperkt als gevolg van de conjunctuurvertraging en van de doorrekening van de lagere energieprijzen in de prijzen van de andere goederen en diensten. Vanaf 2010 wordt als gevolg van de aantrekkende olie-prijzen weer een meer normaal niveau van inflatie verwacht van 1,5% in 2010, 1,7% in 2011 en 1,8% in 2012 op jaarbasis.

De bbp-deflator bedraagt volgens de vooruitzichten 1,2% in 2009 en 1,3% in 2010, waarna opnieuw een normaal niveau wordt bereikt (1,9%). Het prijsniveau van de investeringen en van de in- en uitvoer hebben een belangrijke daling gekend in 2009. Zoals uit tabel 3 blijkt, wordt vanaf 2010 een geleidelijke terugkeer naar een normaal niveau verwacht.

Tabel 4: Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt

% verandering, tenzij anders vermeld	2008 Niveau	2008	2009	2010	2011	2012
1. Binnenlandse werkgelegenheid	4.446,9 (a)	1,9	-0,7	-1,0	0,5	0,9
2. Aantal gewerkte uren	6.538 (b)	1,2	-2,4	-0,1	1,1	0,8
3. Werkloosheidsgraad (% definitie Eurostat)	7,0	7,0	8,2	9,4	9,6	9,5
4. Arbeidsproductiviteit per persoon	65.600 (c)	-0,8	-2,4	2,1	1,1	1,3
5. Arbeidsproductiviteit per uur	44,6 (c)	-0,2	-0,7	1,2	0,6	1,4
6. Beloning van werknemers (ESR-code D1)	177 (d)	5,4	0,5	1,1	3,1	3,7
7. Beloning per werknemer	47.400 (c)	3,3	1,2	2,2	2,6	2,8

(a) duizenden; (b) miljoen uren; (c) EUR; (d) miljard EUR

De werkgelegenheid is in 2009 gedaald met 0,7%. Deze afname is veel minder uitgesproken dan de afname van de economische activiteit aangezien door systemen van tijdelijke werkloosheid en arbeidsduurvermindering een deel van de vraagvermindering wordt opgevangen. Bovendien is er altijd een vertragend effect tussen de economische groei en de arbeidsmarkt. Daarom is de binnenlandse werkgelegenheid pas in het eerste kwartaal van 2009 beginnen afnemen. Door deze dynamiek zal de werkgelegenheid echter ook in 2010 nog met 1,0% afnemen. Pas vanaf 2011 wordt een licht herstel van de werkgelegenheid verwacht, namelijk +0,5% in 2011 en +0,9% in 2012. Zelfs met dit verwacht herstel blijft de werkgelegenheid in 2012 onder het niveau van 2008.

De geharmoniseerde Eurostat-werkloosheidsgraad zou stijgen van 7% in 2008 tot 9,6% in 2011 en vervolgens licht afnemen tot 9,5% in 2012.

De bij de opmaak van dit stabiliteitsprogramma gehanteerde macro-economische hypothesen zijn iets gunstiger voor de periode 2010 en 2011 als deze die zowel door de federale overheid als door de gemeenschappen en gewesten gebruikt zijn voor de opmaak van de begroting 2010 en de respectievelijke meerjarenbegrotingen of begrotingstrajecten voor 2011.

3 Het begrotingstraject 2009-2012

Dit hoofdstuk behandelt de budgettaire evolutie in de periode 2009-2012. Deze evolutie is een herziening van het oorspronkelijke traject dat de Belgische autoriteiten hadden vastgelegd in september 2009. Deze herziening houdt rekening met de verbeterde economische vooruitzichten, de begrotingen die neergelegd werden bij de respectievelijke parlementen en de samenwerkingsakkoorden tussen de federale overheid en de andere entiteiten.

Deze herziening van het traject beantwoordt aan de aanbevelingen van de Ecofinraad van 2 december 2009 waarbij een terugkeer naar een tekort van 3% van het bbp in 2012 wordt vooropgesteld.

3.1 Begroting 2009

Volgens de voorlopige cijfers zou het saldo van de gezamenlijke overheid een tekort optekenen van 5,9% van het bbp, het hoogste niveau sedert 1993, ten tijde van de EMS-crisis (Europees Monetair Stelsel). Voor het eerst sinds het begin van de Economische en Monetaire Unie heeft België de in het Stabiliteits- en Groeipact bepaalde maximumdrempel van 3% van het bbp overschreden.

Deze situatie is echter, zoals ook herhaald door de Ecofinraad in haar aanbevelingen voor België⁽¹⁾, het gevolg van, bijzondere, omstandigheden. Meer bepaald de financiële crisis heeft onze economie zwaar toegetakeld en zo ook drastische gevolgen gehad voor de Belgische overheidsfinanciën, via de cyclische component enerzijds en de structurele component van het herstelplan anderzijds, zoals aanbevolen door de Europese Commissie in oktober 2008.

De verslechtering van het saldo met 4,7% van het bbp in 2009 is uitsluitend het gevolg van de forse daling van het primair saldo met 4,8% van het bbp (-2,4% in 2009). Deze daling wordt echter gecompenseerd door een lichte daling van de interestlasten (-0,1% van het bbp) naar aanleiding van de versoepeling van het monetair beleid, de toenemende risicoaversie en de economische recessie.

Alle deeltiteiten van de gezamenlijke overheid werden geraakt door de verslechtering van de overheidsfinanciën. Desalniettemin is Entiteit I, federale overheid en sociale zekerheid, duidelijk zwaarder getroffen door de economische en financiële crisis door de grotere impact van de automatische stabilisatoren op dit niveau. Terwijl het tekort van Entiteit I in 2009 verslechterd is met 4% van het bbp tot -5%, is dat van Entiteit II – gewesten/gemeenschappen en lokale overheden – heel wat minder achteruitgegaan, namelijk met 0,6% van het bbp, tot -0,8% van het bbp in 2009.

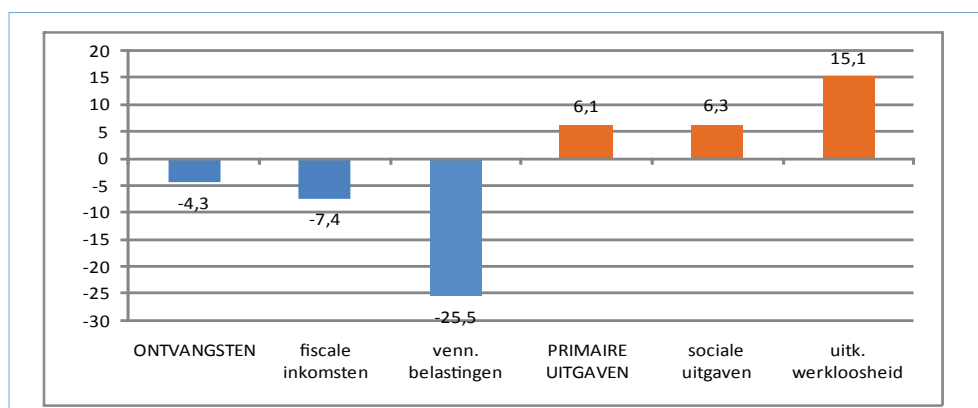
¹ ESR Document (2009) 1548/2.

Op het vlak van de primaire uitgaven noteert men in 2009 een aanzienlijke stijging met 6,1% ten opzichte van 2008. Die stijging is sterk uitgesproken op het niveau van de sociale zekerheid (+6,3%), onder meer te wijten aan de impact van de economische crisis op de werkloosheidsuitgaven (+15,1%) en het begin van de effecten van de vergrijzing. Een andere niet te verwaarlozen factor heeft ook te maken met de discrepantie tussen de stijging van de prijzen in 2008 en de stijging van de lonen en de sociale prestaties, die zwaar doorweegt op de toename van de uitgaven in 2009.

De economische crisis heeft ook de inkomsten sterk negatief beïnvloed; die zijn met 4,3% gedaald, waarvan -7,4% voor de fiscale ontvangsten. Die daling valt moeilijk te verklaren door de historische elasticiteit van de fiscale ontvangsten t.o.v. de economische groei⁽²⁾. De zware recessie lijkt, zoals in andere landen, een groter dan oorspronkelijk verwachte daling te hebben meegebracht. Het zijn vooral de vennootschapsbelasting (-25,5%) en de roerende voorheffing (-22%) die volop getroffen worden door de economische en financiële crisis. Voorts werden discretionaire maatregelen getroffen om de lasten op arbeid te verlichten (Jobkorting in de Vlaamse gemeenschap en maatregelen van het interprofessioneel akkoord 2009-2010).

Bovendien beïnvloeden tijdelijke maatregelen zowel in ontvangsten als in uitgaven het saldo voor 0,8% BNP. Het gaat onder meer om de versnelde inkohiering, bepaalde jurisdictionele uitspraken (Cobelfret) en maatregelen uit het relanceplan zoals de tegemoetkoming in de kosten voor elektriciteit en gas van de gezinnen, de versnelling van sommige investeringen, de tijdelijke verlaging van de BTW voor de bouw of nog een verhoging van de plafonds voor de berekening van de tijdelijke werkloosheid.

Grafiek 2 : Verklarende factoren voor de verslechtering van het saldo in 2009 (veranderingspercentage t.o.v. 2008)



Bron: NBB (2009).

2 Ongeveer 1.3.

Het Belgische begrotingstekort mag dan zeer groot zijn, het ligt evenwel onder het Europese gemiddelde. Het tekort dat verwacht wordt voor de eurozone en voor de EU-27 bedraagt immers respectievelijk -6,4% van het bbp en -6,9% van het bbp, volgens de voorspellingen van de Europese Commissie van november 2009.

Dit enigszins betere resultaat is te danken aan de inspanningen die de Belgische overheid geleverd heeft om een budgettaire ontsporing te voorkomen rekening houdend met onze hoge staatsschuld. Zo zijn verschillende maatregelen getroffen om het overheidstekort te verlagen.

Verschiedende begrotingscontroles werden uitgevoerd en de gewesten en gemeenschappen hebben herhaaldelijk hun begrotingen aangepast. Meer bepaald hebben zij maatregelen genomen met betrekking tot de werkingskosten van de kabinetten en de administraties en subsidies/dotaties. Conform de aanbevelingen van de Europese Commissie werden de herstelplannen bovendien beperkt, meer bepaald vanwege de karakteristieken van onze open economie.

Daarnaast hebben de verschillende beleidsniveaus op 15 december 2009 een samenwerkingsovereenkomst gesloten die de doelstellingen vastlegt voor 2009, niet alleen voor de Entiteit II (en subentiteiten) maar ook voor Entiteit I.

3.2 Begrotingstraject op middellange termijn van de Belgische overheidsfinanciën in overeenstemming met de Europese aanbevelingen

In de aanvullende nota van het Stabiliteitsprogramma van september 2009 had de Belgische overheid zich ertoe verbonden te streven naar een terugkeer naar een begrotingsevenwicht uiterlijk tegen 2015. Ze voorzag bovendien om tegen 2013 de maximum toegelaten drempel van -3% te halen. Dit traject hield een inspanning in van 1,5% van het bbp over de periode 2010-2011 en vervolgens een jaarlijkse inspanning van 1,3% van het bbp.

Tabel 5 : Vergelijking van het traject (januari 2010) met de aanvulling op het stabiliteitsprogramma (september 2009)

<i>in % bbp</i>	2008	2009	2010	2011	2012
Aanvulling stabiliteitsprogramma september 2009	-1,2	-5,9	-6,0	-5,5	-4,4
Stabiliteitsprogramma januari 2010	-1,2	-5,9	-4,8	-4,1	-3,0

Intussen zijn de macro-economische vooruitzichten op korte termijn aanzienlijk verbeterd. In de loop van het derde trimester 2009 heeft de conjunctuur zich relatief opmerkelijk herpakt, dit terwijl men er enkele maanden geleden van uitging dat de economie pas in het eerste semester van 2010 opnieuw zou opflakkeren.

Gezien de huidige procedure voor buitensporige tekorten waarin België zich bevindt, heeft de Ecofinraad op 2 december 2009 een aantal aanbevelingen geformuleerd. Zo beveelt ze onder meer aan het budgettaire saneringsprogramma te versnellen de drempel van -3% van het bbp reeds tegen 2012 te bereiken.

In haar laatste advies van 15 januari 2010 stelt de Hoge Raad van Financiën voor om het initiële in september 2009 voorgestelde traject aan te passen aan de recente macro-economische ontwikkelingen en aan de begrotingen die door de verschillende beleidsniveaus werden gepubliceerd. Op basis hiervan heeft de Hoge Raad een traject opgesteld in lijn met de aanbevelingen van de Ecofin-raad.

Het is in deze context dat de Belgische regering heeft besloten het initiële begrotingstraject te herzien. Het nieuwe traject voor de budgettaire sanering van de Belgische overheidsfinanciën op korte en middellange termijn gaat uit van twee belangrijke doelstellingen:

- 1° een terugkeer naar een begrotingsevenwicht tegen uiterlijk 2015, conform het voornemen van de Belgische overheid in april 2009;
- 2° een tussentijdse doelstelling voor een tekort van maximum 3% tegen 2012.

De doelstellingen bepaald door de Belgische overheid voorzien een verbetering van het saldo van de gezamenlijke overheid met +1,1% van het bbp in 2010, +0,7% van het bbp in 2011 en +1,1% in 2012, zijnde een gecumuleerde verbetering van +2,9% over de periode 2009-2012.

Tabel 6 : Het genormaliseerd vorderingensaldo

<i>in % bbp</i>	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gezamenlijke overheid	-5,9	-4,8	-4,1	-3,0	-2,0	-1,0	0,0
Entiteit I	-5,1	-3,8	-3,6	-2,6			
Entiteit II	-0,8	-0,9	-0,5	-0,4			
Verbetering van het saldo		1,1	0,7	1,1	1,0	1,0	1,0
Verbetering van het cumulatief saldo		1,1	1,8	2,9	3,9	4,9	5,9

Het voorgestelde traject gaat uit van de meerjarenbegrotingen opgesteld door de verschillende entiteiten in de loop van de maand oktober:

- ▶ de federale overheid heeft niet alleen de begroting 2010 opgesteld maar ook een gedetailleerde voorafbeelding gemaakt van de begroting 2011. Hiermee doorbreekt ze de traditie van een jaarlijkse begroting. Dit meerjaarlijkse aanpassingsprogramma werd opgesteld voor de federale overheid en de sociale zekerheid. De initiële doelstellingen werden bovendien aangepast aan de gunstigere economische conjunctuur.
- ▶ wat betreft de gefedereerde entiteiten wordt het tekort verlaagd volgens het traject dat de verschillende entiteiten hebben bekend gemaakt voor de periode 2010-2012.

In een afzonderlijk hoofdstuk wordt het geheel van maatregelen van de regeringen op de verschillende beleidsniveaus besproken. Voor entiteit 1 bedragen de

maatregelen 2,1 miljard EUR in 2010 en 3,4 miljard EUR in 2011. Conform het advies van de HRF vertonen de maatregelen geleidelijk stijgende budgettaire rendementen (bijv. beperking van de referentievoet voor de notionele interestaftrek, bijdrage van de banksector, fraudebestrijding, gedeeltelijke niet-vervanging van de gepensioneerde ambtenaren, voor meer detail zie hoofdstuk 4).

Het programma dat beslist werd in de herfst van 2009 – en in hoofdstuk 4 beschreven wordt – is verantwoordelijk en solidair. Verantwoordelijk in die zin dat de regering, vanwege de hoge Belgische overheidsschuld, besloten heeft om reeds in 2010 met de budgettaire sanering aan te vangen. Het is bovendien solidair in verschillende opzichten: er zijn concrete maatregelen voorzien om de fiscale en sociale fraude te bestrijden, om milieuonvriendelijk gedrag te ontmoedigen en om de bijdragen te laten betalen door de sector die aan de oorsprong ligt van de financiële crisis. Daarnaast ook werden maatregelen getroffen om de negatieve effecten van het brugpensioen op de werkgelegenheidsgraad bij ouderen terug te dringen (intergenerationele solidariteit).

