



HOGE RAAD VAN FINANCIEN

AFDELING « FINANCIERINGSBEHOEFTE VAN DE OVERHEID »



**ADVIES OVER DE BEGROTINGSVOORUITZICHTEN
VOORAFGAAND AAN HET STABILITEITSPROGRAMMA
2009-2014**



MAART 2009

INHOUD

LIJST VAN DE AFKORTINGEN	5
SYNTHESE EN AANBEVELINGEN	7
1. EEN STRUCTURELE EN NIET SPONTAAN OMKEERBARE ACHTERUITGANG	8
2. VERGELIJKING VAN TWEE SCENARIO 'S VAN EEN « TERUGKEER NAAR HET EVENWICHT »	9
3. VOORUITZICHTEN OP LANGERE TERMIJN	12
4. AANBEVELINGEN OP KORTE EN MIDDELLANGE TERMIJN	13
INLEIDING	17
HOOFDSTUK I. MACRO-ECONOMISCHE HYPOTHESEN EN BEGROTINGSTRAJECT 2009-2019-2050 BIJ « ONGEWIJZIGD BELEID »	21
I.1 BELANGRIJKSTE BESLUITEN : EEN TEKORT BIJ ONGEWIJZIGD BELEID DAT DUURZAAM BOVEN 4,5% BLIJFT NA 2010.	22
I.2 VOORUITZICHTEN OP KORTE EN MIDDELLANGE TERMIJN: WAAROM ZELFS EEN KRACHTIG CONJUNCTUURHERSTEL ALLEEN HET NIET MOGELIJK ZAL MAKEN HET ROER OM TE GOOIEN.	27
I.3 DE BEGROTINGSSALDI OP MIDDELLANGE TERMIJN PER ENTITEIT	36
I.4 DE RESULTATEN OP LANGERE TERMIJN EN HUN WEERSLAG	38
I.5 VOORLOPIGE CONCLUSIES	42
HOOFDSTUK II. ALTERNATIEVE BEGROTINGSSCENARIO'S	43
II.1 GEMEENSCHAPPELIJKE ALGEMENE PRINCIPES	43
II.2 HET TRAJECT 1 – TERUGKEER NAAR EEN EVENWICHT IN 2013	44
II.3 DE “PARADOX” VAN DE VERLAGING VAN HET MAXIMALE BEGROTINGSOVERSCHOT DAT VEREIST IS OM DE HOUDBAARHEID TEGEN 2050 TE VERZEKEREN	47
II.4 REFERENTIE-TRAJECT NR 2 – JAARLIJKSE PRIMAIRE DISCRETIONAIRE INSPANNING VAN (GECUMULEERD) 0,5% VAN HET BBP TOT DE TERUGKEER VAN HET BEGROTINGSEVENWICHT (2019).	51
BIJLAGE I. TECHNISCHE FICHE BETREFFENDE HET REFERENTIESCENARIO	55
AI.1. HYPOTHESEN INZAKE REËLE GROEI EN CONJUNCTUURPROFIEL	55
AI.2. ANDERE MACRO-ECONOMISCHE HYPOTHESEN (INFLATIE, IMPLICIETE RENTEVOETEN)	60
AI.3. MACRO-BUDGETTAIRE HYPOTHESEN INZAKE ONTVANGSTEN EN PRIMAIRE UITGAVEN IN HET REFERENTIESCENARIO	61
AI.4. VERGELIJKING MET DE JONGSTE PROGNOSES VAN HET FPB (MAART 2009).	62
BIJLAGE II. VERGELIJKING VAN DE INSPANNINGEN EN KOSTEN/BATEN-ANALYSE VAN BEIDE TRAJECTEN	65
AII.1. VERGELIJKING VAN DE PRIMAIRE SALDI EN VAN DE STRUCTURELE INSPANNINGEN	65
AII.2. EQUIVALENTEN BIJ DE PRIMAIRE UITGAVEN VAN DE VEREISTE DISCRETIONAIRE INSPANNINGEN	67

LIJST VAN DE AFKORTINGEN

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

De Leden van de Afdeling :

de Heer L. COENE, Voorzitter

de Heer N. DE BATSELIER

de Heer J. HILGERS

de Heer P. PRAET

Vertegenwoordigers van de Nationale Bank van België

de Heer A. BOON

Vertegenwoordiger van de Minister van Begroting

Mevrouw W. DEMEESTER-DE MEYER

de Heer G. PEERSMAN

Mevrouw F. THYS

de Heer G. PAGANO

Mevrouw Ch. SERVATY

de Heer E. DEGREEF

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

Waarnemer :

De Heer N. HEUKEMES

Vertegenwoordiger van de Duitstalige Gemeenschap

Secretariaat :

Mevrouw C. SPINNOY

Mevrouw F. DENIL

Mevrouw E. VANALME

de Heren L. BUFFEL

R. SAVAGE

F. STALLAERT

SYNTHESE EN AANBEVELINGEN

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

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

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

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

1. Een structurele en niet spontaan omkeerbare achteruitgang

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

Rekening gehouden met de sterke huidige conjunctuurverslechtering en zelfs met een verondersteld begin van een geleidelijk herstel vanaf 2011, zou het Belgisch overheidstekort bij ongewijzigd beleid, dus de conjuncturele en structurele component samen, het niveau van 4,5% van het bbp kunnen bereiken in 2010 (4,3% van het bbp volgens het recente Interim Forecast van de Commissie) en 5% van het bbp overschrijden in 2011. Zelfs wanneer er daarna een krachtig herstel zou komen (dat tot uiting zou komen in een bij veronderstelling hoge economische groei in 2012-2014, zodat de output-gap zou worden weggewerkt in 2015), zou het Belgisch overheidstekort « bij ongewijzigd beleid » niet spontaan dalen onder het peil van 4,5% van het bbp. Zonder belangrijke correcties – en zonder rekening te houden met de onverenigbaarheid ervan op termijn met de bestaande Europese regels – , zou dit tekort sneller dan men denkt kunnen leiden tot een potentieel explosieve ontsporing van de overheidsfinanciën, waarbij de overheidsschuld opnieuw meer dan 100% van het bbp zou

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

bedragen vanaf 2012 en een structureel overheidstekort 6% van het bbp zou overschrijden vanaf 2020.

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

2. Vergelijking van twee scenario 's van een « terugkeer naar het evenwicht »

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

Die terugkeer naar het evenwicht – los van de vraag naar de timing ervan – is een onontkoombare tussenliggende doelstelling in het perspectief van de budgettaire houdbaarheid op middellange en lange termijn. De huidige financiële en structurele crisis (inclusief de meer cyclische gevolgen ervan) neemt immers de belangrijke uitdagingen niet weg van de budgettaire houdbaarheid en van een duurzame financiering van de sociale bescherming in de context van de vergrijzing en de te verwachten stijging van de erbij horende budgettaire kosten. Die vooropgestelde terugkeer naar het evenwicht doet helemaal geen afbreuk aan de bedenkingen die daarnaast kunnen gemaakt worden over de middelen om in de toekomst de evolutie van de sociale uitkeringen en de budgettaire kosten ervan beter te beheersen. De analyse van het recente verleden (de laatste 8 tot 10 jaar) toont voldoende aan dat de structurele opwaartse evoluties ter zake duidelijk meer uitgesproken waren dan verwacht.