Op federaal niveau werden nog bijkomende maatregelen getroffen. Deze zullen uitvoeriger besproken worden in een aanvullende nota die ten laatste op 2 juni 2010 zal worden ingediend. Zo heeft de federale regering zich ertoe verbonden een hervorming voor te stellen voor de pensioenen van de ambtenaren van de lokale overheden tegen de begrotingscontrole in maart 2010, met als doelstelling dat deze vanaf 1 januari 2011 in werking zou treden. Dit wetsontwerp zal uitgaan van het solidariteitsprincipe enerzijds en het principe van de grotere responsabilisering van de lokale overheden anderzijds.

Conform de aanbevelingen van de Ecofin-raad zullen de oriëntaties voor de strategie om het excessief deficit weg te werken meer in detail worden voorgesteld in een aanvullende nota die ten laatste op 2 juni 2010 zal worden ingediend. De bedragen van de ontvangsten en uitgaven voor 2011 en voornamelijk 2012 hebben het karakter van ramingen en gelden als indicatieve waarden.

Om ervoor te zorgen dat de doelstellingen wel degelijk behaald worden, zullen strengere begrotingscontroles doorgevoerd moeten worden op frequentere basis. Een begrotingscirculaire, goedgekeurd door de federale overheid, voorziet dat geen enkel nieuw initiatief zal mogen worden voorgesteld door de verschillende departementen zelfs indien deze worden gecompenseerd. Mocht de Ministerraad evenwel toch besluiten om uitzonderlijk in te stemmen met een maatregel, dan zal deze integraal gecompenseerd moeten worden door besparingsmaatregelen van dezelfde aard en met hetzelfde rendement. Als blijkt dat de geplande begrotingsmaatregelen niet het verwachte begrotingsrendement hebben, dan zullen deze bijgevolg aangepast worden.

De doelstellingen die de Belgische overheid vastgelegd heeft, zijn afhankelijk van de economische conjunctuur, die thans nog uiterst onzeker is. Mocht de economische groei onvoldoende hoog zijn om de vooropgelegde doelstelling van 3% tegen 2012 te halen, dan verbindt de regering zich ertoe uitzonderlijke maatregelen te treffen teneinde de verbintenissen voor 2012 toch nog te realiseren. De stabilisatie van de overheidsschuld en een snelle terugkeer naar een begrotingsevenwicht zijn onvermijdelijke voorwaarden om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn te garanderen.

Als echter zou blijken dat het herstel van de conjunctuur niet duurzaam is en ruimschoots onder de voorspellingen ligt (« double dip recession »), dan zal het vastgelegde traject en meer bepaald de tussentijdse doelstelling van 3% echter moeilijk realiseerbaar zijn. Mocht de economische groei anderzijds hoger blijken dan voorzien, zullen de automatische stabilisatoren het mogelijk maken om het begrotingstekort en de staatsschuld sneller af te bouwen.

Het voornemen voor een terugkeer naar een begrotingevenwicht tegen 2015 daarentegen wordt zonder meer behouden.

Als de regering tegen 2012 vroegtijdige terugbetalingen krijgt van de participaties in de financiële sector, en van eventuele meerwaarden dan zullen deze bedragen integraal aangewend worden voor de snellere afbouw van de staatsschuld en/of van het begrotingstekort.

De regering meent dat dit traject voldoet aan de aanbevelingen van de Ecofinraad, in de zin dat het voorziet dat de Belgische overheidsfinanciën tegen 2012 opnieuw in overeenstemming zullen zijn met het Stabiliteits- en Groeipact en dat de inspanning evenwichtig verdeeld wordt over de hele periode.

3.3 Samenwerkingsovereenkomsten

Conform de verbintenis van de regering in het kader van de nota ter aanvulling van het stabiliteitsprogramma van september 2009, werd de verdeling van de inspanning tussen de verschillende beleidsniveaus vastgelegd in twee opeenvolgende samenwerkingsovereenkomsten (zie documenten in bijlage). In aansluiting op de beslissingen in september zijn de inspanningen verdeeld a rato van gemiddeld $6\frac{5}{35}$ voor respectievelijk Entiteit I en Entiteit II over de periode 2010-2012.

Deze overeenkomsten zijn noodzakelijk om de houdbaarheid van de Belgische overheidsfinanciën op korte en middellange termijn te versterken. Het zijn de eerste formele akkoorden sinds 2000. Op langere termijn zullen echter nieuwe verbintenissen nodig zijn om de leefbaarheid van de overheidsfinanciën en een billijke verdeling van de budgettaire lasten van de vergrijzing te garanderen.

De overeenkomst van 15 december 2009 legt de begrotingsdoelstellingen vast voor 2009 en 2010. Deze overeenkomst bepaalt niet alleen de doelstellingen van Entiteit II maar ook die van Entiteit I. Ze voorziet ook een onderscheid van de doelstellingen per subentiteit (Waals Gewest, Franse Gemeenschap, Vlaamse Gemeenschap, Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Franse Gemeenschapscommissie, Duitstalige Gemeenschap).

In februari 2010 zal een tweede overeenkomst gesloten worden om de begrotingsdoelstellingen voor 2011 en 2012 vast te leggen.

Naast de vastlegging van de doelstellingen voor Entiteit I en Entiteit II voorzien de samenwerkingsovereenkomsten ook belangrijke verbintenissen met het oog

op het verbeteren van de kwaliteit van de ESR-rekeningen van de lokale overheden. In de toekomst zullen deze gegevens sneller aangevuld en overgemaakt worden.

In het kader van deze samenwerkingsovereenkomsten hebben de gewesten zich als respectievelijke voorgedijoverheden van de lokale overheden ertoe verbonden te zullen waken op de strikte naleving van de ESR 95-normen van de rekeningen van de lokale overheden. Een overgangperiode werd echter wel voorzien (2012-2013)⁽³⁾.

In dit opzicht is op 25 januari een werkgroep samengekomen, onder leiding van de Nationale Bank van België. Het doel ervan was de modaliteiten en de kalender vast te leggen voor de toepassing van de ESR reglementering op het niveau van de lokale overheden. Er werd overeengekomen dat deze werkgroep een eerste verslag zal opmaken over de vooruitgang van de werkzaamheden op 19 maart 2010.

Deze vastlegging van de begrotingsafspraken verhoogt de geloofwaardigheid van de verbintenis van de Belgische overheden met betrekking tot de budgettaire sanering en voldoet zo ook aan de aanbevelingen van de verschillende internationale instellingen (IMF/OESO).

3.4 Het jaar 2010 betekent het einde van de structurele verslechtering van de overheidsfinanciën in een kwetsbare economische context en in het licht van de vergrijzing

Sinds het begin van de financiële crisis zijn de economische vooruitzichten inzake de potentiële groei fors neerwaarts herzien. Terwijl de potentiële groei vóór de financiële crisis op iets meer dan 2% werd geschat, lijken de recente groei-ramingen nu eerder tussen 1,3% en 1,5% te schommelen. Zo zou de potentiële groei tussen 2008 en 2010 dalen van 1,8% tot 1,3% om zich daarna opnieuw gestaag te herpakken tot 1,5% in 2012 (en 1,6% in 2013-2014)⁽⁴⁾.

Voorspellingen inzake de potentiële groei zijn echter altijd uiterst onzeker, en vooral in crisisperiodes, aangezien ze uitgaan van bijzonder volatiele economische gegevens. Om uit te maken in welke mate de crisis zal leiden tot een trendbreuk en/of gedragswijzigingen van de economische actoren, zal dit met een zekere afstand beschouwd moeten worden.

3 De toepassing van de ESR 95-reglementering moet op meerjaarlijkse basis gebeuren (gemeentelijke legislatuur) teneinde rekening te houden met de investeringscyclus van de lokale overheden.

4 De Europese commissie gaat uit van een aantal andere hypothesen en komt zo tot een andere potentiële groei. Voor een vergelijking van de in deze nota gebruikte methodologie en hypothesen van het Federaal Planbureau en deze van de Europese commissie, zie de Working Paper 10-09 van het Federaal Planbureau (www.plan.be): Igor Lebrun, "Impact de la crise financière sur le PIB potentiel de la Belgique" (september 2009).

Bepaalde elementen kunnen nochtans naar voor geschoven worden die de voorgestelde groeiramingen ondersteunen. De financiële crisis lijkt de potentiële groei via verschillende kanalen te hebben getroffen. Ten eerste is de kapitaalvoorraad aanzienlijk gedaald, meer bepaald ten gevolge van de vele faillissementen (9.382 bedrijven in 2009, goed voor +10,7% ten opzichte van 2008) en de forse daling van de investeringen (-3,7% in 2009). Ten tweede zouden de toename van de werkloosheid en de sluiting van de bedrijven wel eens kunnen leiden tot een omvangrijk verlies aan menselijk kapitaal en een toename van de structurele werkloosheid. Ten slotte zou de crisis ook kunnen leiden tot een vermindering van de uitgaven voor O&O vanwege de financiële moeilijkheden waarin de bedrijven verkeren, meer bepaald als gevolg van de stijging van de kredietkosten en de potentiële daling van het aanbod (-2,8% van het kredietvolume in november 2009⁽⁵⁾).

Ondanks deze substantiële daling van de potentiële groei is de output gap ver onder nul gegaan door de omvang van de recessie. Verwacht wordt dat die verder zal evolueren van +1,8% in 2008 tot -2,8% in 2010 om vervolgens opnieuw te stijgen tot -1,8% in 2012.

Deze herziening van de potentiële groei heeft ook gevolgen voor de ramingen van het structurele saldo, en dit op tweeërlei vlak.

Ten eerste is de potentiële groei niet alleen voor de toekomst herzien, maar ook voor het verleden, wat gevolgen heeft voor het niveau van het structurele tekort tijdens de voorbije periode. Zo blijkt namelijk dat, terwijl de voorspellingen in 2007 en 2008 nog aangaven dat de Belgische overheidsfinanciën zo goed als in evenwicht waren in 2007, de recente herziening van de potentiële groei (en dus van de output gap) zich vertaald heeft in een verslechtering van het structurele saldo van de overheidsfinanciën in het verleden.

Ten tweede zorgt de neerwaartse herziening van de potentiële groei in de komende jaren ervoor dat het structurele saldo nog sterker negatief wordt.

Tabel 7 : De cyclische en structurele evolutie van het vorderingensaldo

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

5 Deze daling is echter hoofdzakelijk het gevolg van een daling van de vraag.

Rekening houdend met de onderliggende hypothesen en de vastgelegde begrotingsdoelstellingen zou het structurele saldo in de periode 2010-2011 opnieuw moeten verbeteren met 1,7% van het bbp na een jarenlange progressieve verslechtering (-2,7% van het bbp tussen 2004 en 2009). Het structureel tekort zou zo tegen 2012 lager moeten komen te liggen dan in 2008. De verbetering van het primaire structurele saldo is nog opvallender (+1,9%) rekening houdend met de stijging van de interestlasten.

3.5 Een verantwoordelijk begrotingsbeleid zowel wat de ontvangsten als de uitgaven betreft in een moeilijke en onzekere economische context

Het budgettaire saneringsprogramma kadert in de wil om de groei van de uitgaven onder controle te houden en een evenwichtiger fiscaliteit te bekomen. Om het prille economische herstel echter niet te compromitteren, hebben de verschillende regeringen willen vermijden al te bruuske maatregelen te nemen. In deze fase van de crisis is het immers belangrijk te voorkomen dat het nog prille vertrouwen geschaad wordt en moeten de fundamenten gelegd worden voor een duurzaam economisch herstel. Afgezien van de uitgaven van de vergrijzing en de werkloosheid vertoont de ratio uitgaven (% van het bbp) een daling van -0,4% van het bbp in 2010. Deze daling is het gevolg van de maatregelen die genomen werden in het kader van de verschillende respectievelijke begrotingen. De bedoeling van deze maatregelen – die verder besproken worden in hoofdstuk 4 – is een hogere doeltreffendheid en een betere controle over de kosten van de overheidsdiensten alsook de garantie van de budgettaire houdbaarheid van de sociale zekerheid (maatregelen inzake dienstencheques, inzake tijdskrediet, inzake gezondheidszorg, inzake prepensioenen).

Naar aanleiding van de genomen begrotingsmaatregelen bedraagt de verwachte stijging van de ratio ontvangsten 1,4% van het bbp⁶. Deze stijging – die enigszins overdreven kan lijken in deze nog prille economische context – vloeit voort uit verschillende elkaar versterkende factoren:

- ▶ Begrotingsmaatregelen (1,1 miljard op niveau van entiteit 1 en ongeveer 600 miljoen EUR op niveau van de gemeenschappen en gewesten)
- ▶ Technische verbeteringen en het effect van de cyclische maatregelen ten bedrage van 5,3 miljard EUR (versnelling van de inkohiering in 2009, beslissing van het Hof van Justitie in 2009, overreactie op het mechanisme van de notionele interest,...)

Met uitzondering van de schrapping van de jobkorting in het Vlaamse Gewest resulteert de verhoging op geen enkel vlak in een stijging van de fiscale lasten op het werk.

Integendeel, de regering heeft bij de opmaak van de begroting zelfs verschillende maatregelen getroffen – zowel tijdelijk als structureel – om het werk te

6 Zie voor meer details de nota "Estimations des recettes fiscales 2010-2011", Valenduc (2009).

stimuleren. Zo heeft ze onder andere de maatregelen van de anti-crisiswet van 19 juni 2009 die de bedrijven de mogelijkheid geeft hun personeel meer flexibiliteit te bieden (tijdskrediet, arbeidsduurvermindering, economische werkloosheid voor bedienden), verlengd tot 30 juni 2010. Het doel van deze maatregelen is de effecten van crisis op het werk zo veel mogelijk te beperken en zodoende een stijging van de structurele werkloosheid te voorkomen (hysteresis) – zoals het verleden ons geleerd heeft. Daarnaast werden ook tijdelijke en structurele maatregelen getroffen om de loonlasten te verlagen voor jongere en oudere werknemers, aangezien binnen deze doelgroepen de werkgelegenheidsgraad nog erg laag ligt.

Andere maatregelen werden ten slotte ook verlengd, zoals bijvoorbeeld het verlaagde BTW-tarief in de bouw, om bepaalde sectoren die bijzonder zwaar getroffen zijn door de economische crisis extra te ondersteunen.

Ook voor 2012 zal uitgegaan worden van een evenwicht in de inspanningen tussen inkomsten en uitgaven.

Tabel 8 : Begrotingsvooruitzichten voor de gezamenlijke overheid

	2008 niveau	2008 %bbp	2009	2010	2011	2012
Vorderingensaldo van de subsectoren						
1. Gezamenlijke overheid	-4.061	-1,2	-5,9	-4,8	-4,1	-3,0
2. Federale overheid	-5.424	-1,6	-4,3	-3,3	-3,3	-2,6
3. Gemeenschappen en gewesten	-205	-0,1	-0,6	-0,6	-0,3	-0,2
4. Lokale overheid	-279	-0,1	-0,2	-0,4	-0,2	-0,2
5. Sociale verzekeringsinstellingen	1.848	0,5	-0,8	-0,5	-0,3	0,0
Gezamenlijke overheid						
6. Totale ontvangsten	168.192	48,8	47,7	49,1	49,5	49,8
7. Totale uitgaven	172.426	50,0	53,7	53,9	53,6	52,8
8. Vorderingensaldo	-4.061	-1,2	-5,9	-4,8	-4,1	-3,0
9. Interestbetalingen (EDP)	13.002	3,8	3,6	3,7	3,7	3,8
10. Primair saldo	8.936	2,6	-2,3	-1,1	-0,4	0,8
11. Eenmalige en tijdelijke maatregelen		0,0	-0,8	0,0	0,0	0,0
Belangrijkste componenten van de ontvangsten						
12. Totale belastingen	102.689	29,8	28,0	29,4	29,5	29,7
12a. Belastingen op productie en invoer	43.261	16,6	15,0	16,3	16,4	16,6
12b. Belastingen op inkomen, vermogen,...	57.058	12,6	12,4	12,4	12,4	12,4
12c. Kapitaalbelastingen	2.370	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
13. Sociale bijdragen	55.605	16,1	16,7	16,6	16,5	16,6
14. Inkomen uit vermogen	2.626	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9
15. Andere	7.273	2,1	2,2	2,4	2,5	2,6
16. Totale ontvangsten	168.192	48,8	47,7	49,1	49,5	49,8
p.m. Gobale heffing	160.512	46,6	45,4	46,7	46,8	47,2
Belangrijkste componenten van de uitgaven						
17. Consumptieve bestedingen	54.262	15,7	16,7	16,5	16,1	15,7
18. Sociale uitkeringen	80.249	23,3	25,3	25,8	25,9	25,7
19. Interestlasten	13.002	3,8	3,6	3,7	3,7	3,8
20. Subsidies	7.131	2,1	2,1	2,3	2,4	2,2
21. Bruto-investeringen in vaste activa	5.717	1,7	1,7	1,7	1,8	1,9
22. Andere	12.066	3,5	4,2	3,8	3,7	3,6
23. Totale uitgaven	172.426	50,0	53,7	53,9	53,6	52,8

3.6 Het jaar 2011 betekent het einde van het sneeuwbal-effect

Na een forse daling met 29,5% van het bbp tussen 1999 en 2007 is de overheidsschuld in de loop van de voorbije twee jaar aanzienlijk gestegen: van 84,2% in 2007 tot 97,9% in 2009. Hiermee kwam een einde aan de onafgebroken daling sinds 1993.

Deze stijging is in de eerste plaats niet zozeer het gevolg van het begrotingsbeleid in de enge zin van het woord, dan wel van de tussenkomsten in de financiële sector ten belope van 6,3% van het bbp. Deze maatregelen hebben hun nut wel degelijk bewezen in die zin dat ze het financiële systeem hebben kunnen stabiliseren.

De waarborgen aan de financiële sector ten bedrage van 92,4 miljard EUR, of 27,4% van het bbp, hebben echter geen impact op de bruto consolideerde schuld⁽⁷⁾, aangezien zij in de nationale rekeningen als contingente verplichtingen beschouwd worden en niet in de balans worden opgenomen. Deze waarborgen vormen een theoretisch maximaal risico. Om dit risico te beperken wordt de evolutie van de verschillende onderliggende activa die deze waarborgen genieten, permanent opgevolgd en gecontroleerd door een controlecomité.

Deze waarborgen hebben voor twee derde (61 miljard EUR) betrekking op de interbankschulden of de « wholesale market » van de kredietinstellingen en voor bijna een derde (31,4 miljard) op de eventuele toekomstige verliezen met betrekking tot de gestructureerde kredieten. Conform de Europese regelgeving worden de waarborgen verleend aan de Belgische instellingen in ruil voor een marktconforme vergoeding. Voor 2009 worden de ontvangsten⁽⁸⁾ afkomstig van deze steunmaatregelen geraamd op 666,1 miljoen EUR. De impact van deze kapitaalinjecties op de interestlasten wordt geschat op iets meer dan 500 miljoen EUR. Strikt genomen hebben deze tussenkomsten dus tot nog toe een positieve impact gehad op de begroting.

7 Voor bijkomende inlichtingen over de waarborgverleningen in het kader van de reddingsoperatie van de financiële sector, zie "Impact van de financiële crisis en van de steunmaatregelen op het beheer van de overheidsschuld et op de evolutie van de overheidsfinanciën", Rekenhof, december 2009.

8 Met inbegrip van de waarborgregeling voor de bankdeposito's en verzekeringen van tak 21.

Tabel 9 : Overzicht van de impact van de steunmaatregelen van de Belgische Staat op de overheidsschuld en de staatswaarborgen

	KVD			TOT			TOT netto 2008-2009	WAARBORGEN (e)	
	FO 2008	Niet-FO 2008	TOT 2008	FO 2009	Niet-FO 2009	TOT 2009			
Fortis: 1e kap.inj.	4,7		4,7				4,7	Fortis-holding (Cashes)	2,35
Fortis: 2e kap.inj.	4,72		4,72				4,72	Fortis-holding (financ. RFI)	1
Fortis: kap.injectie in BPV RPI	0,6		0,6	0,14		0,14	0,74	BPV RPI	4,355
Fortis: lening aan BPV RPI (a)	2		2	-2,00		-2,00	0,00	Fortis Bank (port. rommekredieten)	1,5
Fortis: lening aan Fortis Holding (a)	3		3	-3		-3	0		
totaal Fortis	16,02	0	16,02				10,16		
Dexia: kap.inj. FO	1		1					(interbanc. len.) (d)	50,5
Dexia: kap.inj. Vlaanderen (b)		0,5	0,5					(port. FOA) (f)	7,2
Dexia: kap.inj. Wallonië		0,35	0,35						
Dexia: kap.inj. Brussel		0,15	0,15						
totaal Dexia	1	1	2				2		
Ethias: kap.inj. FO	0,5		0,5						
Ethias: kap.inj. Vlaanderen (b)		0,5	0,5						
Ethias: kap.inj. Wallonië		0,5	0,5						
totaal Ethias	0,5	1	1,5				1,5		
KBC: lening van FO	3,5		3,5					(port. CDO's)	15,32
KBC: lening van Vlaanderen				3,5		3,5			
totaal KBC	3,5		3,5	3,5		3,5	7		
GH Lux.: lening i/vm Kaupthing (c)				0,15		0,15	0,15		
Gemeentelijke Holding (g)									0,25
totaal	20,02	2 22,02 (a)	44,04	-4,70	3,5	-1,20	20,82		82,48
In % bbp			5,38			-0,35			27,44

Bron : HRF (2010).

In tegenstelling tot 2008 is de stijging van de schuld in 2009, ten bedrage van 2,6% van het bbp, integraal het gevolg van het opgetekende begrotingstekort in een context van recessie.

Tabel 10 : Schuldevolutie van de overheid

In % bbp	2008	2009	2010	2011	2012
1. Schuldgraad	89,8	97,9	100,6	101,4	100,6
2. Evolutie van de schuldgraad	5,6	8,0	2,7	0,8	-0,8
	Bepalende factoren evolutie brutoschuldgraad				
3. Primair saldo	2,6	-2,3	-1,1	-0,4	0,8
4. Interestbetalingen	3,8	3,6	3,7	3,7	3,8
5. Exogene factoren die de schuldgraad beïnvloeden	6,8	0,3	0,2	0,2	0,2
p.m. impliciet interestniveau	4,6	4,0	3,9	3,9	3,9

Voor de komende jaren en gezien de hypothesen hieromtrent zou de schuld blijven toenemen als gevolg van de hogere interestlasten enerzijds en de endogene dynamiek van het primaire saldo anderzijds. Het verwachte niveau van het primaire saldo zal namelijk niet voldoen om de schuldgraad te stabiliseren vóór 2011. De stabilisatie en meer bepaald de verlaging van de overheidsschuld zal zich echter in 2012 voordoen, aangezien de schuldgraad dan opnieuw rond de 100% zou moeten komen te liggen.

Tabel 11 : Primair saldo vereist voor de stabilisatie van de schuld

<i>in % bbp</i>	2008	2009	2010	2011	2012
Vereiste primair saldo schuld stabilisatie	1,4	5,4	1,4	0,3	-0,3
Primair saldo stabiliteitsprogramma januari	2,6	-2,3	-1,1	-0,3	0,8

4 Vergelijking met de aanvulling op het stabiliteitsprogramma 2009-2013 en sensitiviteitsanalyse

4.1 Een versnelling van het traject ten opzichte van het vorige stabiliteitsprogramma

De vorige herwerking van het stabiliteitsprogramma is gebeurd in september 2009 op vraag van de Europese commissie. In de aanvulling op het in april 2009 ingediende stabiliteitsprogramma werd reeds rekening gehouden met de belangrijke groeivertraging in 2009.

Zoals benadrukt in hoofdstuk 1 zijn tussen september 2009 en januari 2010 de economische vooruitzichten verbeterd. Toch blijft de onzekerheid op middellange termijn groot.

Onderstaande tabel vergelijkt de achterliggende bbp-groei en de doelstellingen uit de aanvulling van september 2009 met deze van het voorliggend stabiliteitsprogramma.

Tabel 12: Vergelijking van de groei, het vorderingensaldo en de schuldgraad met de aanvulling op het vorige stabiliteitsprogramma

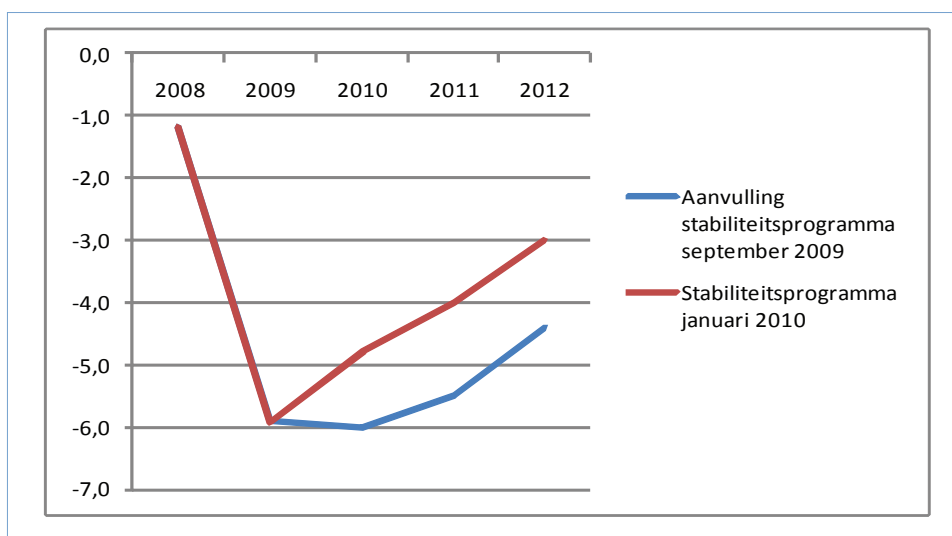
In % bbp	2008	2009	2010	2011	2012
Bbp-groei					
vorige bijwerking	1,1	-3,1	0,4	1,9	2,4
huidige bijwerking	1,0	-3,1	1,1	1,7	2,2
verschil	-0,1	0,0	0,7	-0,2	-0,2
Vorderingensaldo					
vorige bijwerking	-1,2	-5,9	-6,0	-5,5	-4,4
huidige bijwerking	-1,2	-5,9	-4,8	-4,1	-3,0
verschil	0,0	0,0	1,2	1,4	1,4
Brutoschuldgraad					
vorige bijwerking	89,7	97,5	101,9	103,9	104,3
huidige bijwerking	89,8	97,9	100,6	101,4	100,6
verschil	0,1	0,4	-1,3	-2,5	-3,7

Zoals hoger reeds aangegeven, is de economische groei in het voorliggende stabiliteitsprogramma voor 2010 hoger ingeschat dan in september. Voor 2011 en 2012 liggen de groeiverwachtingen nu iets lager.

Het programma van budgettaire sanering zoals het nu voorligt is ambitieus en beantwoordt aan de aanbevelingen van de Ecofin raad van 2 december. Het houdt rekening met de begrotingen 2010, de meerjarenplannen en de begrotingen van de verschillende deeltiteiten en de gunstiger economische vooruitzichten. Het moet toelaten de geloofwaardigheid van de publieke financiën op middellange termijn te versterken.

Het tekort zoals voorzien in het voorliggende programma vermindert met 2,9% in de periode 2010-2012 op basis van de vooropgestelde groeiverwachtingen. De verbetering van het saldo is dus groter dan voorzien in de aanvulling op het stabiliteitsprogramma van september 2009. Het verschil bedraagt 1,4% van het bbp, en dit in een context waarbij de gecumuleerde groei in deze periode met 0,3% opwaarts werd herzien. Het vorige programma voorzag inderdaad een tekort van 4,4% van het bbp in 2012.

Grafiek 3 : Vergelijking van het vorderingensaldo



Deze herziening van het traject vertaalt zich ook in een grotere verbetering van het structureel saldo (het verbetert met 1,7% van het bbp in de beschouwde periode, tegenover 0,7% in het vorige programma).

Als gevolg hiervan, en uitgaand van gelijkblijvende interesthypothesen, verbetert de schuldgraad met 3,8% ten opzicht van het vorige programma. Onder de huidige hypothesen neemt de overheidsschuld (in % van het bbp) reeds vanaf 2012 af (en bevindt zich dan rond de kritieke drempel van 100%), en niet pas vanaf 2014.

4.2 Sensitiviteitsanalyse

De gebeurtenissen van het voorbije anderhalf jaar hebben geïllustreerd hoe onvoorspelbaar economische evoluties kunnen zijn. De onzekerheid blijft wegen op de huidige vooruitzichten. In de huidige bijzonder onzekere economische omgeving is een sensitiviteitsanalyse uiterst belangrijk. Er werd dan ook on-

derzocht wat de impact zou zijn van een verschil in reële bbp-groei en van interestschommelingen op het vorderingensaldo.

4.2.1 Verschil in bbp-groei

Inzake bbp-groei worden drie alternatieve scenario's onderzocht. In het eerste scenario wordt verondersteld dat de bbp-groei voor de periode 2009-2012 0,5 procentpunt hoger zou liggen dan het voor het stabiliteitsprogramma gehanteerde scenario. In het tweede wordt nagegaan wat de impact zou zijn van een lagere groei van jaarlijks 0,5%. In het derde worden de gevolgen van terugval van jaarlijks 1% onderzocht aangezien het risico op een nieuwe terugval of een beperkte herneming van de economie bestaat.

Hierbij wordt uitgegaan van een constante elasticiteit van de overheidsfinanciën ten opzichte van het bbp (namelijk 0,54%, waarvan 0,47 op de inkomsten betrekking hebben en 0,07 op de uitgaven).

Tabel 13 : De gevoeligheid van het vorderingensaldo voor veranderingen in de groei

In % bbp	2010	2011	2012
Stabiliteitsprogramma			
Reële BBP-groei	1,1	1,7	2,2
Vorderingensaldo	-4,8	-4,1	-3,0
Positieve afwijking met 0,5 procentpunt			
Reële BBP-groei	1,6	2,2	2,7
Vorderingensaldo	-4,5	-3,6	-2,2
Negatieve afwijking met 0,5 procentpunt			
Reële BBP-groei	0,6	1,2	1,7
Vorderingensaldo	-5,0	-4,6	-3,8
Negatieve afwijking met 1,0 procentpunt			
Reële BBP-groei	0,1	0,7	1,2
Vorderingensaldo	-5,3	-5,2	-4,6

Indien de groei de komende jaren stelselmatig 0,5 basispunten hoger zou uitvallen dan geraamd en men de automatische stabilisatoren zou laten spelen, dan zou de afwijking ten opzichte van het centraal scenario 0,8% van het bbp bedragen in 2012. Er wordt dan een tekort van 2,2% van het bbp opgetekend in plaats van een tekort van 3%. Er is een engagement van de federale regering om bij een hoger dan verwachte groei deze in te zetten om het overheidsdeficit versneld te doen afnemen.