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

De terugkeer naar het nominaal evenwicht vanaf 2011 (met daarna een terugkeer naar het oude traject van de Afdeling van maart 2007) werd als optie uitgesloten. De vereiste saneringsinspanning die weliswaar startend vanuit een recessief conjunctureel klimaat zou moeten gevoerd worden, is inderdaad heel groot (5% van het bbp in *netto* termen of *ex-post*, wat ongetwijfeld een grotere bruto of *ex ante* inspanning impliceert). Die heel aanzienlijke inspanning zou bovendien moeten geconcentreerd zijn op een uitzonderlijk korte periode – nauwelijks twee jaar, waarvan ten minste één jaar (2010) een zeer zwakke verwachte groei kent. Zo'n schoktherapie lijkt niet enkel weinig aanbevelenswaardig vanuit een zuiver conjunctureel perspectief, maar loopt eveneens sterk het risico te leiden tot een brutale en

kwalitatief suboptimale « sanering ». Tenslotte kan die zelfs niet verantwoord worden vanuit het perspectief van een inhaaltraject voor de voorfinanciering van de vergrijzing. Het komt er inderdaad op aan in deze heraktualisering van de begrotingsvooruitzichten niet enkel de belangrijke wijzigingen van de macro-financiële context op korte termijn te verwerken, maar eveneens de belangrijke sindsdien doorgevoerde harramingen (Verslag van juni 2008 van de SCvV) in de bevolkingsvooruitzichten op lange termijn, alsmede in de daarmee samenhangende thans beschikbare harramingen van de budgettaire kosten van de vergrijzing (BKV) en van de potentiële of trendmatige economische groei. Welnu, de jongste ramingen van de SCvV wijzen, tot het bewijs van het tegendeel, op een – weliswaar beperkte - verlichting van de BKV over de periode 2012-50 ten opzichte van de vroegere ramingen (2006 en 2007). Dat verlaagt beduidend het peil van het beoogde en op middellange termijn te behalen begrotingsoverschot om een bepaalde graad van voorfinanciering van de BKV te verzekeren.

Het eerste scenario (nr 1), welke de voorkeur van de Afdeling wegdraagt, legt de terugkeer naar het effectieve begrotingsevenwicht op bij voorkeur vanaf 2013 (wat volgens onze hypothesen impliciet een doelstelling van een beperkt structureel overschot veronderstelt) en ten laatste in 2015. De vereiste saneringsinspanning in termen van het primair saldo is dus zeer aanzienlijk (iets meer dan 1,1% van het bbp gemiddeld per jaar en dat cumulatief gedurende 4 jaar). Louter ter illustratie, indien de inspanning zou moeten geconcentreerd zijn enkel op de primaire uitgaven buiten vergrijzing (gezamenlijke overheid, inclusief de lokale overheden) exclusief de overheidsontvangsten en de sociale uitkeringen, zouden die uitgaven cumulatief moeten *dalen* in reële termen met ongeveer 16% in 4 jaar (-4,2% gemiddeld per jaar, in de plaats van de in het traject « bij ongewijzigd beleid » in aanmerking genomen jaarlijkse stijging van ongeveer 1,9% en van de sinds 10 jaar opgetekende jaarlijkse stijging van 2,5%). Vanaf 2014 zou gelet op de hypothese « na sanering » van een (quasi)-stabilisatie van het primair saldo buiten vergrijzing en van de ratio van de overheidsontvangsten, de reële groei van die uitgaven opnieuw kunnen aansluiten bij een tempo dat lichtjes onder dat van het trendmatige bbp ligt (en/of van de overheidsontvangsten).

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

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

Het tweede scenario (nr 2), dat opgesteld werd om een referentiepunt te hebben stelt een duidelijk meer in de tijd gespreide cumulatieve discretionaire begrotingsinspanning in termen van het primair saldo voorop van 0,5% van het bbp per jaar, totdat het begrotingsevenwicht zal zijn hersteld. In het in aanmerking genomen macro-economisch scenario zou die doelstelling slechts in 2019 bereikt zijn, dus na 10 opeenvolgende jaren met een volgehouden restrictieve aanpassing (in totaal ongeveer 5% van het bbp, of een totale inspanning die iets hoger is dan de meer geconcentreerde inspanning van het scenario nr.1). Indien zoals in scenario 1 de inspanning zou geconcentreerd zijn op de uitgaven buiten vergrijzing, zouden die uitgaven nog moeten dalen met ongeveer 6,5% in reële termen tot 2019 (of 0,6% gemiddeld per jaar). De

nulgroei van die uitgaven alleen is dus op zich ontoereikend om de verwezenlijking van de doelstelling te verzekeren. Men zou bijvoorbeeld ofwel de ratio van de overheidsontvangsten geleidelijk evenredig moeten verhogen, ofwel het groeitempo van de totale vergrijzinggebonden uitgaven verlagen met 0,5% per jaar (een gecumuleerde daling van meer dan 4% ten opzichte van het door de SCvV vooropgestelde peil), ofwel verscheidene maatregelen combineren met elkaar. Het tweede scenario gaat ook uit van de technische hypothese dat de sanering en het begrotingsherstel die meer in de tijd gespreid zijn, geen weerslag zullen hebben op de spreads van de Belgische rentevoeten en dus op de impliciete rentevoeten. Als in dit scenario de Belgische spreads op de overheidsschuld zouden stijgen met 130 basispunten ten opzichte van een scenario met een snellere sanering, zouden de bijkomende rentelasten volgens ramingen permanent ongeveer 1,3% van het bbp bedragen, of cumulatief om en bij 10% van het bbp over de periode 2010-2019.

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

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

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

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

De risico's van een dergelijk ambitieus saneringsprogramma liggen duidelijk bij de politieke en sociale haalbaarheid ervan op al bij al een relatief korte tijd (4 jaar, waarvan in één in principe federale verkiezingen worden gehouden). De omvang van de vereiste budgettaire sanering houdt onvermijdelijk een evenwichtige en samenhangende verdeling in zowel bij de ontvangsten als bij de uitgaven over het geheel van de overheidsniveaus. Dit houdt dus tevens de definitie en de uitwerking van institutionele en/of budgettaire akkoorden in die dit evenwicht en die samenhang duurzaam moeten kunnen verzekeren.

3 Vooruitlopend op onvermijdelijke toekomstige restrictieve maatregelen.

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

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

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

3. Vooruitzichten op langere termijn

De doelstelling van deze afbakening bestaat thans niet in het opnieuw vastleggen van een normatief begrotingstraject op langere termijn. Het blijft niettemin belangrijk na te gaan in welke mate het belangrijke opgetekende verschil met het normatieve begrotingstraject dat twee jaar geleden werd aanbevolen de houdbaarheid op langere termijn van de Belgisch overheidsfinanciën op de helling zet, gelet op de jongste beschikbare ramingen van de budgettaire kost van de vergrijzing (BKV) (5). In dit perspectief op langere termijn is het bemoedigend vast te stellen dat eens het structureel evenwicht is hersteld, de houdbaarheid van de Belgische overheidsfinanciën zou moeten verzekerd zijn. Bovendien zou dat zo zijn zonder daarvoor even grote begrotingsoverschotten op te moeten bouwen (ongeveer 2% van

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

het bbp) als die welke vroeger werden aanbevolen door de Afdeling op basis van verschillende macro-economische en socio-demografische parameters op lange termijn. Om de voorfinanciering van de BKV in voldoende mate te verzekeren en daardoor een minimale budgettaire intertemporele (6) en intergenerationele neutraliteit te vrijwaren, zou een licht structureel begrotingsoverschot tussen 0 en 0,7% van het bbp niettemin moeten aangehouden worden gedurende ten minste een vijftiental jaar. Dat is nodig om een voldoende hoog tempo van verlaging van de schuldgraad aan te houden en om aldus de automatische verlaging van het gewicht van de rentelasten te verzekeren om op die wijze op aanzienlijke wijze bij te dragen tot de financiering van de BKV.