Bij een 0,5% lager dan verwachte groei, zou het tekort 3,8% van het bbp bedragen in 2012. Bij een groei die jaarlijks 1% lager zou liggen, zou het tekort in 2012 4,6% van het bbp bedragen.

4.2.2 Verschil in interestvoeten

Een verhoging van de interestvoeten op de kapitaalmarkten beïnvloedt de overheidsfinanciën via verschillende kanalen. Vooreerst heeft een dergelijke verhoging een onmiddellijk effect op de interestlasten, wat rechtstreeks het vorderingensaldo verslechtert. Gezien de nog steeds aanzienlijke omvang van de Belgische schuld, blijft deze nog altijd gevoelig voor interestschommelingen. Daarnaast is er de laatste maanden een verhoogde volatiliteit op de obligatiemarkt merkbaar, ten gevolge van de groeiende vrees van een aantal beleggers met betrekking tot de terugbetalingscapaciteit van een aantal lidstaten.

Een stijging van de interestvoeten heeft eveneens een negatieve invloed op de economische activiteit (op consumptie en investeringen), wat een weerslag heeft op het vorderingensaldo van de overheid. Daarenboven kunnen ook financiële instellingen hun rentabiliteit zien afnemen, afhankelijk van welke interestvoet stijgt (de interest op korte of lange termijn), in het kader van een afvlakking van de rendementscurve. Rekening houdend met de nog steeds kwetsbare positie van de financiële instellingen kan de negatieve impact op de economische activiteit nog versterkt worden.

Rekening houdend met deze elementen is het belangrijk om voor België een sensitiviteitsanalyse te doen. Het schuldbeheer van de federale overheid (die ruim 90% van de totale overheidsschuld aanhoudt) is onder meer gericht op het beheersen van de verschillende risico's (wisselkoersrisico, renterisico, herfinancieringsrisico). Dit risicobeheer kadert in de Algemene Richtlijnen van de Schuld die jaarlijks worden opgelegd.

Gezien de gemiddelde looptijd van de uitstaande schuld laat een stijging van de interestvoet zich met een zekere vertraging voelen in de interestlasten.

Onderstaande tabel illustreert het effect van een verhoging van de interesthypothesen met 100 basispunten voor de periode 2010-2012 op de interestlasten. Een verhoging van de interest zou op korte termijn een impact van 0,2% van het bbp hebben op de saldo; op middellange termijn zou de impact kunnen oplopen tot 0,4% van het bbp per jaar. Hierbij dient opgemerkt dat ook een niet-lineaire toename van de korte en lange termijnrente zich zou kunnen voordoen. Bij een versnelling van de inflatie bestaat immers het risico dat de rente op korte termijn zou toenemen, terwijl de lange termijnrente sterker zou kunnen stijgen als gevolg van hogere risicopremies.

Tabel 14 : Impact van een wijziging van de interesthypothesen

In % BBP	2010	2011	2012
Afwijking interestlasten t.o.v. geschetst scenario	0,2	0,3	0,4

5 De begroting 2010 – 2011

5.1 Krachtlijnen en macro-economische uitgangspunten

5.1.1 Terugdringen overheidstekort in een nog fragiele economische context

Net als andere Europese landen werd België in 2009 geconfronteerd met een oplopend overheidstekort onder de impact van de negatieve economische evolutie. Voor 2009 wordt het tekort nu geraamd op 5,9% van het bbp. Een tekort van dergelijke omvang is niet houdbaar. Het gevaar voor een rentesneeuwbal wordt weer reëel, het vertrouwen van de consumenten wordt aangetast, het legt een bijkomende hypotheek op de financierbaarheid van de kosten van de vergrijzing. De uitdaging bij de opmaak van de begroting 2010 (en 2011) bestond er in om de houdbaarheid van de openbare financiën veilig te stellen, en tegelijkertijd een saneringspad uit te stippelen dat de prille groeihereneming niet schaadt. Belangrijk in deze is dan ook dat het terugdringen van het overheidstekort samen gaat met het geleidelijk uitdoven van een aantal relancemaatregelen.

5.1.2 Een meerjarenperspectief

Nog meer dan anders was het belangrijk om de begroting 2010 in te bedden in een meerjarenbenadering. De regering heeft haar strategie op middellange termijn ontwikkeld in de aanvulling bij het stabiliteitsprogramma dat in september 2009 aan de Commissie werd overgemaakt. Dit werd door de verschillende overheidsniveau's verder gedetailleerd. Op het niveau van entiteit I (de federale overheid en de sociale zekerheid) werd er resoluut voor geopteerd om samen met de begroting 2010 een gedetailleerde voorafbeelding van de begroting 2011 te maken. Op het niveau van de gemeenschappen en gewesten werd meestal samen met de opmaak van hun begroting 2010 een in mindere of meerdere mate gedetailleerde meerjarenbegroting opgesteld, of minstens het traject voor de saldi uitgestippeld.

Tabel 15 geeft een overzicht van de saldi voor 2010 en 2011. Voor 2010 werden deze vastgelegd in het samenwerkingsakkoord met de gemeenschappen en gewesten van 15 december 2009. Dit samenwerkingsakkoord hernam de saldi zoals opgenomen in de verschillende begrotingen van de deelsectoren. De verschillende overheden engageerden zich ertoe om de voor 2010 erin opgenomen doelstellingen als minimaal te beschouwen. Dit akkoord zal aangevuld worden met het samenwerkingsakkoord van februari 2010 dat de doelstellingen vastlegt voor de periode 2011-2012.

Tabel 15 : Samenwerkingsakkoord van 15 december 2009 en doelstellingen van het stabiliteitsprogramma 2009-2012

<i>in % bbp</i>	Begrotingen		Doelstellingen stabiliteitsprogramma		Verschil	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011
	Entiteit I (1)	-4,1	-4,0	-3,8	-3,6	0,3
Federale overheid	-3,6	-3,7	-3,3	-3,3	0,3	0,4
Sociale zekerheid	-0,5	-0,3	-0,5	-0,3	0,0	0,0
Entiteit II	-1,0	-0,5	-0,9	-0,5	0,0	0,0
Gemeenschappen en gewesten (1)	-0,6	-0,3	-0,6	-0,3	0,0	0,0
Lokale overheden (2)	-0,4	-0,2	-0,4	-0,2	0,0	0,0
Gezamenlijke overheid	-5,1	-4,5	-4,8	-4,1	0,3	0,4

- (1) De begrotingscijfers zijn gebaseerd op de begroting of meerjarenbegroting van Entiteit I en van de gemeenschappen en gewesten respectievelijk.
- (2) Voor de lokale overheden bestaan geen geconsolideerde begrotingen. Voor wat betreft 2011 is in bovenstaande tabel de cijfers genomen die waren voorzien in de aanvulling van het stabiliteitsprogramma van september 2009.

5.1.3 Een betere economische situatie

De begrotingen 2010-2011 werden gebaseerd op de economische begroting van september 2009 opgemaakt door het Belgisch Federaal Planbureau in opdracht van het Instituut voor de Nationale Rekeningen. Zoals reeds uiteengezet in hoofdstuk 1 manifesteert de herneming zich in het laatste kwartaal van 2009 sterker dan verwacht. Dit verantwoordt een positieve bijstelling van de verwachtingen voor 2010. Tabel 16 vergelijkt de groeivoorzichten gebruikt bij de opmaak van de begroting zowel door de federale overheid als door de verschillende gemeenschappen en gewesten met deze die nu gehanteerd worden bij de voorbereiding van het stabiliteitsprogramma.

Tabel 16 : Macro-economische hypothesen

<i>Evolutie in %, tenzij anders vermeld</i>	Begrotingsopmaak 2010-11			Stabiliteitsprogramma 2009-12		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Reële bbp-groei	-3,1	0,4	1,9	-3,1	1,1	1,7
Nominaal bbp (in miljard EUR)	337,1	343,1	356,0	337,9	346,0	358,3
Index consumptieprijzen	0,0	1,5	1,6	0,0	1,5	1,7
Werkloosheidsgraad (in %)	8,2	9,4	9,6	8,2	9,4	9,6
Interestvoet (3 maand)	1,3	1,5	2,7	1,3	1,5	2,5
Interestvoet (10 jaar)	4,0	4,1	4,5	3,7	3,7	4,1

Uiteraard zal een gedetailleerde analyse van de impact van de conjunctuur op het begrotingsaldo worden gemaakt bij de begrotingscontrole die traditioneel in het voorjaar 2010 plaatsvindt. In ieder geval blijkt uit de vergelijking van de macro-economische uitgangspunten dat de verschillende regeringen voorzichtige hypothesen hebben gehanteerd bij de opmaak van de begrotingen 2010 (en 2011). Aangezien de groei verwacht wordt groter te zijn dan toen werd aangenomen, vormen de geactualiseerde vooruitzichten geen bedreiging voor het begrotingsresultaat. Over beide jaren samengenomen wordt een positief groeiverschil opgetekend van 0,5%. De geactualiseerde ramingen vormen dus in geen enkel opzicht een bedreiging voor het vooropgezette begrotingsresultaat. Integendeel, de regering engageert zich om de meevallers die volgen uit de hoger dan verwachte groei integraal toe te wijzen aan een verbetering van het saldo.

5.2 De belangrijkste maatregelen genomen in het kader van de opmaak van de begroting 2010 en 2011 van entiteit I

5.2.1 Een algemeen overzicht

Tabel 17 geeft een samenvattend overzicht van de maatregelen genomen op het niveau van entiteit I bij de opmaak van de begroting 2010-2011. De tabel volgt de logica van het begrotingsconclaaf. Een eerste pakket van maatregelen levert een structureel effect op van 3,5 miljard EUR of ongeveer 1% van het bbp. Een tweede pakket van maatregelen moet op kruissnelheid de impact van een reeks nieuwe initiatieven compenseren, zodat de structurele verbetering van het saldo gevrijwaard blijft.

Tabel 17 : Een overzicht van de maatregelen beslist bij de opmaak van de begroting 2010-2011

	2010	2011	Recurrent effect
Besparing op de uitgaven	951	1.153	1.153
Primaire uitgaven federale overheid	200	200	200
waarvan Personeelskredieten	100	100	100
Andere kredieten	100	100	100
Gezondheidszorgen	644	812	812
Sociale zekerheid	107	141	141
Fiscale ontvangsten	696	1.075	1.269
waarvan Professionele diesel	141	141	141
Kliksysteem voor diesel	140	285	290
DBI-aftek	140	140	140
Accijnzen tabak	59	118	118
Bedrijfswagens (emissies)	95	105	105
Voordelen in natura (tankkaarten,...)	117	109	109
Overige maatregelen	547	1.180	1.100
Fiscale fraude	134	232	232
Sociale fraude	48	133	133
Financiële sector	130	580	500
Energiesector	235	235	235
	2.194	3.408	3.522
Bijkomende maatregelen ter compensatie nieuwe initiatieven	338	528	488
waarvan Aftrek risicokapitaal	200	300	300
Nieuwe initiatieven	719	594	594
Verlenging crisismaatregelen	238		
waarvan Lager BTW-tarief voor de bouw	150		
Crisismaatregelen werk	85		
Crisismaatregelen zelfstandigen	3		
Bijkomende maatregelen arbeidsmarkt	124	204	204
Verlaging BTW horeca	255	255	255
Fiscaal regime landbouwsector	20	20	20
Armoedeplan + sociale integratie	26	26	26
Zelfstandigen	25	58	58
Aantal maatregelen in de primaire uitgaven	31	31	31
Netto-inspanning entiteit I	1.813	3.342	3.417
(in % van het BBP)	0,5	0,9	1,0

5.2.2 De belangrijkste maatregelen op het niveau van de federale overheid en de sociale zekerheid

5.2.2.1 Primaire uitgaven

Indien men abstractie maakt van de bijzondere dotatie aan de sociale zekerheid werd de groei van de primaire uitgaven van de federale overheid (volgens budgettaire definitie) in 2010 beperkt tot 1,6% of een reële nulgroei. Binnen dit kader werd nog 126 miljoen EUR vrijgemaakt voor een aantal nieuwe initiatieven. De toename van de primaire uitgaven werd beperkt door een reeks

van specifieke besparingen en een aantal lineaire maatregelen gericht op het verminderen van de kost van de overheid. Zo werden de uitgaven voor werkingskosten met 1,6% gereduceerd. Bovenop de in 2009 besliste besparing van 0,7% op de personeelsuitgaven voor de jaren 2009 en 2010 werd een bijkomende reductie van 100 miljoen EUR doorgevoerd.

5.2.2.2 Sociale zekerheid

In de gezondheidszorg blijft de huidige wettelijke groeinorm (4,5% reëel) bestaan, maar wordt een gedeelte van de voorziene middelen niet uitgegeven, maar gereserveerd. Zo zal de ziekteverzekering binnen haar begrotingsdoelstelling in 2010 en 2011 een bedrag van respectievelijk 350 en 450 miljoen EUR overdragen aan de globale beheren, teneinde mee in te staan voor de financiële houdbaarheid van de sociale zekerheid. Daarbovenop wordt het Fonds voor de Toekomst van de Gezondheidszorg zowel in 2010 als in 2011 verder gespijst. Het gaat in 2010 om een bedrag van 300 miljoen EUR en 289 miljoen EUR in 2011. Er werd een bedrag vrijgemaakt van 305 miljoen EUR voor nieuwe initiatieven. Onder meer om ruimte te scheppen voor deze nieuwe initiatieven werden ook verschillende maatregelen genomen om de uitgaven onder controle te houden, wat een effectieve besparing van 202 miljoen EUR in 2010 oplevert, waaronder 60 miljoen EUR voor de sector van de farmaceutische specialiteiten en 100 miljoen EUR in de sectoren van de klinische biologie en de medische beeldvorming.

Het financieel evenwicht van de sociale zekerheid wordt zwaar op de proef gesteld door de economische crisis. Daarom heeft de regering beslist om voor 2010 en 2011 bijkomende financiële middelen te voorzien voor de sociale zekerheid. Er wordt een uitzonderlijke dotatie van respectievelijk 2,5 miljard EUR in 2010 en 2,8 miljard EUR in 2011 toegekend. Daarnaast werd een renteloze lening van toegestaan van 1,7 miljard EUR in 2010 en 1 miljard EUR in 2011.

Dit neemt niet weg dat de regering in de sociale zekerheidstelsels een aantal maatregelen heeft genomen om de kostprijs te drukken, zonder evenwel het vertrouwen van de bevolking in het systeem aan te tasten. Ook hier wordt bespaard op de werkingskosten, zowel op het niveau van de instellingen van de sociale zekerheid (10 miljoen EUR) als op het niveau van de vergoeding van beheerskosten van derden (16 miljoen EUR in 2010 oplopend tot 32 miljoen EUR in 2011). Om de sterke stijging van de uitgaven voor dienstencheques af te remmen werden bij de begrotingsopmaak een aantal aanvullende maatregelen genomen. Vanaf 2010 zal het aantal dienstencheques beperkt worden tot 500 per gebruiker en per kalenderjaar (geraamde besparing van 23 miljoen EUR in 2010 en 24 miljoen EUR in 2011). Aanpassingen aan het systeem van tijdskrediet en loopbaanonderbreking, onder meer het verschuiven van de leeftijdsgrens voor de verhoogde uitkering voor ouderen die hun arbeidsprestaties verminderen moeten de uitgaven drukken met 30 miljoen EUR in 2010 en 40 miljoen EUR in 2011. Ook de financiële voorwaarden voor brugpensioenen werden verstrengd. De patronale bijdrage varieert vanaf 1 april van 50% tot 10 % van de aanvullende vergoedingen in functie van de instapleeftijd (50% voor een instapleeftijd

van 52 jaar en minder; 40% voor een instapleeftijd van 53 of 54 jaar; 30% voor een instapleeftijd van 55, 56 of 57 jaar; 20 % voor een instapleeftijd van 58 en 59 jaar en 10 % voor een instapleeftijd van 60 jaar of ouder). Deze maatregelen zouden 3,9 miljoen EUR in 2010 en 12 miljoen EUR in 2011 opbrengen.