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

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

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

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

4. Aanbevelingen op korte en middellange termijn

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

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

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

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

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

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

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

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

Genormeerd scenario van terugkeer naar evenwicht in 2013 met een jaarlijkse gemiddelde primaire inspanning van 1,1% bbp

Niveaus (behalve (6)) in % bbp		2008	2009	2010	2011	2012	2013
"Endogeen" effectief vorderingensaldo	(1)=(3-2)	-1,1%	-3,5%	-4,4%	-5,1%	-5,1%	-4,9%
- Intrestlasten	(2)	3,7%	3,7%	3,9%	4,0%	4,2%	4,4%
"Endogeen" primair saldo	(3)	2,6%	0,2%	-0,5%	-1,1%	-0,9%	-0,5%
Vereist primair saldo	(4)	2,6%	0,2%	0,4%	1,2%	2,5%	4,1%
Verschil = Vereiste gecumul. NETTO inspanning	(5)=(4-3)	0,0%	0,0%	1,0%	2,3%	3,5%	4,6%
pm. Jaarlijkse NETTO inspanning	(6)=d.(5)	0,0%	0,0%	1,0%	1,3%	1,2%	1,1%
pm. Ex post beoogd effectief saldo (NFB)	(7)=(4-8)	-1,1%	-3,5%	-3,4%	-2,8%	-1,5%	0,0%
pm. Intrestlasten ex post	(8)	3,7%	3,7%	3,9%	4,0%	4,1%	4,1%
pm. Schuldgraad	(9)	88,7%	94,7%	96,1%	95,9%	93,7%	89,6%

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

In vergelijking met het traject bij ongewijzigd beleid geeft regel 6 aan welke de vereiste begrotingsinspanningen zijn bij de gebruikte groeihypothese om te komen tot een evenwicht. Een gemiddelde jaarlijkse inspanning van 1,1% van het bbp als gevolg van dit traject staat bijvoorbeeld voor een jaarlijks bedrag van ongeveer 4 miljard euro tegen constante prijzen.

Het structurele herstel van de Belgische openbare financiën vereist een duurzame begrotingsstrategie die niet enkel de globale begrotingsdoelstellingen vastlegt maar ook een duidelijke en evenwichtige regeling treft inzake de verdeling van de budgettaire saneringsinspanningen tussen de twee grote entiteiten, alsook binnen elke entiteit. De krachtlijnen van die verdeling zullen aan bod komen in het volgend advies van de Afdeling.

INLEIDING

In nauwelijks 9 maanden, dus sinds de zomer 2008, zijn de Belgische begrotingsvooruitzichten op korte en middellange termijn, - zelfs op langere termijn – aanzienlijk verslechterd. Dat is na de verergering van de financiële crisis in de herfst 2008 gedeeltelijk toe te schrijven aan sterke neerwaartse herzieningen van de reële groeivoorzichten tegen 2010 en later. Het tempo van de neerwaartse herzieningen van de groeivoorzichten is deze herfst en deze winter nog versneld. Maar er is ook een belangrijke structurele verslechtering.

De tabel hieronder geeft de belangrijkste economische groeihypothese voor België weer sinds een jaar tot en met halverwege maart 2009. Nieuwe neerwaartse herzieningen kunnen nog aangebracht worden aan de economische groeivoorzichten. Hier dient eraan herinnerd dat het negatief economisch groeiverschil van 1% per saldo voor België leidt tot een bijkomende budgettaire verslechtering van ongeveer 0,5% van het bbp.

Tabel 2
Economische groeihypothese sinds de lente 2008

Groeivoorzichten 2008-2010 (2011)	2008	2009	2010	2011	2008-10	2009-10
0. MT Vooruitzichten FPB mei 2008	1,7%	1,7%	2,1%	2,3%	1,8%	1,9%
1. Econ.begroting Sept. 2008 + MT FPB	1,6%	1,2%	2,2%	2,2%	1,7%	1,7%
2. Herfst Europ. Comm. (okt.)	1,4%	0,2%	1,4%	2,2%	1,0%	0,8%
3. Economic Outlook OESO Nov.	1,4%	-0,3%	1,5%	2,3%	0,9%	0,6%
4. Interim Forecast EC -Jan. 09 + Horizon 2011	1,3%	-1,9%	0,3%	1,9%	-0,1%	-0,8%
5. FPB-Projectie 2009-2014 - Maart 2009	1,1%	-1,9%	0,6%	2,3%	-0,1%	-0,7%
Vershil 4-1	-0,3%	-3,1%	-1,9%	-0,3%	-1,8%	-2,5%
Gecumuleerd groeiverlies	-0,3%	-3,4%	-5,2%	-5,5%	-5,2%	-4,9%

In slechts twee jaar 2009-2010 benadert het verschil tussen de vooruitzichten van de herfst (regel 1. van de tabel hierboven) en de recentste vooruitzichten van de Europese Commissie (januari 2009) 5% over 2 jaar. Omwille van het traditionele spel van de automatische stabilisatoren kan men op ongeveer 2,6% van het bbp de « cyclische » begrotingskost ramen als gevolg van die verslechtering, zonder daarbij eventuele meer indirecte begrotingskosten mee te rekenen die specifiek samenhangen met de financiële crisis. Een centrale vraag voor de toekomst is te weten of die aanhoudende verslechtering ten minste gedeeltelijk omkeerbaar is, en indien dit het geval is, welk deel ervan toe te schrijven is aan een « cyclische » inhaalbeweging – namelijk van een groei hoger dan de trendgroei – die redelijkerwijs kan verwacht worden tijdens een eventuele toekomstige gedeeltelijke conjuncturele herstelfase (in 2012-2014 ?). Het moet erkend worden dat in de huidige fase van een grotendeels atypische en gedeeltelijk structurele crisis, het toekomstig conjunctuurprofiel volledig onzeker is.

Kader 1 Methodologische verduidelijkingen over de berekening van de structurele saldi en van de “automatische stabilisatoren”

De analyse van de structurele saldi maakt het mogelijk de onderliggende resultaten van de overheidsfinanciën te beoordelen, ongeacht de meer tijdelijke of omkeerbare factoren die vooral verband houden met de conjunctuurinvloeden, de relatieveprijseneffecten en met de netto weerslag van de zogenaamde « eenmalige » maatregelen « one-shots ». Bij de overgang van de effectieve naar de structurele saldi dient men dus rekening te houden met de budgettaire weerslag van de cyclische variaties, waarnaar men traditioneel verwijst bij het vernoemen van het mechanisme van de *automatische stabilisatoren*. Bij een conjunctuurvertraging of conjuncturele achteruitgang vergroten de stijging van de werkloosheidsuitgaven en de daling van de fiscale ontvangsten het overheidstekort maar zal de ‘niet-compensatie’ ervan een gunstig (expansief) ‘contracyclische’ weerslag hebben.

De output gap, die de cyclische of conjuncturele positie van een economie meet ten opzichte van haar trendmatige groei en de ermee verbonden budgettaire invloeden bepalen dus naast andere niet-discretionaire factoren, het niveau en de veranderingen van het structureel saldo voor een gegeven traject van effectieve begrotingssaldi. De ramingmethode van de output gap en van de budgettaire weerslag ervan is dus essentieel om de structurele resultaten te beoordelen.

De volgende methodologieën worden het meest gebruikt.

De **Europese Commissie** gebruikt voor de berekening van de cyclische budgettaire invloeden een methodologie volgens dewelke het geraamde bbp-verschil ten opzichte van de potentiële economische groei wordt vermenigvuldigd met een vaste elasticiteit (van 51% voor België); de potentiële groei wordt gemeten op basis van een productiefunctie. Wanneer bijvoorbeeld de effectieve economische groei 1% hoger ligt dan de potentiële groei, wordt aldus ceteris paribus geraamd dat dit zal leiden tot een cyclische verbetering met 0,5% van het bbp van het begrotingssaldo (automatische stabilisatoren). De raming van de cyclisch gecorrigeerde begrotingssaldi in de Stabiliteitsprogramma’s van België zijn op die Europese methodologie gebaseerd.

Het **ESCB en de NBB** gebruiken al verschillende jaren een meer uitgewerkte methodologie. Die bestaat de facto in een raming van de geaggregeerde maar variabele jaarlijkse elasticiteiten, die bijkomend afhangen van de samenstelling van de groei en van de specifieke cyclische dynamieken van de belangrijkste belastinggrondslagen (en de daarmee verbonden overheidsontvangsten) ; het bbp-verschil is daarentegen gebaseerd op de statistische raming van de *trendmatige* (en niet de potentiële) groei, die zelf gebaseerd zijn op een statistische empirische filtertechniek van de waargenomen en verwachte bbp-reeksen. Volgens die tweede benadering bestaat de totale conjunctuurinvloed op de begrotingssaldi dus uit twee afzonderlijke elementen :

1. Een « zuiver » « Output-Gap »-effect, volgens een benadering die globaal nauw aansluit bij deze uitgewerkt door de diensten van de Europese Commissie ;
2. Een aanvullend « compositie »-effect, dat de specifieke weerslag weergeeft van de samenstelling van de groei (hoofdzakelijk maar niet uitsluitend van de grote of mindere mate waarin deze groei weerspiegeld wordt in de belastinggrondslagen met een hoog of laag opbrengspotentieel).

Aldus kunnen die twee methodologieën verschillend zijn qua raming van de *niveaus* van de output-gap en de budgettaire invloeden ervan; er wordt echter meestal een convergentie genoteerd op het vlak van de analyse van de *cyclische evolutie* (wijzigingen van de output-gap van het ene jaar op het andere) en van de jaarverschillen bij de ermee verbonden budgettaire invloeden.

Andere dan zuiver cyclische correcties kunnen ook op nuttige wijze aangebracht worden om over te gaan van de effectieve saldi naar de structurele saldi, namelijk de correcties voor de budgettaire niet-recurrente of eenmalige (“one-shots”) invloeden, alsmede voor de relatieve prijzeneffecten op de evolutie van de ratio van de primaire uitgaven (en dus van de primaire saldi) (zie Kader nr 3 voor meer details)

Een tweede meer duurzame factor van verslechtering van de begrotingsvooruitzichten is dat tot nu toe de vooruitzichten van de « structurele » evoluties (exclusief cyclische weerslag) van de budgettaire kosten van de vergrijzing (BKV) nog maar onlangs op korte en middellange termijn systematisch naar boven werden herzien. Dat vloeit gedeeltelijk voort uit de (sinds de opstelling van de initiële begroting 2008) besliste discretionaire sociale matregelen alsook uit een aantal meer technische factoren.

Vervolgens draagt het feit dat het recente herstelplan een aantal budgettaire en/of fiscale maatregelen bevat die thans niet kunnen beschouwd worden als tijdelijk of gemakkelijk omkeerbaar, eveneens bij tot de verslechtering van de verwachte evolutie van de structurele overheidssaldi.

Tenslotte moet men rekening houden met het feit 1) dat de impliciete intrestvoet op de overheidsschuld in 2009 hoogstwaarschijnlijk een nieuw dieptepunt zal bereiken (van de orde van ongeveer 4,2% op EDP-basis), 2) dat die impliciete intrestvoet ongetwijfeld geleidelijk opnieuw zal stijgen in de toekomst (vanaf 2011-2012 in geval van een geleidelijk herstel op Europees vlak en op wereldvlak) en 3) dat de overheidsschuldgraad zelf duidelijk stijgt (7), en dit niet enkel omwille van de onlangs besliste deelnemingen of leningen aan het banksysteem. Dit houdt in dat men zich bij ongewijzigd beleid en vanaf 2010 moet verwachten aan een omkering naar boven toe van het gewicht van de rentelasten, een andere factor van onderliggende verslechtering van het structurele Belgische saldo bij ongewijzigd beleid.

7 Weliswaar als gevolg van de weerslag van de KVD (Kredietverleningen en deelnemingen) ten gunste van hoofdzakelijk de financiële sector, maar eveneens als gevolg van het feit dat men met de vermoedelijke verdwijning van het primair overschot (in 2010) bij ongewijzigd beleid sterk het risico loopt in 2010 voor de eerste keer in 25 jaar de gevaarlijke drempel te overschrijden van het heropstarten van het « Sneeuwbaaleffect ».

Men moet in het bijzonder uitzonderlijk letten op de negatieve spiraal die zou kunnen voortvloeien – en die reeds gedeeltelijk is ingezet – tussen enerzijds de structurele vooruitzichten inzake de overheidsfinanciën en anderzijds de betekenisvolle verhoging van de rentespreads tussen de intrestvoeten op lange termijn op de Belgische overheidsschuld en de Duitse intrestvoeten. Die spreads bedroegen op een gegeven ogenblik kort geleden meer dan 150 basispunten (1,5%) en ze blijven ongeveer 70 tot 80 basispunten bedragen, tegenover minder dan 20 basispunten nauwelijks 18 maanden geleden.

Omwille van al die redenen moeten de vooruitzichten voor de Belgische overheidsfinanciën dringend opnieuw onderzocht worden, niet alleen in een perspectief op korte of middellange termijn, maar eveneens in het langere termijnperspectief van structurele houdbaarheid, door in die optiek uit te gaan van de recentste door het FPB uitgevoerde ramingen van de budgettaire kost van de vergrijzing BVK.

Dit nieuwe onderzoek zal hier echter hoofdzakelijk in een perspectief op korte en middellange termijn (tegen 2013-2020 en later) uitgevoerd worden, als een tussentijds verslag in afwachting van een grondiger nieuw onderzoek op langere termijn die de Afdeling zal uitvoeren in het kader van zijn Jaarverslag juni-juli, op basis van opnieuw geactualiseerde ramingen van de BKV zoals ze zouden moeten beschikbaar zijn in de lente 2009.

Het vervolg van dit Advies bestaat uit drie belangrijke hoofdstukken, waarvan bepaalde meer technische onderdelen zijn opgenomen in Bijlagen.

Hoofdstuk I Macro-economische hypothesen op korte en middellange termijn en het neutraal begrotingstraject “bij ongewijzigd beleid”.

Hoofdstuk II Twee illustratieve scenario’s inzake budgettaire houdbaarheid op middellange en lange termijn.

HOOFDSTUK I. MACRO-ECONOMISCHE HYPOTHESEN EN BEGROTINGSTRAJECT 2009-2019-2050 BIJ « ONGEWIJZIGD BELEID »

Dit hoofdstuk becommentarieert een verkennend geactualiseerd traject van de Belgische overheidsfinanciën in het kader van een « ongewijzigd begrotingsbeleid », namelijk zonder nieuwe discretionaire maatregelen. Dit traject is als het macro-economisch aanvangsscenario voor 2009 gebaseerd op de groei- en prijshypothese van de recente Economische begroting (EB) van halverwege februari 2009 van het FPB (8), en voor 2010 op de laatste vooruitzichten (Interim Forecast, januari 2009) van de Europese Commissie. Voor 2015 en later steunt het scenario op de hypothesen op langere termijn van het « gespreide » scenario van de SCvV van de zomer 2008 (9). Voor de tussenliggende jaren 2011 tot en met 2015 steunt het in aanmerking genomen scenario op specifieke aangepaste groeihypothese. Zoals verderop (zie Bijlage I) toegelicht, gaan die uit van de hypothese van een conjunctuurprofiel dat het mogelijk maakt geleidelijk de output-gap te dichten (herberekend of enigszins « geïnternaliseerd ») tegen 2015-2018, zonder evenzeer het opgetekende cumulatieve groeiverlies in 2008-2011 volledig goed te maken, waarvan een deel dus als « definitief » wordt beschouwd.