Voorts is een specifieke bijdrage van 0,02% ingevoerd om de uitgaven te dekken die voortvloeien uit het fenomeen van de onderaangifte van arbeidsongevallen, waardoor onterecht lasten worden doorgeschoven naar de sector ziekteinvaliditeit, terwijl die door de sector van de arbeidsongevallen zouden moeten worden gedragen. Die maatregel moet vanaf 2010 15 miljoen EUR opbrengen.

5.2.2.3 Ontvangsten

Op het vlak van de fiscale ontvangsten worden een reeks maatregelen genomen die niet alleen een positieve impact hebben op de verwachte ontvangsten, maar ook de bevolking stimuleert om op een meer verantwoorde manier met het leefmilieu om te gaan. De impact van deze maatregelen wordt voor 2010 geraamd op 696 miljoen EUR, en loopt op tot 1.075 miljoen EUR in 2011. Zo wordt de terugbetaling van de gebruikers van professionele diesel vanaf 1 januari 2010 aangepast aan de vanaf deze datum geldende minimumaccijns. Dit staat voor een vermindering van de terugbetaling met 25 EUR per 1.000 liter. De opbrengst van deze maatregel wordt geraamd op 141 miljoen EUR voor 2010 en 2011. De regering besliste om het zogenaamde cliquetsysteem, waarbij de accijnzen op brandstoffen worden verhoogd met een bedrag dat overeenstemt met de helft van de prijsdaling exclusief BTW, voor diesel toe te passen in 2010 en 2011 met een geraamde opbrengst van respectievelijk 140 en 285 miljoen EUR. Voor bedrijfswagens wordt een nieuw systeem van belastbare voordelen van alle aard ingevoerd, gebaseerd op de CO₂-uitstoot van de wagen in kwestie. Verder wordt de aftrekbaarheid van de autokosten in functie van de CO₂ uitstoot strikter gemaakt, met een verhoogde aftrekbaarheid voor elektrische wagens (zowel van de aankoopprijs als van de oplaadinstallaties). Supplementair wordt ook de aftrekbaarheid van brandstofkosten verlaagd van 100% naar 75%.

Los van de ecofiscaliteit, werden nog een reeks bijkomende fiscale maatregelen genomen. Voor de raming van de ontvangsten aan accijnzen en BTW op tabaksproducten werd rekening gehouden met de door de sector geplande prijsverhoging (de geraamde impact hiervan is 59 miljoen EUR in 2010 en 118 miljoen EUR in 2011). De voorwaarden om te genieten van de aftrek voor definitief belaste inkomens werd verstrengd, het drempelbedrag werd opgetrokken van 1,2 miljoen EUR tot 2,5 miljoen EUR. De geraamde opbrengst van deze aanpassing bedraagt 140 miljoen EUR. Er werden een reeks acties beslist met betrekking tot betere controle en invordering en de efficiëntere werking van de FOD Financiën. Bovendien worden zowel de fiscale als de sociale fraude verder aangepakt, onder andere de internationale invordering van fiscale te goeden, de versnelde invordering van niet-betaalde bedrijfsvoorheffing en de kruising van de databanken Sigedis en RSZ en van de dimona databank met de

databank tijdskrediet. Daarenboven zullen voortaan alle databanken van uitkeringen met elkaar en met fiscale gegevens en buitenlandse inkomsten worden gekruist. De impact van deze maatregelen werd voorzichtig geraamd op 134 miljoen EUR voor de maatregelen inzake fiscaliteit en 48 miljoen EUR voor de sociale fraude in 2010 en op respectievelijk 232 miljoen EUR en 133 miljoen EUR in 2011. Er werd enkel een budgettaire opbrengst ingeschreven voor voldoende gedetailleerde maatregelen.

Met ingang van 1 januari 2011 zal het Bijzonder Beschermingsfonds voor deposito's, de deposito's en tak-21 producten beschermen tot 100.000 EUR. In ruil voor die bescherming betalen de toetredende banken en beursvennootschappen een toegangsrecht betaalbaar in twee gelijke gedeelten, een in 2010 en een in 2011 van 10 basispunten, berekend op de tegoeden op 30 september 2010. De jaarlijkse bijdrage die vóór 31 januari moet worden betaald, bedraagt 15 basispunten en wordt berekend op de tegoeden op 30 september van het voorgaande jaar. Ze is voor het eerst verschuldigd in 2011. Met ingang van 1 januari 2011 zal de toetreding verplicht zijn voor alle verzekeringsondernemingen die aan het prudentieel toezicht van de CBFA zijn onderworpen. De jaarlijkse bijdrage moet jaarlijks vóór 31 januari worden betaald en bedraagt 15 basispunten, berekend op de tak 21-producten op 30 september van het voorgaande jaar. Ze is voor het eerst verschuldigd in 2011. De bijdrage aan de financiële sector zal 130 miljoen EUR opbrengen in 2010 en oplopen tot 580 miljoen EUR in 2011.

Verder heeft de regering beslist om de eerste fase van de kernuitstap met 10 jaar uit te stellen om de electriciteitsbevoorrading veilig te stellen. Hiervoor wordt een clause uit de bestaande wet op de kernuitstap aangewend (Wet van 31 januari 2003 houdende de geleidelijke uitstap uit kernenergie voor industriële elektriciteitsproductie), die stelt dat bij onzekerheid over de continue energiebevoorrading, een verlenging van de levensduur van de kerncentrales mogelijk is. De sluiting van de oudste kerncentrales wordt met tien jaar uitgesteld, tot 2025. Naast een aantal verplichtingen inzake investeringen in hernieuwbare energie en in energiebesparende maatregelen werd aan de sector ook een jaarlijkse bijdrage van 215 tot 245 miljoen EUR opgelegd, bestemd om het energiebeleid van de regering te financieren.

5.2.3 Verlenging crisismaatregelen nieuwe initiatieven

De regering heeft een bijkomende inspanning gedaan van 388 miljoen EUR in 2010 en 528 miljoen EUR in 2011 om de nodige ruimte te scheppen voor een reeks nieuwe initiatieven. Een belangrijk element in deze bijkomende inspanning wordt geleverd door een aanpassing van het systeem van notionele interestaftrek⁹. De interestvoet die gehanteerd wordt voor de berekening van de aftrekbare fictieve rente op het eigen vermogen wordt niet langer vastgesteld in functie van het rendement van de OLO op tien jaar, maar wordt voor de aan-

9 Ingevoerd door de Wet van 22 juni 2005 tot invoering van een belastingaftrek voor risicokapitaal.

slagjaren 2010 en 2011 beperkt tot 3,8%. De geraamde opbrengst bedraagt 200 miljoen EUR in 2010 en 300 miljoen EUR in 2011.

Het is in deze fase van de crisis van belang om het ontluikende vertrouwen niet te fnuiken en zo de fundamenten te leggen voor een duurzaam economisch herstel. Een aantal maatregelen genomen in het kader van het relanceplan komen in 2010 op kruissnelheid. Om financiële ademruimte te creëren voor de ondernemingen werden niet enkel betalingsfaciliteiten – tijdelijk in 2009 - verleend op het gebied van fiscale en parafiscale schulden, er werden ook bijkomende maatregelen genomen om de loonkosten te drukken. De vrijstelling van de doorstorting van de bedrijfsvoorheffing werd opgetrokken van 0,25% tot 0,75% in 2009 en 1% in 2010. Dit staat voor een bijkomende verlaging van de loonkosten in 2010 van 370 miljoen EUR. Ter ondersteuning van de door de recessie sterk getroffen industriële sectoren, werden ook de bijdrageverminderingen voor nacht- en ploegenarbeid en voor overuren verder opgetrokken van 10,7% tot 15,6% vanaf 01/01/2009. Bij de voorbereiding van de begroting 2010 en 2011 werd rekening gehouden met de impact van deze maatregelen.

Er werd ook beslist om een aantal maatregelen uit de anticrisiswet van 19 juni 2009 te verlengen. De wet van 19 juni 2009 houdende diverse bepalingen over tewerkstelling in tijden van crisis voorzag in een vermindering van sociale zekerheidsbijdragen bij invoering van een tijdelijke en collectieve vermindering van de arbeidsduur. Deze maatregel werd verlengd tot 30 juni 2010. De eerder aangehaalde wet voorzag ook in de invoering van het zogenaamde 'crisis-tijdskrediet'. Dit houdt in dat werknemers van ondernemingen in moeilijkheden (geconfronteerd met een daling van de omzet van 20%) die hun arbeidsduur verminderen, recht krijgen op een bijkomende vergoeding van de RVA. Deze maatregelen werden eveneens verlengd tot 30 juni 2010 en de voorwaarden werden versoepeld. Ook het systeem van tijdelijke en collectieve of gedeeltelijke schorsing van de uitvoering van de arbeidsovereenkomst wordt tot midden 2010 verlengd. Deze maatregelen werden aangevuld met de invoering van een zogenaamde crisispremie. Een arbeider waaraan de beëindiging van de arbeidsovereenkomst wordt betekend tussen 1 januari en 30 juni 2010 krijgt recht op een premie van 1.666 EUR netto. De kostprijs voor de verlenging van de anti-crisismaatregelen wordt geraamd op 85 miljoen EUR voor het stelsel van de werknemers. In het stelsel van de zelfstandigen werden de maatregelen ten behoeve van zelfstandigen die bedreigd worden door faillissement verlengd (3,4 miljoen EUR).

Het verlaagde BTW-tarief voor de bouw wordt verlengd. Oorspronkelijk was dit verlaagde tarief geldig voor bouwvergunningen aangevraagd tot 31 december 2009, dit wordt verlengd tot 31 maart 2010. De budgettaire impact van deze maatregel wordt voor 2010 geraamd op 150 miljoen EUR.

De verlenging van de crisismaatregelen werd aangevuld met een reeks van nieuwe initiatieven om de economische activiteit en in het bijzonder de arbeidsmarkt te stimuleren en de koopkracht te ondersteunen. Het is essentieel om in deze crisisperiode bijkomende stimuli te voorzien voor de aanwerving van groepen die zwak staan op de arbeidsmarkt. Het zogenaamde 'win-winplan' voorziet voor 2010 en 2011 in een versterking van de activering van de werkloosheidsuitkering voor jonge en oudere werkzoekende. Hiervoor werd een budget gereserveerd van 25 miljoen EUR in 2010 en 50 miljoen EUR in 2011.

Daarbovenop wordt het onderdeel 'lage lonen' van de structurele lastenverlaging versterkt, goed voor 42 miljoen EUR in 2010 en 2011. In de non-profitsector wordt de lastenverlaging voor de werkgever verhoogd, de kostprijs wordt geraamd op 43 miljoen EUR in 2010 en 85 miljoen EUR in 2011. Er worden ook bijkomende bedragen (14 miljoen EUR in 2010, 26 miljoen EUR in 2011) gereserveerd voor een aantal maatregelen die de vorming van werknemers moeten bevorderen.

Vanaf 1 januari 2010 wordt de btw verlaagd naar 12% voor maaltijden in de horecasector. Deze verlaging gebeurt met het engagement van de sector om het aantal arbeidsplaatsen te verhogen en is gekoppeld aan een aantal begeleidende maatregelen om het zwartwerk en de zwarte inkomsten in de sector tegen te gaan. De btw-verlaging kost 255 miljoen EUR per jaar.

Om het hoofd te bieden aan de moeilijkheden die zich momenteel in de landbouwsector voordoen, zal de regering een belastingverlaging doorvoeren op bepaalde premies die aan de sector worden toegekend, goed voor een financiële impact van 20 miljoen EUR per jaar.

Bij de opmaak van de meerjarenbegroting 2010-2011 heeft de regering rekening gehouden met de toepassing van de wet van 23 december 2005 inzake aanpassing van sociale uitkeringen aan de welvaart. De herwaarderingen voorzien in de enveloppe 2009-2010 komen op kruissnelheid in 2010, dit staat voor een stijging van de koopkracht met ongeveer 500 miljoen EUR. In de projecties naar 2011 toe werden de nodige middelen voorzien voor de verdere toepassing van de in de wet voorziene mechanismen. Daarbovenop werd een bijkomende inspanning voor de ondersteuning van de koopkracht gedaan van goed 50 miljoen EUR in 2010 en 85 miljoen EUR in 2011. Dit behelst onder meer een verdere verhoging van de minimumpensioenen voor zelfstandigen en maatregelen voor kinderen in arme gezinnen.

In de programmawet die op 23 december 2009 aangenomen werd en op 30 december in het Staatsblad gepubliceerd werd, zijn reeds een groot deel van de bij de begroting 2010 aangekondigde maatregelen opgenomen, in de meeste gevallen met inwerkingtreding vanaf 1 januari 2010. Dat is het geval voor de bijdrage vanuit de ziekteverzekering aan de sociale zekerheid en de nieuwe bijzondere bijdrage aan de sociale zekerheid, voor de besparing op de administratiekosten van de verzekeringsinstellingen, de maatregelen in het statuut van de zelfstandigen, diverse andere maatregelen in de sociale zekerheid, de fiscale maatregelen, de steunmaatregelen aan de landbouw, de btw-verlaging voor de horeca, de maatregelen met betrekking tot de strijd tegen de fiscale fraude, de maatregelen die een vergroening van de fiscaliteit beogen en de bijdragen van zowel de financiële sector als de kernenergiesector.

Andere maatregelen zijn reeds gepubliceerd, maar treden op een later tijdstip in werking. Dat is het geval voor de maatregelen betreffende de sociale fraude (1 april of later) en diverse andere maatregelen in de sociale zekerheid (1 april).

5.3 De belangrijkste maatregelen genomen in het kader van de opmaak van de begroting 2010 van de gewesten en gemeenschappen

5.3.1 Vlaanderen

In 2010 bestaat de grootste recurrente besparing erin de uitgaven voor de jobkorting met 635 miljoen EUR terug te schreeven. Ook wordt 73,2 miljoen EUR op subsidies (44,6 miljoen EUR op facultatieve subsidies en 28,6 miljoen EUR voor gereguleerde subsidies) bespaard terwijl de kredieten voor communicatie en consultancy met 8,5 miljoen EUR worden verminderd.

Door een realistischer inschatten van de afschrijvingstermijnen worden de uitgaven voor Aquafin met 59 miljoen EUR verminderd. Er zijn nog voor 54,6 miljoen EUR aan punctuele besparingen (zoals binnen het Hermesfonds en de kabinetskredieten), 2,3 miljoen EUR minder kredieten voor de vergrijzingskosten van de loonkredieten van het apparaat, 27 miljoen EUR aan finale besparingen en tot slot levert de vertraging van de overschrijding van de spilindex 58,7 miljoen EUR op.

Daarnaast zijn er recurrente maatregelen voor 398,5 miljoen EUR die door de departementen en agentschappen worden geconcretiseerd in de begroting 2010. Hieronder valt een selectieve verdeling van de indexprovisie (100 miljoen EUR), nulindexatie van de niet-loongebonden kredieten (120,4 miljoen EUR), bijkomende efficiëntiewinsten op het apparaat (133,1 miljoen EUR) en andere maatregelen (45 miljoen EUR). Eenmalige besparingen zijn goed voor 215 miljoen EUR, zijnde 95 miljoen aanwending reserves van VMSW en VWF, 125 miljoen EUR uit verkoop van gronden van VMM aan Aquafin, 20 miljoen EUR bijkomende middelen voor het MINA-fonds en 20 miljoen EUR aan minderuitgaven bij het VFLD. Tot slot wordt ook een éénmalige minderbesparing voor de onderwijssector ten belope van 45 miljoen EUR verrekend, omwille van de afstemming van de besparingen op schooljaren.