Het betreft een eerste poging tot afbakening van de vooruitzichten op korte en middellange termijn (tot 2013-2015-2020), te einde een – weliswaar benaderende – raming te verkrijgen van de omvang van de – ex post en ex ante – te leveren inspanningen om de Belgische overheidsfinanciën ten minste terug tot een structureel evenwicht te brengen. Dat evenwicht wordt hier beschouwd als een tussenliggende stap in een geleidelijk herstelproces van de houdbaarheid van de Belgische overheidsfinanciën. Die houdbaarheid op langere termijn moet noodgedwongen vervangen worden in het vooruitzicht van een dubbele wijziging die is opgetreden sinds het Advies van maart 2007 van de Afdeling en zijn gedeeltelijke actualisatie van juli 2008 :

1. De veranderingen van de macro-economische en financiële omgeving, alsmede van bepaalde discretionaire parameters (inzake sociaal beleid) die de BKV beïnvloeden en de aanvangsvoorwaarden drastisch wijzigingen van de begrotingstrajecten ;
2. De fundamentele herzieningen van het traject op lange termijn van de SCvV, hoofdzakelijk over de periode na 2013, als gevolg van de opname in 2008 van de nieuwe socio-demografische vooruitzichten op lange termijn, en op een onrechtstreekse wijze van de bij veronderstelling opwaartse herzieningen van de potentiële en daadwerkelijke reële groeivoorzichten (van het bbp).

8 Die zijn zelf gebaseerd op de Europese macro-economische en financiële omgeving van de Interim Forecast van januari 2009 van de diensten van de Europese Commissie.

9 Ter herinnering, het « gespreide » scenario van de SCvV, dat op vraag van de Afdeling werd uitgewerkt, veronderstelt een geleidelijke en gespreide terugkeer aan het veronderstelde trendmatig groeitempo van de productiviteit (1,75%) en dit voor de periode 2014 tot en met 2020, in de plaats van in 2013 op bruuske wijze. Over gans de periode na 2013 worden noch de gemiddelde jaarlijkse economische groei, noch de productiviteitswinsten, noch de geraamde globale BKV beïnvloed, enkel wordt het tijdsprofiel van die variabelen tijdelijk aangepast.

Een eerste Afdeling bevat de belangrijkste besluiten van het traject “bij ongewijzigd beleid”.

Een tweede Afdeling beschrijft in detail de onderliggende technische hypothesen en licht toe waarom men geen gunstig begrotingseffect mag verwachten enkel van een zelfs krachtig conjunctuurherstel.

In een derde Afdeling wordt het traject “bij ongewijzigd beleid” op een meer gedesaggregeerd niveau weergegeven met de verwachte onderscheiden evoluties op de respectieve niveaus van Entiteit I en II.

In een vierde Afdeling komen de vooruitzichten op langere termijn aan bod en worden enkele lessen getrokken.

In een vijfde Afdeling worden enkele voorlopige conclusies getrokken.

I.1 Belangrijkste besluiten : Een tekort bij ongewijzigd beleid dat duurzaam boven 4,5% blijft na 2010.

Het belangrijkste besluit inzake het begrotingstraject « bij ongewijzigd beleid » is onherroepelijk.

Zelfs in de veronderstelling van een krachtig conjunctuurherstel (vooral in 2012-2014, met een vooropgestelde gemiddelde groei van 2,75% gedurende 3 jaar) en bij een « behoudend » (10) traject inzake uitgaven en primaire saldi exclusief sociale uitkeringen of buiten « vergrijzing », zal het « endogene (11) » Belgische overheidstekort de grens van 4% overschrijden vanaf 2010 en zal op geen enkel ogenblik « spontaan » dalen onder de grens van 4,5% van het bbp tegen de projectiehorizon (2015-2020).

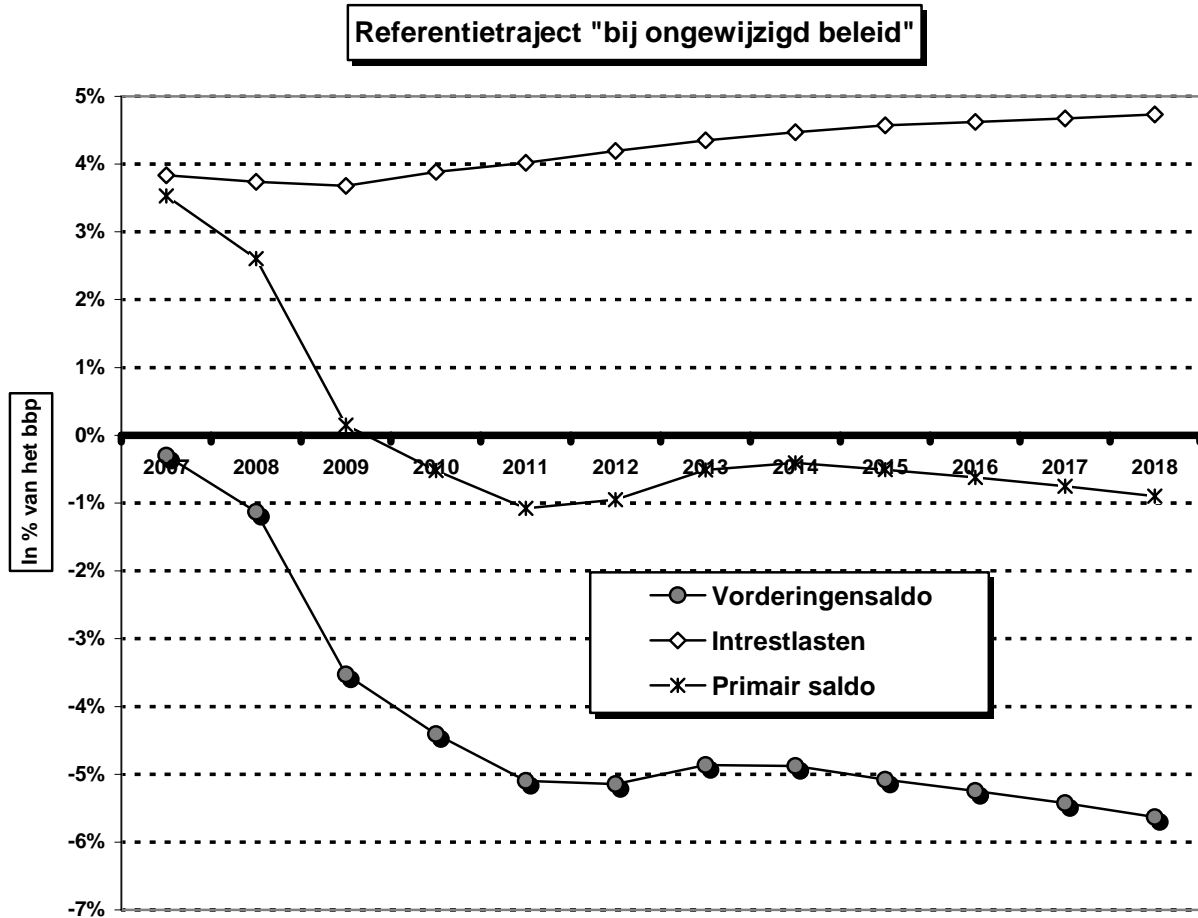
Vanaf 2010 zal het Belgisch primair saldo opnieuw een tekort vertonen en zelfs indien het tijdelijk in 2012-2014 onder invloed van het conjunctuurherstel verbetert, zal dat niet volstaan om opnieuw positief te worden.