5.3.2 Waals Gewest en Franse Gemeenschap

De regeringen van het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschap hebben vanaf dag één allerhande maatregelen getroffen om hun uitgaven te beperken en te besparen.

Sommige van deze maatregelen werden meteen al bij de begrotingsaanpassing van eind 2009 in praktijk gebracht, een aantal andere dan weer bij de opmaak van de initiële begroting 2010. Nog andere maatregelen ten slotte hebben betrekking op de toekomstige verbintenissen van het Gewest en/of de Gemeenschap.

De voornaamste besparingsmaatregelen zijn:

- ▶ een bijdrage van de parlementen en ministeriële kabinetten, evenals een vermindering van het aantal ministers voor deze entiteiten;
- ▶ binnen de Franse Gemeenschap, een bevrozing tot 2013 van de dotaties die toegekend worden aan de instellingen van openbaar nut en gelijkgestelde instellingen;
- ▶ in het Waalse Gewest, een bevrozing tot 2015 van de dotaties die toegekend worden aan de instellingen van openbaar nut en gelijkgestelde instellingen;
- ▶ de intrekking van een aantal nieuwe beleidsplannen die uitgestippeld waren toen de economische conjunctuur gunstiger was;
- ▶ de verlaging van de kredieten van het openbaar ambt vanaf 2010 (4% in de Franse Gemeenschap en in het Waalse Gewest);
- ▶ binnen de Franse Gemeenschap de bevrozing van de niet-organieke kredieten en kredieten buiten personeel vanaf de begrotingsaanpassing 2009 en tot 2012;
- ▶ binnen het Waalse Gewest, de niet-indexering van alle zogenaamde « primaire uitgaven » tot 2015. Deze uitgaven werden bovendien verlaagd met 2,5% (inbegrepen de verlaging met 30% van het communicatiebudget van het Gewest).

Binnen het Waalse Gewest wordt op meerjaarlijkse basis een beroep gedaan op de reserves van de verschillende instellingen om de financiële situatie van de entiteit structureel te verbeteren.

Tot slot heeft de Franse Gemeenschap, die reeds een aantal nieuwe uitgaven gepland had voor de komende jaren, deze meerjarenplannen herzien om deze geplande uitgaven te beperken en/of te spreiden. Ook in het Waalse Gewest zijn bepaalde spreidingen voorzien.

De meeste maatregelen die de Regeringen van het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschap genomen hebben, hebben betrekking op structurele besparingen. De voornaamste maatregelen zijn reeds in werking getreden en zullen van toepassing blijven gedurende de hele periode waarop het huidige Stabiliteitspact betrekking heeft.

5.3.3 Brussels Hoofdstedelijk Gewest

De wereldwijde economische crisis heeft de financiën van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zwaar getroffen, met een daling van de fiscale ontvangsten en een stijging van bepaalde sociale uitgaven.

Zo zijn de ontvangsten van het Brusselse Gewest in 2009 en 2010 gedaald met 15%. Om deze daling het hoofd te bieden heeft de Regering besloten een inspanning te realiseren van 240 miljoen EUR voor 2009 en zo'n 290 miljoen EUR voor 2010.

De begroting 2010 gaat uit van 2 doelstellingen:

- ▶ grote besparingen realiseren (zowel op het vlak van de uitgaven als van de ontvangsten) zodat de toekomst van de Brusselse bevolking niet in gevaar wordt gebracht door hen de rekening van het begrotingstekort te laten betalen;
- ▶ er hierbij echter voor zorgen dat de belangrijke beleidskeuzes voor de Brusselaars niet op de helling worden gezet.

Het gaat hier om een overgangsbegroting waarin bepaalde investeringen worden uitgesteld tot na de moeilijke budgettaire periode en de geplande herfinanciering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

De inspanningen worden voornamelijk gerealiseerd op het vlak van mobiliteit en infrastructuur waarbij de lopende werken evenwel verder opgevolgd worden: mobiliteit (MIVB: 22 miljoen EUR overgedragen) en openbare werken (wegennet en groene ruimten) en infrastructuur (55 miljoen EUR).

Daarnaast worden ook inspanningen geleverd op de werkingskosten, zoals een kostenbesparing van 10% binnen de ministeriële kabinetten (2 miljoen EUR) en binnen de administratie en gelijkgestelden (25 miljoen EUR).

Een aantal activa van de GOMB werden verder verkocht, samen goed voor 19,5 miljoen EUR.

Hoewel de fiscale druk op de bedrijven en de gezinnen niet werd verhoogd, worden toch hogere ontvangsten verwacht uit de registratierechten dankzij de aanpak van de fiscale ontwijktechnieken.

6 Strategie op middellange termijn

Het jaar 2009 was een « annus horribilis ». Net zoals in de rest van de EU beleefde België de zwaarste financiële en economische crisis sinds de Tweede Wereldoorlog. Een unanieme en energieke tussenkomst van de Belgische overheid was nodig om het financiële stelsel te stabiliseren en een nog zwaardere recessie te vermijden.

De regering is dan ook prioritair op zoek gegaan naar maatregelen om de financiële markten te steunen zowel via de herkapitalisatie van de systemische instellingen als via de toekenning van waarborgen en de ondersteuning van de economische activiteit.

Om de economische activiteit te ondersteunen zijn herstelplannen opgesteld op de verschillende beleidsniveaus – in overeenstemming met de Europese aanbevelingen ter zake. De herstelplannen richtten zich op de structurele uitdagingen van de economische context en hielden rekening met de beperkte begrotingsmarge. Belangrijk hierbij waren de concurrentiepositie van de bedrijven en de tewerkstelling. Tegelijkertijd zijn ook de duurzame sociaal-economische hefboomen versterkt en de investeringen in een milieuvriendelijkere economie verhoogd.

De financiële crisis die de wereldeconomie getroffen heeft, vormt een duidelijke breuk met het verleden. In de toekomst zal de economische groei evenwichtiger en duurzamer moeten zijn. Daarvoor moeten we rekening houden met de uitdagingen van de toekomst, en vooral dan met de vergrijzing, de klimaatverandering en de toenemende globalisering. Een modernisering van de arbeidsmarkt en een hervorming van de pensioenen die rekening houden met de langere levensduur en een nauwe interactie voorziet tussen de economie (tewerkstelling) en het milieu zullen van essentieel belang zijn om het potentieel van de economische groei te verhogen die door de economische crisis zwaar aangetast is.

Een beter toezicht en een betere regulering van de financiële sector zijn eveneens cruciaal om het risico van een nieuwe crisis te verminderen.

Het is in deze nieuwe context dat de verschillende regeringen hun verschillende prioritaire beleidslijnen op economisch, budgettair, sociaal en milieuvlak hebben vastgelegd. Ze richten hun pijlen hierbij vooral op een betere potentiële economische groei en een hogere werkzaamheidsgraad, in het bijzonder bij de jongeren en de ouderen. De EU 2020 strategie zal dus de hoeksteen vormen van het economische beleid voor de komende jaren.

De succes van dit beleid zal ook afhangen van de samenwerking tussen de verschillende beleidsniveaus. Met dit voor ogen werd het “samenwerkingsmodel” van de gefedereerde entiteiten versterkt. Op langere termijn zullen nieuwe engagementen en/of een nieuw institutioneel kader overwogen moeten worden om een betere en meer billijke verdeling van financiële lasten te verkrijgen,

vooral in het licht van de vergrijzing, alsook een betere afstemming van de middelen op de bevoegdheden.

6.1 Arbeidsmarkt

In het kader van de financiële crisis heeft de Regering het onderste uit de kan gehaald om de stijging van de werkloosheid zo veel mogelijk te beperken en zodoende een stijging van de structurele werkloosheid in de komende jaren tegen te gaan. Hiertoe werden verschillende maatregelen genomen. Deze blijken tot op vandaag doeltreffend te zijn geweest: de verhoging van de werkloosheid (van 7% naar 8,2%) in België is namelijk minder groot dan die in de Eurozone (van 7,5% naar 10%).

Hiernaast zijn ook meer structurele maatregelen genomen om de tewerkstellingsgraad te stimuleren en zo bepaalde structurele problemen van de Belgische arbeidsmarkt te bestrijden, in het bijzonder met betrekking tot het vervroegd pensioen, de lastenvermindering op het werk en de opleiding.

6.1.1 Anti-crisismaatregelen

De voornaamste maatregelen zijn:

Tijdelijke en collectieve arbeidsduurvermindering:

Deze maatregel voorziet in een vermindering van de bijdragen van de sociale zekerheid indien een tijdelijke en collectieve arbeidsduurvermindering ingevoerd wordt. Deze vermindering van de bijdragen schommelt tussen 600 en 750 EUR per trimester van de sociale zekerheid en wordt verhoogd met 400 EUR wanneer de vermindering van de arbeidsduur gepaard gaat met de invoering van de vierdagenweek.

Vermindering van de arbeidsprestaties en tijdelijke opschorting van de arbeidsovereenkomst voor bedienden

Indien een onderneming voldoet aan een aantal criteria (dalend omzetcijfer, dalende productie,...) kan ze een beroep doen op het systeem van het "crisis-tijdskrediet" (individuele en tijdelijke vermindering van de arbeidsprestaties) en/of van de tijdelijke opschorting van de arbeidsovereenkomst voor bedienden. Het systeem van de arbeidsprestaties voorziet dat wanneer een werknemer en werkgever een overeenkomst afsluiten waarin de arbeidsduur verminderd wordt met $\frac{1}{5}$ of $\frac{1}{2}$ gedurende minstens één en maximaal zes maanden, de werknemer in dat geval een vergoeding zal ontvangen die bruto 442 EUR bedraagt voor een halftijds statuut en 188 EUR voor $\frac{4}{5}$ indien de werknemer jonger is dan 50 jaar en 248 EUR indien de werknemer ouder is dan 50.

In het systeem van de tijdelijke opschorting van de arbeidsovereenkomst voor bedienden ontvangt de werknemer een crisisuitkering van de RVA voor de schorsing van de uitvoering van de arbeidsovereenkomst, die overeenkomt met 70 of 75 % van het geplafonneerde salaris en een aanvulling daarop ten laste van de werkgever.

Verminderingskaart herstructureringen

Om de werknemers naar aanleiding van een faillissement of sluiting van hun bedrijf opnieuw aan het werk te helpen, voorziet deze maatregel dat werknemers die uiterlijk op 30 juni 2010 ontslagen werden, kunnen genieten van een verminderingkaart herstructureringen. Wanneer zij het werk hervatten, genieten deze werknemers dan van een verlaging van de persoonlijke bijdragen en genieten hun nieuwe werkgevers van een niet onbelangrijke verlaging van de werkgeversbijdragen. Deze maatregel vormt een sterk middel in de strijd tegen werkloosheidsvallen.

6.1.2 Aanwervingsplan

Het gaat om een groots aanwervingsplan prioritair gericht op jongeren, oudere werklozen, en werkzoekenden met een werkloosheid van 1 tot 2 jaar, de meest kwetsbare groepen tijdens de crisis. Het doel van het plan is de kostprijs van hun aanwerving drastisch te verminderen via de activering van hun werkloosheidsuitkering. De activering van de werkloosheidsuitkering is een subsidiëring voor tewerkstelling die werkzoekenden die een job vinden, toelaat een deel van hun werkloosheidsuitkering te behouden. De werkgevers kunnen dit bedrag van het netto te betalen salaris aftrekken. Deze maatregel wil dus bedrijven aanzetten om bepaalde categorieën werklozen aan te werven en tegelijk de arbeidskosten drastisch verlagen. Een werkgever die jongeren (jonger dan 26 jaar), ouderen (50-plussers) of werkzoekenden met een werkloosheid van 1 tot 2 jaar, aanwerft, kan genieten van een korting schommelend tussen 1.000 EUR en 1.100 EUR gedurende maximaal 24 maanden.

6.1.3 Daling van de structurele arbeidslasten

De hoge arbeidskost in België is de achilleshiel van de arbeidsmarkt en globaal genomen van de Belgische economie. De federale regering beschouwt de verdere vermindering van de lasten op het werk, en vooral op de lagere en gemiddelde inkomens, als een cruciaal aspect van het sociaal-economisch beleid. Verschillende maatregelen werden recentelijk genomen om de werkgelegenheid te stimuleren.

Naar aanleiding van het interprofessioneel akkoord 2009-2010 tussen de sociale partners werden verschillende maatregelen voorzien die in 2010 een grote impact zullen hebben. Zo genieten de werkgevers bijvoorbeeld van een structurele looncorrectie sinds 2007 ter hoogte van 0,25% van de bedrijfsvoorheffing. Deze maatregel werd nog versterkt door het vrijstellingspercentage te verhogen tot

0,75 % in juni 2009 en tot 1 % vanaf januari 2010. De budgettaire impact bedraagt 233 miljoen EUR in 2009 en 590 miljoen EUR in 2010.

Een andere maatregel van de overheid om de Belgische loonkostenhandicap te verlagen bestond erin in juni 2009 het vrijstellingspercentage voor de bedrijfsvoorheffing voor nachtwerk en ploegwerk te verhogen van 10,7 % tot 15,6 %. Deze lastenverlaging bedraagt 160 miljoen EUR in 2009 en 311 miljoen EUR in 2010.

Het maximum aantal overuren die recht geven op fiscale voordelen wordt daarnaast verhoogd van 65 uur tot 100 uur in 2009 en 130 uur in 2010. Deze fiscale stimulus bestaat uit een vrijstelling van de bedrijfsvoorheffing voor de werkgever enerzijds en een belastingverlaging voor de werknemer anderzijds. De budgettaire kost van de maatregel bedraagt 23 miljoen EUR in 2009 en 45 miljoen EUR in 2010.

De sociale partners hebben ook een kader opgesteld om het regime van de lastenverlagingen te vereenvoudigen. Verschillende « doelgroep »-verlagingen zullen worden geschrapt op federaal niveau en de verlaging voor de lage lonen zal worden verhoogd, aangezien men hiervan een grote impact verwacht op de tewerkstellingsgraad. De Vlaamse overheid heeft op haar beurt de premie verhoogd om bedrijven aan te sporen 50-plussers aan te werven; het aantal premieaanvragen is hierdoor ook in 2009 blijven stijgen. Meer dan 8000 werkzoekenden ouder dan 50 jaar hebben dankzij deze premie een job gevonden.

De federale regering steunt eveneens de activiteiten binnen de sector van onderzoek en ontwikkeling door de werkgevers een vrijstelling van bedrijfsvoorheffing toe te kennen op de lonen van de onderzoekers. Na de harmonisatie van de tarieven voor de verschillende categorieën onderzoekers op het maximale tarief van 65 % in juli 2008, wordt dit in januari 2009 verhoogd tot 75%. Hiermee wil de regering de negatieve impact van crisis op de tewerkstelling van de onderzoekers tegengaan. De kostprijs van deze verhoging bedraagt 85 miljoen EUR.

6.1.4 Versterking van de patronale bijdragen op het brugpensioen

De werkgelegenheidsgraad bij de ouderen ligt in België bijzonder laag. Dit is vooral te wijten aan het voordelige systeem van de prepensioenen. In de begroting 2010 zijn de financiële gevolgen voor een werkgever n.a.v. het vroegtijdig vertrek op pensioen door een van zijn werknemers fors verhoogd, op basis van de leeftijd van de betrokkene werknemer op het moment van zijn brugpensioen.

Momenteel ziet de kost er als volgt uit: forfaitaire bijdrage werkgever: tussen 125 en 250 EUR/maand en een bijdrage werknemer: 6,5% op brugpensioen.