10 Voor die uitgaven exclusief vergrijzing wordt de gemiddelde reële groeihypothese voor de gezamenlijke overheid voor de jaren na 2010 afgestemd op de reële trendgroei van de economie, namelijk een gemiddelde van 1,9% in de periode 2011-2015. In combinatie met de technische hypothese van een veronderstelde stabilisatie van de totale overheidsontvangstenratio (volgens de HRF- definitie) komt dat juist overeen met de notie van onveranderlijkheid van het (cyclisch gecorrigeerd) structureel primair saldo, hetzij een aanvaardbare indicator inzake budgettaire en/of fiscale neutraliteit. Dit cijfer van 1,9% tegen 2015 moet ook vergeleken worden met het historisch jaarlijks groeitempo van om en bij 2,5% die men heeft opgetekend in de periode 1999-2007.

11 Scenario « bij ongewijzigd beleid », of meer precies zonder nieuwe discretionaire « expansieve » maatregelen of integendeel « restrictieve » maatregelen die het (cyclisch gecorrigeerd) structureel primair saldo exclusief vergrijzing beïnvloeden.

Grafiek 1

Vorderingensaldi en primaire saldi in het « neutraal » referentiescenario

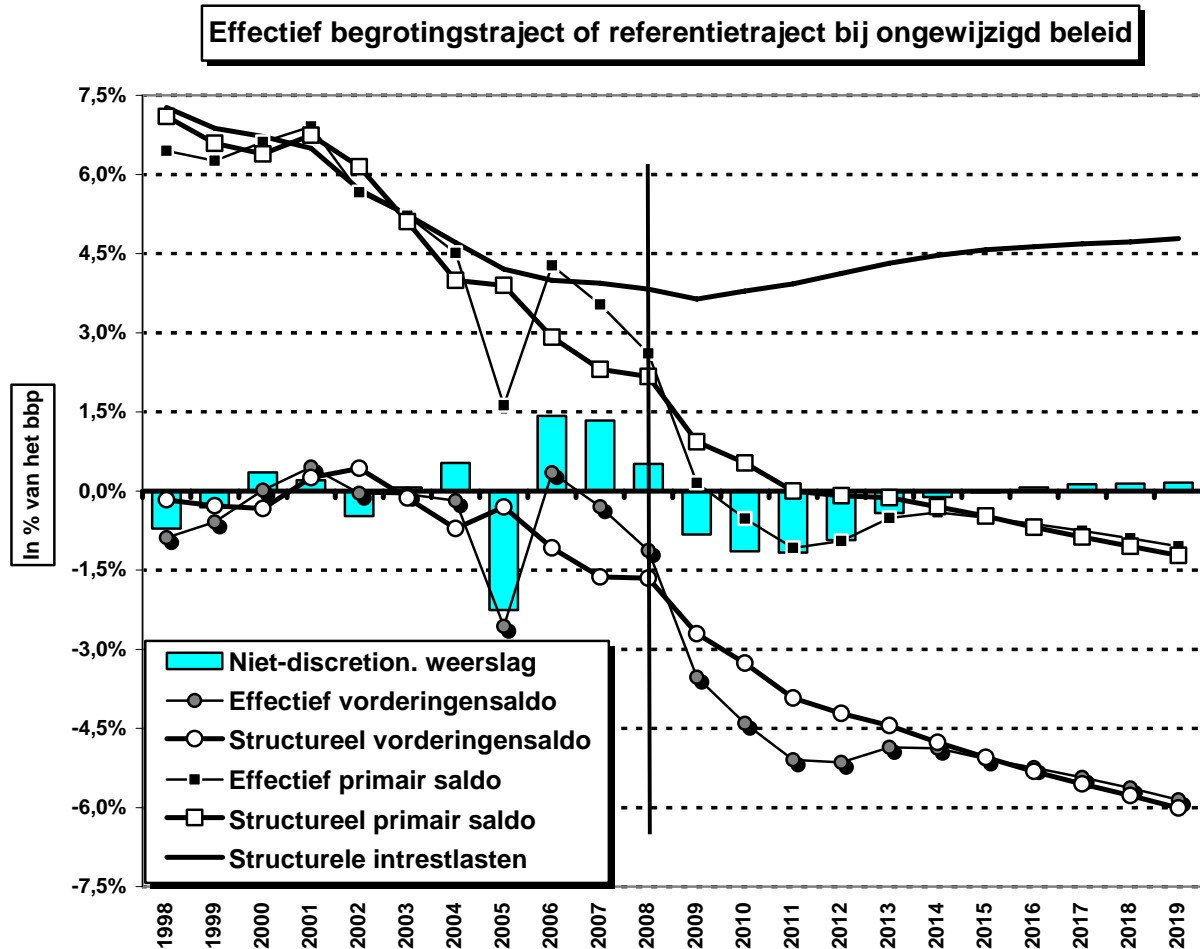


Het « endogene » tekort zou de drempel van 5% van het bbp (in 2011) benaderen of zelfs overschrijden alvorens tijdelijk af te nemen tot 4,8 – 4,9% van bbp in 2013-2014 onder de invloed van het verwachte conjunctuurherstel, alsook, na 2012, van de cyclische – en dus tijdelijke – verwachte achteruitgang van de ratio van de investeringen van de Lokale overheden met 0,2% van het bbp.

Onderstaande grafiek geeft de evolutie weer van de (tot 2008) opgetekende en de (nadien) verwachte vorderingensaldi en primaire saldi in het « neutraal » referentiescenario. Die grafiek maakt het mogelijk om zowel op het vlak van de vorderingensaldi als op dat van de primaire saldi een onderscheid te maken tussen enerzijds het totale (12) niet-discretionaire bestanddeel ervan en anderzijds het structurele bestanddeel.

12 Hier gedefinieerd als de som van het cyclische bestanddeel (noemereffect + begrotingskost van de conjuncturele werkloosheid), van de « relatieve prijzen »-effecten op de primaire uitgaven en van de eenmalige factoren, maar exclusief het socio-demografisch bestanddeel (via de begrotingskosten van de vergrijzing) dat eigenlijk niet omkeerbaar is.

Grafiek 2
Begrotingssaldi en niet-discretionaire en structurele bestanddelen



Inzake de verslechtering van de begrotingssaldi na 2007 kan zeker een betekenisvol deel toegeschreven worden aan het (bijna exclusief cyclisch) niet-discretionair bestanddeel, maar dit bestanddeel voegt zich ook in in de sluimerende structurele verslechtering. Die laatste vertraagt evenwel vanaf 2011-2012 in het referentiescenario.

Men neemt inderdaad een duidelijke vertraging waar van het tempo van verslechtering van het structureel primair saldo tussen de periode 2001-2009 (met voorlopige ramingen ervan) en dat van de daarop volgende 8 jaar : van een « gematigde » ex post achteruitgang met 5,5% van het bbp in de eerste periode komt men tot een verslechtering « in een neutraal klimaat » die beperkt wordt tot 1,8% van het bbp in eveneens 8 jaar (of slechts een derde van het vorige verslechteringtempo). Dat weerspiegelt in feite de hypothese van de overgang van een discretionair « neutraal » begrotingsklimaat vanaf 2010 in het referentietraject dat bij wijze van vereenvoudiging genoemd wordt « bij ongewijzigd beleid ».

Kader 2 –Evolutie in 1998-2007 van de structurele primaire saldi en de bestanddelen ervan.

Er bestaan zeer weinig analyses van de evolutie van de bestanddelen (ontvangsten en uitgaven) van de structurele primaire saldi. De in dit Advies voorgestelde analyse steunt op twee bestanddelen :

1. De evolutie van de ratio van de effectieve totale overheidsontvangsten (exclusief toegerekende bijdragen, inclusief de naar de EU overgedragen fiscale ontvangsten), gecorrigeerd voor alle niet-recurrente invloeden (perimeterwijzigingen van de GO, niet-fiscale eenmalige ontvangsten – waarvan de verkopen van activa, overnamen van pensioenfondsen enz. -, niet-recurrente fiscale en niet-fiscale maatregelen zoals berekend door de NBB)
2. De evolutie van de structurele ratio van de totale primaire uitgaven in volume (dus gecorrigeerd voor de zogenaamde « relatieve prijzen »-effecten), namelijk de ratio exclusief cyclische werkloosheid en exclusief eenmalige invloeden zoals gemeten door de NBB, uitgedrukt in % van het trendmatige bbp tegen vaste prijzen. De loon- of werkgelegenheids subsidies, die overeenkomen met de gerichte verlagingen van sociale bijdragen worden behandeld als uitgaven en niet als bijdrageverlagingen.

Het verschil tussen die twee reeksen biedt een goede indicator van de onderliggende evolutie van het structureel primair saldo

De tabel hieronder bevat die gegevens.

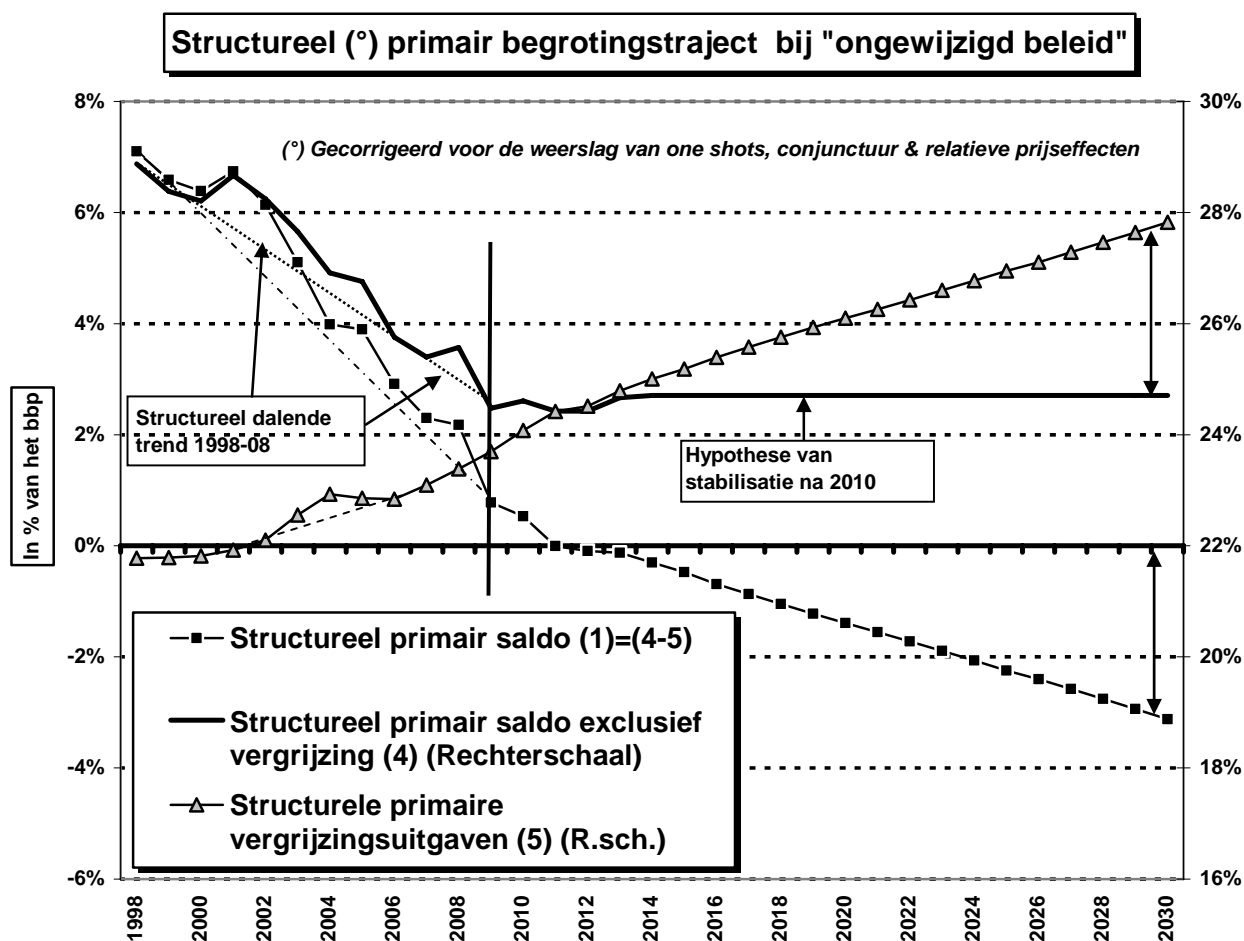
Tabel 3
Indicator van het structureel primair saldo en zijn belangrijkste bestanddelen

Bestanddelen van het structureel primair saldo Bron: INR, NBB en berekeningen HRF	Niveaus, in % bbp									
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Effectieve overheidsontvangsten gecorr. one shots	48,5%	48,4%	48,1%	48,4%	48,1%	47,8%	47,3%	47,4%	46,8%	46,5%
* Fiscale en parafiscale	45,5%	45,5%	45,2%	45,1%	45,3%	45,0%	44,8%	44,7%	44,0%	43,9%
* Andere, gecorrigeerd voor one shots	3,0%	2,8%	2,9%	3,2%	2,9%	2,8%	2,5%	2,8%	2,8%	2,6%
Structurele primaire uitgaven in volume (incl. EU)	41,7%	41,9%	41,8%	41,9%	42,3%	42,8%	43,2%	43,1%	43,2%	43,6%
Vershil = Indicator van het struct. primair saldo	6,8%	6,5%	6,3%	6,5%	5,8%	5,0%	4,1%	4,3%	3,6%	2,9%

Het hier becijferde structureel primair saldo verslechterde van 1998 tot 2007 met ongeveer 4% van het bbp, waarvan nagenoeg de helft bij de overheidsontvangsten (daling) en de andere helft bij de primaire uitgaven (stijging van de ratio). De daling van de ratio (exclusief one-shots) van de effectieve fiscale en parafiscale ontvangsten (1,6% van het bbp) is iets beperkter dan voor de totale overheidsontvangsten, maar er is daarbij echter geen rekening gehouden met de verlaging van de « gerichte » sociale bijdragen die in het ESR95 stelsel aangerekend worden als loonsubsidies (uitgaven) aan ondernemingen.

Zoals de grafiek hierna meer in detail aantoont, geeft na 2009 de aanhoudende hoewel beperktere verslechtering van het structureel primair saldo volledig de weerslag weer van de vaststaande trendmatige verhoging van de zogenaamde vergrijzinggebonden uitgaven (voor totale sociale uitkeringen) ; die verhoging wordt hier immers bij veronderstelling niet gecompenseerd door een « spontane » verbetering van het structurele primair saldo exclusief vergrijzing. De grondslagen van die hypothesen worden toegelicht in Bijlage (A.I.3 – Budgettaire hypothesen).

Grafiek 3
Primair structureel begrotingstraject en bestanddelen.



Vanaf 2010 wordt het structureel primair « neutraal » traject verondersteld uitsluitend bepaald te zijn door een dubbel bestanddeel:

1. de in aanmerking neming van de BKV, zoals afgeleid voor de periode 2009-2013 van de laatste vooruitzichten op middellange termijn van het FPB (november 2008) en voor de jaren daarna, van de afgevlakte variant van de laatste vooruitzichten op lange termijn van de SCvV (juni 2008).
2. een stabilisatie – afgezien van het in rekening brengen van de investeringscyclus van de Lokale overheden in 2011-2013 – van het structureel primair saldo exclusief vergrijzing.

De breuk tussen de periode voor 2009 en die na 2009 inzake structureel primair begrotingssaldo exclusief vergrijzing is dus duidelijk en weerspiegelt de overgang van een budgettair en fiscaal expansief beleid tot in 2009 naar een verondersteld « neutraal » beleid daarna.