Tabel 18 : Werkgeversbijdragen voor de brugpensioenen (profit sector)

Brugpensioenleeftijd	Werkgeversbijdrage private sector
52j en jonger	50%
53j en 54j	40%
55j, 56j en 57j	30%
58j en 59j	20%
60j en ouder	10%

Het bedrag van deze bijdrage zal afhangen van de leeftijd waarop de werknemer op pensioen gaat. Hoe jonger de werknemer, hoe hoger de bijdrage. Deze maatregel vormt een belangrijke stap in de hervorming van het systeem van brugpensioenen. Deze maatregelen betreffen de profit sector, andere maatregelen zijn voorzien voor bedrijven in restructurering en voor de non-profit sector.

6.1.5 Het belang van vorming

Vorming speelt een essentiële rol voor het behoud van werk en vormt een belangrijk factor voor de integratie, promotie, ontwikkeling en mobiliteit op werkvlak. Een opleiding draagt eveneens bij tot een grotere meerwaarde en een beter productieproces. De regering heeft dan ook veel belang gehecht aan de investeringen in de opleiding van werknemers en werkzoekenden, met een bijzondere aandacht voor welbepaalde doelgroepen. In de begroting 2010 heeft de regering een enveloppe van 14 miljoen EUR in 2010 en van 26 miljoen EUR in 2011 voorzien om nieuwe maatregelen te financieren voor de ontwikkeling van de bekwaamheden van (toekomstige) werknemers.

6.2 Een omgeving die de concurrentiekracht van de ondernemingen bevordert

De uitbouw van een fiscaal en regelgevend kader dat de activiteit van de ondernemingen begunstigt, is een essentiële prioriteit. Een dergelijke context draagt

bij tot het stimuleren van de werkgelegenheid, de innovatie en de investeringen en bijgevolg tot het dynamiseren van het groeipotentieel van de economie. Diverse bepalingen hebben de jongste jaren reeds gezorgd voor een aantrekkelijker fiscale omgeving, zoals de aftrek van de notionele interest of de aftrek voor inkomsten uit octrooien.

De regering wenst op de ingeslagen weg verder te gaan. De mogelijkheid zal worden onderzocht om een wettelijk kader in te voeren voor de budgettaire sanering, en dit binnen een budgettair neutraal kader en er zullen nieuwe bilaterale akkoorden worden gesloten om de investeringen te stimuleren. Voor de bedrijven zullen de administratieve lasten verder worden verlicht: verlaging van de publicatiekosten voor de elektronische indiening van akten, uitbreiding van de functionaliteiten van de Kruispuntbank van Ondernemingen (meer bepaald voor de vrije beroepen) en de continue verlichting van de statistische lasten. Meer recent zouden ook de beslissingen inzake elektronische facturatie – waarbij keuzevrijheid wordt geboden zowel voor de verzending, de ontvangst en de archivering – de kosten van de bedrijven moeten kunnen drukken, maar ook het leefmilieu bevorderen. De Belgian Task Force E-Invoicing raamt de besparing voor de bedrijven op 3,5 miljard EUR.

De inspanningen die de overheid de jongste jaren heeft geleverd om de administratieve lasten te verlichten lijken resultaat op te leveren. Zo stelt een recente studie van de Dienst administratieve vereenvoudiging en het Planbureau dat de uitgaven van de bedrijven voor administratieve lasten zijn afgenomen van 3,5% van het bbp (8,7 miljard) in 2000 tot 1,7% in 2008, namelijk 5,9 miljard⁽¹⁰⁾.

Er gaat een specifieke aandacht uit naar de kleine en middelgrote ondernemingen, wat blijkt uit het KMO-actieplan dat in oktober 2008 op federaal niveau werd goedgekeurd. Dat plan voorziet in een veertigtal maatregelen om het activiteitskader van die ondernemingen te bevorderen, het ondernemerschap aan te moedigen en de administratieve lasten te drukken. Die bepalingen zijn meer bepaald bedoeld om de oprichting en de ontwikkeling van de ondernemingen aan te moedigen, de ondernemers meer zekerheid te geven alsook om de relaties met de overheid, de arbeidsmarkt en het sociaal statuut van de zelfstandigen te verbeteren.

Voorts werden nog andere initiatieven genomen om de liquiditeitsproblemen van de ondernemingen te beperken en bepaalde sectoren te steunen die gevoeliger zijn voor een omslag van de conjunctuur, zoals de bouw en de horeca (verlaging van de BTW). Om de uitvoer te ondersteunen werd de heffing van 9,25% op de kredietverzekeringscontracten voor het dekken van commerciële risico's en van landenrisico's in april 2009 afgeschaft. Ook werd in augustus 2009, en dit tot eind 2010, een bijkomende en tijdelijke Staatswaarborg (Belgacap) ingevoerd.

¹⁰ Die cijfers blijken uit de enquête die de Dienst administratieve vereenvoudiging (DAV) en het Planbureau om de twee jaar uitvoeren bij ongeveer 7600 zelfstandigen en bedrijven.

6.3 Verhoging van de potentiële groei van de economie en industrieel beleid

Het verhogen van de R&D-intensiteit van de Belgische economie is een prioritaire doelstelling voor de verschillende overheden van ons land. Concreet is het ingevoerde beleid bedoeld om de overheidsmiddelen voor R&D op te trekken, het privé-onderzoek te stimuleren via subsidies en fiscale maatregelen, de kennisoverdracht aan te moedigen en de resultaten van het onderzoek te valoriseren, het menselijk kapitaal ten volle te benutten en het ICT-gebruik door de gezinnen en de bedrijven te verhogen.

De nieuwe gewestregeringen hebben nieuwe maatregelen toegezegd om de 3%-norm te halen⁽¹¹⁾. Wat de federale overheid betreft, zouden de begrotingskredieten voor R&D tussen 2008 en 2009 aanzienlijk moeten toenemen, namelijk van 463 miljoen EUR tot 514 miljoen EUR.

Industrieel beleid gericht op de toekomst en op de kenniseconomie

Zowel in Vlaanderen als in Wallonië speelt het actieve beleid inzake competentieclusters- en polen een cruciale rol in het industrieel beleid. Dankzij het samenbrengen van alle stakeholders en het opzetten van netwerken kan de concurrentiekracht immers worden versterkt.

In de 3 gewesten zijn de structuurfondsen gefocust op de voornaamste doelstellingen van Lissabon, namelijk : de kenniseconomie en de innovatie stimuleren, het ondernemerschap bevorderen, de ruimte-economische factoren verbeteren en de stadsontwikkeling in de hand werken.

In Vlaanderen liepen in 2008-2009 verschillende overeenkomsten met competentiepolen ten einde. Naderhand werden, na evaluatie van hun werking, de steuntrajecten hernieuwd en vaak versterkt. Op 15 mei 2009 heeft de Vlaamse regering de financiering van 2 nieuwe competentiepolen goedgekeurd: Flanders' Synergy en Flanders' Plastic Vision. Binnen de competentiepool Flanders, Drive, het innovatiecentrum voor de auto-industrie in Vlaanderen, is men in 2009 begonnen met het samenbrengen van alle wetenschappelijke en industriële kennis over het "voertuig van de morgen" teneinde voor Vlaanderen scenario's te ontwikkelen om een rol te kunnen spelen in de evolutie naar hybride voertuigen.

In het Waalse Gewest is het clusterbeleid gericht op het ontwikkelen van (trans) sectorale bedrijvennetwerken. Voor het ogenblik zijn er in Wallonië 14 clusters erkend (de KMO's vormen 73% van de leden), waarvan een nieuwe cluster in het

¹¹ De Vlaamse meerjarenbegroting 2006-2009 liep in 2009 af. Die begroting voorzag voor deze periode in een totale netto-toename van 525 miljoen EUR van de overheidsmiddelen voor wetenschapsbeleid. De extra middelen waren prioritair op de volgende doelstellingen gericht: versterking van de onderzoeksomgeving, van de innovatie via R&D-projecten binnen de bedrijven, van de samenwerking tussen de bedrijven en de onderzoekscentra en tenuitvoerlegging van het Actieplan onderzoekloopbaan. In het Waalse Gewest bedragen, naast de in het "Plan d'actions prioritaires" toegekende middelen voor onderzoek – pro memorie: 270 miljoen over de periode 2006-2009 – de gewone begrotingen voor steun aan het onderzoek 177 miljoen in 2009.

begin van dit jaar (Plastiwin: innovaties in plastic en elastomeren). Die clusters hebben talrijke interclusters en internationale partnerschappen opgezet.

Met betrekking tot het beleid inzake competitiviteitspolen werd in november 2008 een vijfde projectoproep gelanceerd naar de 5 polen toe; er werden 24 projecten in aanmerking genomen en door de Regering in juni 2009 gelabeld (5 zonder voorwaarden en 19 onder voorwaarden). Voor de eerste 4 oproepen kregen 120 projecten overheidssteun ten belope van 240 miljoen EUR. Voorts heeft het Waalse Gewest in 2009 maatregelen genomen om zijn industrieel beleid duurzamer te maken via de oprichting van een interclusters-platform (TWEED, CAP 2020, Eco-construction, Val+) en via het lanceren van een partnerschap voor technologische innovatie op het gebied van duurzaam bouwen. In het kader van het "Plan Marshall 2.Vert" heeft de Regering beslist een zesde pool te lanceren, namelijk in verband met nieuwe milieutechnologieën.

6.4 Sociale zekerheid

Bovenop de bevordering van de werkgelegenheid en de concurrentiekracht van de Belgische economie vormt de ontwikkeling van een kwalitatief systeem van sociale bescherming een andere essentiële krachtlijn van de het sociaal-economisch beleid van de federale regering. Met een dergelijk systeem kan het welzijn, de welvaart en de solidariteit tussen de burgers worden gegarandeerd en de armoede worden bestreden. Dat mechanisme zorgt er mede voor dat de economische activiteit wordt ondersteund, doordat het de gezinnen, meer bepaald die met een laag inkomen, een behoorlijk inkomen oplevert.

Die doelstellingen zijn des te pertinenter in de huidige economische context, die moeilijker is. Er werden dan ook talrijke maatregelen genomen, rekening houdend met de beschikbare begrotingsmiddelen, om een hele reeks sociale tegemoetkomingen op te waarderen, zoals de pensioenen. Bovendien wordt de toegang tot de gezondheidszorg constant verbeterd zonder dat het financieel evenwicht van de sociale zekerheid in het gedrang wordt gebracht.

6.4.1 De pensioenen

Het verder optrekken van de pensioenbedragen is een belangrijke doelstelling. Naast de opwaarderingen via de welzijnsenveloppen werden extra maatregelen genomen ten gunste van de pensioenen, vooral dan de laagste.

Zo werden in het stelsel van de werknemers de pensioenen ouder dan 15 jaar met 2% verhoogd en werden de minimumpensioenen in juni 2009 met 3% opgetrokken. Het minimumrecht per loopbaanjaar werd bovendien met 3% verhoogd. In juni 2009 kregen ook de andere pensioencategorieën 1,5% meer.

Met betrekking tot de zelfstandigen werden in mei 2009 de minimumpensioenen met 20 EUR per maand opgetrokken teneinde de kloof met de werknemerspensioenen te verkleinen. Op 1 augustus 2009 werd ook het bedrag van

het minimumpensioen met 3% verhoogd. Op diezelfde datum kwam er voor de andere pensioenen 1,5% bij. In 2010 zullen de zelfstandigen het gezinspensioen met 20 EUR zien toenemen en in augustus 2010 zal het pensioen voor alleenstaanden en het overlevingspensioen met 25 EUR worden verhoogd.

Over de periode 2007-2010 zagen de werknemers hun pensioen globaal toenemen met 657 miljoen EUR en de zelfstandigen met 329 miljoen EUR.

Teneinde het wettelijk pensioenstelsel te bestendigen, plant de regering drie grote werven. Ze verbindt er zich aldus toe:

- 1° de nationale pensioenconferentie succesvol af te ronden. Die conferentie is bedoeld om ons pensioenstelsel de hervormen en te versterken, om een denkoefening op gang te brengen over de berekeningswijzen van de pensioenen, over de belemmeringen voor het opbouwen van het pensioen in verband met de mobiliteit tussen de verschillende pensioenstelsels, over de aanpassing aan de nieuwe uitdagingen zoals de verlenging van de levensduur, maar ook over de situatie van bepaalde categorieën werknemers zoals de deeltijds werkenden, de contractuelen bij de overheid of bepaalde groepen zelfstandigen. De pensioenconferentie zou haar werkzaamheden eind 2010 moeten afronden met concrete hervormingsvoorstellen.
- 2° de financiering van de overheids pensioenen van de plaatselijke overheden te hervormen. Er zal een wetsontwerp worden voorgesteld in het kader van de begrotingscontrole van maart 2010. Die hervorming van de pensioenen van de plaatselijke overheden zal in detail worden uiteengezet in het aanvullend document dat op 2 juni 2010 zal worden ingediend bij de Europese Commissie.
- 3° het aanvullend pensioen voor het contractuele overheids personeel te ontwikkelen.

6.4.2 Gezondheidszorg gericht op uitgavenbeheersing met een verbeterde toegang en kwaliteit van de zorg

Door de ontwikkeling van de uitgaven in de gezondheidszorg te beheersen probeert de regering op duurzame wijze het financieel evenwicht van de sociale zekerheid te waarborgen. Die beheersing wordt onder meer gekoppeld aan de doelstelling om de sociale bescherming, die van hoog niveau is, te versterken. De regering wil in de sector van de gezondheidszorg kwaliteitsbanen scheppen met hoge toegevoegde waarde.

Binnen de moeilijke begrotingsomstandigheden is het doel van de regering in 2010 de uitgaven in de gezondheidszorg te beheersen en tegelijk verschillende prioritaire hoofdlijnen te verwezenlijken.

Binnen de begrotingsdoelstelling werd qua uitgavenbeheersing een globale marge van 650 miljoen EUR vrijgemaakt. Een deel ervan wordt toegewezen om het tekort in andere takken van de sociale zekerheid te verminderen en aldus bij te dragen tot de gezondmaking van de overheidsfinanciën. Een ander deel wordt toegewezen aan het Toekomstfonds voor de gezondheidszorg. Met dit Fonds wil de regering vanaf 2012 de medische kosten opvangen die zullen voortvloeien uit de vergrijzing van de bevolking.

Zoals hierboven aangegeven wil de regering de kwaliteit van de sector versterken. Het gaat zowel om banen als om toegankelijkheid van de zorg. Daartoe heeft de regering maatregelen genomen die zes prioritaire hoofdlijnen volgen:

- ▶ een plan om het beroep van verpleegkundige aantrekkelijker te maken;
- ▶ de toegang tot de zorg vergroten vooral inzake geneesmiddelen en hospitalisatie. Dit zou onder meer gebeuren door de bijkomende kost die wordt aangerekend aan de patiënt voor een kamer met twee bedden, af te schaffen. Daarbovenop komen bijkomende maatregelen te voordele van chronisch zieken en kankerpatiënten.
- ▶ herwaardering van de lonen van de zorgverstrekkers.
- ▶ een billijkere financiering van de zorginstellingen.
- ▶ toegenomen responsabilisering van de spelers in de gezondheidszorg.
- ▶ de oprichting van een solidair vergoedingsstelsel voor therapeutische schade.

Om deze nieuwe initiatieven te bekostigen dienden ook verschillende maatregelen te worden genomen om de uitgaven te beheersen. Meer bepaald gaat het om een daadwerkelijke besparing van 201,8 miljoen EUR in 2010, waarvan 60 miljoen in de sector van farmaceutische specialiteiten en 100 miljoen in de sectoren van de klinische biologie en de medische beeldvorming. Deze besparingen zijn een gevolg van de werkgroep die de regering heeft opgericht in 2009.

6.5 Hervorming van de controle op het financieel systeem

Door de financiële crisis zijn talrijke stoornissen aan het licht gekomen zowel bij de regulering als bij het toezicht op de banken en andere financiële spelers. De gevolgen van de crisis zijn een ware ramp voor zowel de economie, de samenleving als de overheidsfinanciën. Daarom heeft de Belgische regering zich ertoe verbonden het huidig toezicht te hervormen.

Naar het voorbeeld van andere landen heeft België voor het TwinPeakmodel gekozen. Vanaf 2011 wordt de Nationale Bank van België verantwoordelijk voor het prudentieel toezicht op alle financiële instellingen. Het macroprudentieel toezicht zal er verder worden ontwikkeld in lijn met de nieuwe verantwoordelijkheden van de Europese Centrale Bank.

De Commissie voor het Bank-, Financie- en Assurantiewezen zal van haar kant nieuwe bevoegdheden krijgen inzake bescherming van de klanten en opleiding in de financiële sector.

Naast deze ingrijpende hervormingen heeft de regering, volgens de aanbevelingen van het Internationaal Muntfonds, een nieuw rechtskader geschapen dat haar in staat stelt op te treden in geval een ernstige financiële crisis de financiële stabiliteit bedreigt. Voortaan kan de regering overgaan tot overdrachten, verkopen, inbrengen van financiële instellingen inzake activa, passiva of verschillende activiteitsafdelingen, of van effecten of aandelen al of niet volgens stemrecht uitgegeven door financiële instellingen. Als de overheid overigens gebruik zou willen maken van de bevoegdheid overdracht van activa of effecten te gelasten, dient ze dit aanhangig te maken bij de rechtbank van eerste aanleg opdat deze zou nagaan of de overdracht wettelijk in orde is en of de vergoeding billijk is. Voortaan kunnen sancties worden genomen als financiële instellingen informatie of geruchten verspreiden die valse of bedrieglijke aanwijzingen zouden kunnen geven over de toestand van een kredietinstelling, een verzekeringsmaatschappij of een vereffeningsinstelling en de financiële stabiliteit in het gedrang kunnen brengen.

De regering heeft er zich ook toe verbonden de variabele vergoedingen in de financiële sector beter te omkaderen. Voortaan moeten die aan strengere criteria beantwoorden. Ze zullen meer bepaald moeten worden gespreid over drie jaar om te beletten dat kortetermijngedragingen, die de financiële stabiliteit in het gedrang zouden kunnen brengen, primeren op de langetermijnwaarde van de beleggingen.

7 De houdbaarheid van de openbare financiën op de lange termijn

7.1 Inleiding

Zoals de meeste West-Europese landen wordt België geconfronteerd met belangrijke veranderingen in de leeftijdsstructuur van zijn bevolking, onder meer door de daling van de vruchtbaarheidsgraad en de aanzienlijke stijging van de levensverwachting. Een kleiner aantal actieven zal in de toekomst de pensioenen en andere sociale uitkeringen moeten financieren voor een toenemend aantal niet-actieve personen. Tegen 2050 komen er 1,2 miljoen gepensioneerden bij, terwijl de groep op actieve leeftijd amper toeneemt, namelijk met slechts 400.000 eenheden. In 2050 staan tegenover elke gepensioneerde nog maar twee actieven. De afhankelijkheidsratio zou inderdaad toenemen van 25,9% in 2007 tot 45% in 2050.

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 2009 en 2010 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.

7.2 De budgettaire gevolgen van de vergrijzing

Het meest recente rapport van de Studiecommissie dateert van juni 2009.⁽¹²⁾ In het referentiescenario van de Studiecommissie zou de totale budgettaire kost van de vergrijzing tussen 2008 en 2060 met 8,2% van het bbp toenemen. De totale sociale uitgaven zouden dan 31,3% van het bbp bedragen, ten opzichte van 23,2% in 2008. Dit is een aanzienlijke stijging ten opzichte van het vorige verslag, waar de stijging van de sociale uitgaven tussen 2007 en 2050 op 6,3% geraamd werd. Er zijn meerdere redenen die deze stijging verklaren. Een belangrijke reden is vanzelfsprekend de economische crisis, die niet alleen zorgt voor lagere bbp-cijfers (noemer-effect), maar ook voor hogere werkloosheids-cijfers, waardoor het vooropgestelde niveau van structurele werkloosheid pas

12 Hoge Raad van Financiën, Studiecommissie voor vergrijzing, Jaarlijks verslag, juni 2009.

later bereikt wordt. De impact van de crisis wordt geraamd op 1,2% in bbp-termen.

Tabel 19 : Budgettaire gevolgen van de vergrijzing ⁽¹³⁾

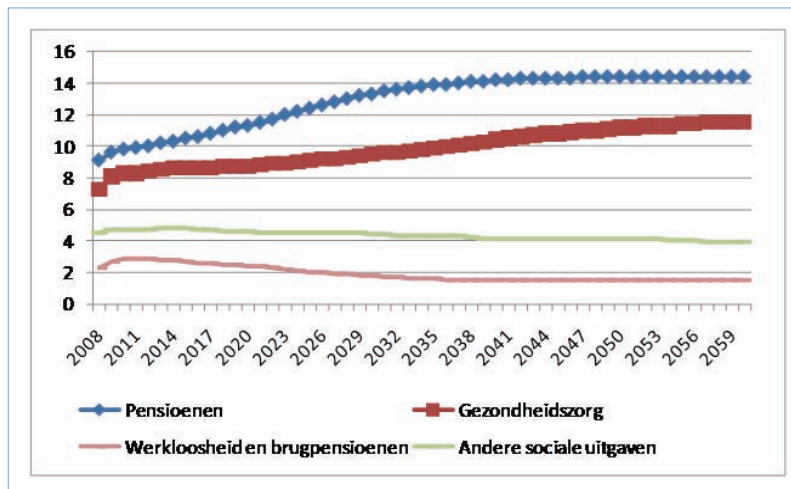
Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing (in % bbp)	2008	2014	2030	2060	2008-2014	2014-2060	2008-2060
Pensioenen	9,1	10,3	13,3	14,4	1,2	4,1	5,3
Werknemersregeling	5,0	5,7	7,5	8,2	0,7	2,4	3,2
Zelfstandigenregeling	0,7	0,8	0,9	0,9	0,1	0,1	0,1
Overheidssectora	3,3	3,8	4,9	5,3	0,5	1,5	2,0
Gezondheidszorgb	7,3	8,6	9,5	11,5	1,3	2,9	4,2
Acute gezondheidszorgb	6,1	7,2	7,9	8,8	1,1	1,5	2,6
Langdurige gezondheidszorgb	1,2	1,4	1,6	2,8	0,2	1,4	1,6
Arbeidsongeschiktheid	1,3	1,5	1,4	1,3	0,1	-0,1	0,0
Werkloosheid	1,9	2,3	1,5	1,2	0,4	-1,1	-0,7
Brugpensioen	0,4	0,5	0,3	0,3	0,0	-0,1	-0,1
Kinderbijslag	1,6	1,6	1,4	1,2	0,0	-0,4	-0,4
Overige sociale uitgavenc	1,6	1,7	1,6	1,4	0,1	-0,3	-0,2
Totaal	23,2	26,4	29,0	31,3	3,2	4,9	8,2
PM lonen van het onderwyzend personeel	3,9	4,0	3,9	3,8	0,1	-0,1	-0,1

Een tweede verklaring voor de gestegen budgettaire kost is de herziening van de productiviteitshypothese. De jaarlijkse gemiddelde productiviteitsgroei die nu wordt gehanteerd is 1,5% in plaats van 1,75% in de vorige rapporten. Deze herziening vloeit voort uit het in rekening brengen van de resultaten van de meest recente jaren. De impact van deze wijziging is 0,9% van het bbp. Daarbovenop komt de verlenging van de projectieperiode (tot 2060), die goed is voor 0,3% van het bbp. Deze drie oorzaken samen verklaren de toename van de budgettaire kost ten opzichte van de vorige raming (+2,3%).

Op de relatief korte termijn, tussen 2008 en 2014 zou de toename van de sociale uitgaven 3,2% van het bbp bedragen, wat 2,1 procentpunt meer is dan geraamd in het vorige jaarverslag. Ook hier is de belangrijkste verantwoordelijke de economische crisis (1,9 procentpunt van de meeruitgave).

13 De cijfers van de Studiecommissie voor de Vergrijzing wijken slechts zeer beperkt af van de meest recente voorspelling van de Ageing Working Group. Zie The 2009 Ageing Report – Economic and Budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060). De AWG raamt de budgettaire kost van de pensioenen in 2060 op 14,7% van het bbp, tegen 14,4% in de raming van de Studiecommissie. Voor gezondheidszorg, de tweede belangrijke component van de budgettaire kost van de vergrijzing, zijn de verschillen in raming nog kleiner: 8,8% van het bbp voor de acute gezondheidszorg en 2,9% voor de langdurige gezondheidszorg in de projectie van de AWG, tegenover respectievelijk 8,8% en 2,8% in de projectie van de Studiecommissie voor de Vergrijzing.

Grafiek 4 : Evolutie van de sociale prestaties (% bbp)



Bron: Jaarlijks verslag van de Studiecommissie voor de vergrijzing, juni 2009.

7.3 De overheidsstrategie met betrekking tot de vergrijzing

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.

Deze twee laatste beleidslijnen worden in hoofdstuk 4 verder uitgewerkt. In wat volgt wordt vooral de nadruk gelegd op het begrotingsbeleid.

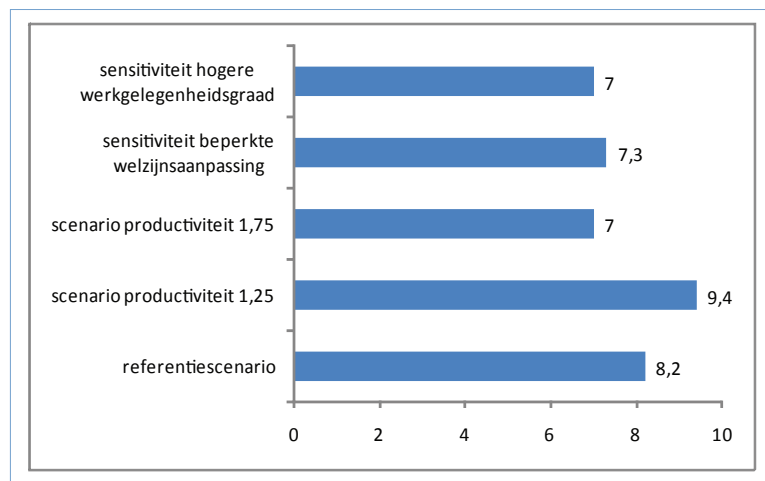
Rekening houdend met deze beleidsoriëntering en met de onzekerheden die met de vooruitzichten gepaard gaan, heeft de Studiecommissie voor Vergrijzing een aantal sensitiviteitsanalyses gedaan, namelijk enerzijds op het vlak van de productiviteitsgroei en anderzijds op het vlak van de arbeidsmarktparticipatie.

In het scenario met een lagere productiviteitsgroei (1,25% gemiddeld jaarlijks vanaf 2015) wegen de sociale uitgaven zwaarder op een kleiner economisch draagvlak, waardoor de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2008 en 2060 1,3 procentpunt hoger zouden liggen dan in het referentiescenario, wat

zou neerkomen op een totale budgettaire kost van de vergrijzing van 9,4% van het bbp. De hogere uitgaven in procent bbp worden vooral bij de werknemerspensioenen opgetekend, aangezien deze berekend worden over de volledige loopbaan en dus slechts geleidelijk aan beïnvloed worden door de lagere productiviteitsgroei. Het omgekeerde is waar voor het scenario met een hogere productiviteitsgroei op de lange termijn, namelijk 1,75% (het vroegere basis-scenario), waarin de budgettaire kosten van de vergrijzing 1,1 procentpunt lager zouden uitkomen (op 7% van het bbp), hoofdzakelijk onder invloed van opnieuw de werknemerspensioenen.

Rekening houdend met de relatief lage werkzaamheidsgraad en de strategie van de Belgische regering om niet enkel de schuld te reduceren, maar om ook de participatiegraad te verhogen, heeft de Studiecommissie voor de Vergrijzing in 2009 een oefening gemaakt waarbij de participatiegraad van de 55-plussers met 14 procentpunten stijgt ten opzichte van het huidige niveau. Op die manier wordt het gemiddelde van de Scandinavische landen bereikt. Hierdoor daalt de structurele werkloosheidsgraad met 1,5% en stijgt het bbp met 4,2% (in het jaar 2060). Bijgevolg dalen ook de budgettaire kosten van vergrijzing, namelijk met 7% van het bbp tussen 2008 en 2060, ofwel 1,2 procentpunten minder dan in het referentiescenario dat hierboven werd geschetst. Het is belangrijk op te merken dat om dit scenario te kunnen realiseren, de participatiegraad van de mannelijke 55-plussers moet stijgen van 47% tot 67%, en van de vrouwelijke van 28% tot 59% tussen 2008 en het midden van de jaren 2030.

Grafiek 5 : Sensitiviteitsscenario's geanalyseerd door de Studiecommissie voor de Vergrijzing



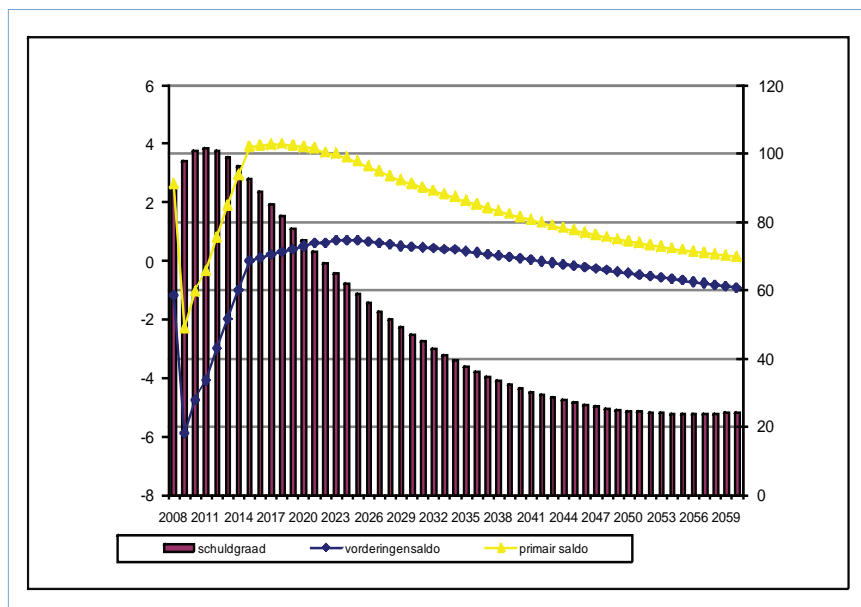
Bron: Studiecommissie voor de Vergrijzing (2009).

De overheidsstrategie met betrekking tot het begrotingsbeleid is erop gericht om de houdbaarheid¹⁴⁾ van de openbare financiën te waarborgen. Daarom is een van de voornaamste doelstellingen het afbouwen van de schuldgraad 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 zeer slechte 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 en budgettaire 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 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 6 bevat de belangrijkste kerngegevens van dit scenario waarbij na 2015 een beperkt overschot wordt opgebouwd, dat vervolgens vanaf 2025 stapsgewijs wordt afgebouwd. Op lange termijn worden beperkte tekorten gegenereerd zonder dat dit echter aanleiding geeft tot een onhoudbare schulddynamiek.

Grafiek 6 : Schuldgraad, vorderingensaldo en primair saldo op lange termijn (in % van het bbp)



14 De Afdeling Financieringsbehoefte heeft het begrip houdbaarheid als volgt gedefinieerd: "Houdbaarheid moet dan gezien worden als een situatie waarbij de overheid bij een nagevoeg 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."