I.2 Vooruitzichten op korte en middellange termijn: Waarom zelfs een krachtig conjunctuurherstel alleen het niet mogelijk zal maken het roer om te gooien.

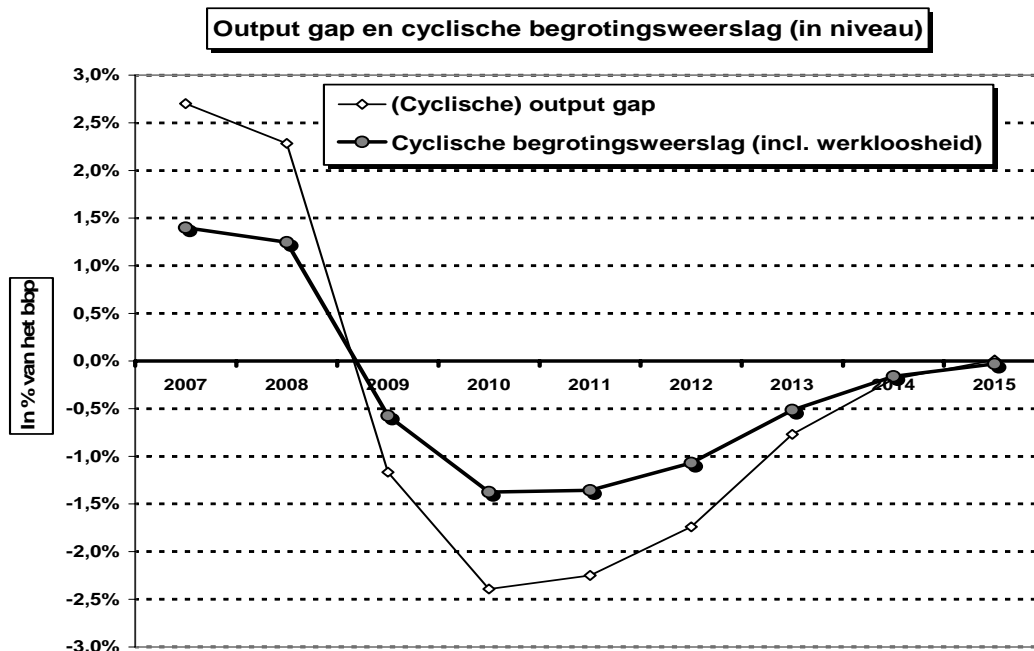
Een tweede belangrijke te trekken conclusie van die oefening is dat zonder een aanzienlijke besparingsinspanning om in 2010-2011 opnieuw tot een evenwicht te komen (van meer dan 2% van het bbp over twee jaar, de vooruitzichten om het Belgisch begrotingstekort te zien dalen onder de grens van 3% van het bbp in 2011 *erg beperkt* zijn. Meerdere factoren verklaren die ongunstige vooruitzichten op korte termijn.

1. Voor 2010 verwachtte de Commissie in januari een traag economisch herstel met een zwakke groei in België die zou beperkt zijn tot slechts 0,3%, dus zeer sterk onder de trendmatige groei. Dit betekent dus een nieuwe negatieve cyclische budgettaire weerslag in 2010 die kan geraamd worden op ongeveer 0,8% van het bbp (13). Voor 2011 rekent onze projectie op een terugkeer van de Belgische groei naar ongeveer zijn herberekende trendgroei (1,7-1,8% in 2010-2012 volgens onze ramingen (14)). Op die grondslag zou het conjuncturele bestanddeel van het Belgisch overheidstekort dichtbij 1,4% van het bbp blijven in 2011 (zie grafieken hierna), nadat het de begrotingsresultaten *positief* heeft beïnvloed voor een vergelijkbaar bedrag maar met een omgekeerd teken. Dat geeft de belangrijke weerslag weer van wat gewoonlijk “het spel van de automatische stabilisatoren” wordt genoemd, de automatische of “endogene” veranderingen van de begrotingssaldi van de overheid die een “contracyclische” weerslag hebben op de conjunctuur.

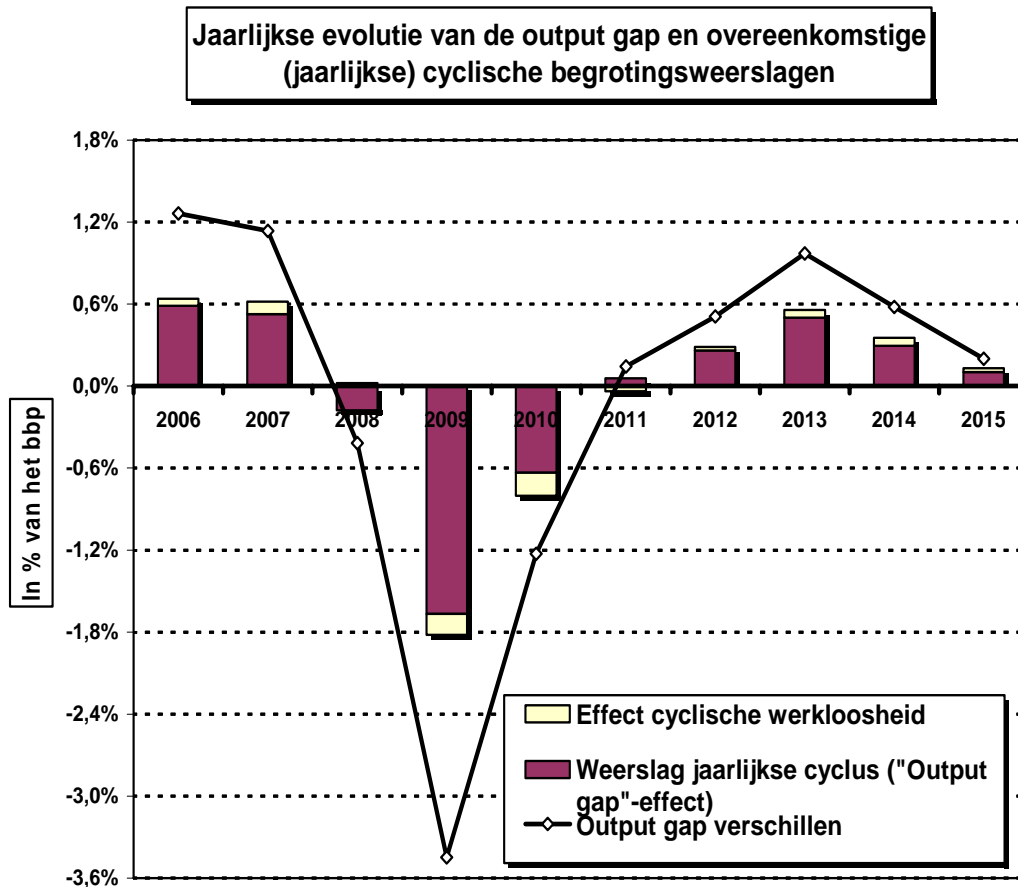
13 Die weerslag loopt het risico verhoudingsgewijs hoger te zijn in 2010 dan de normale weerslag, gezien de uitgestelde en vertraagde negatieve gevolgen van de recessie van 2009 op de privé-werkgelegenheid in 2010 en dus op de ermee gepaard gaande uitgaven voor werkgelegenheid.

14 In zijn Verslag van 2 december 2008 « Vooruitzichten 2008-2013 van oktober en november 2008 », ramingen van november 2008 van het FPB op basis van de Economic Outlook van de OESO, bekomt het FPB een licht hoger cijfer (1,8%), maar dit zonder rekening te houden met de nieuwe recentere neerwaartse groei(afname)vooruitzichten 2009-2010.

Grafiek 4
Output-gap en geïnduceerde cyclische budgettaire gevolgen– In Niveaus.



Grafiek 5
Cyclische evoluties en geïnduceerde jaarlijkse budgettaire gevolgen.



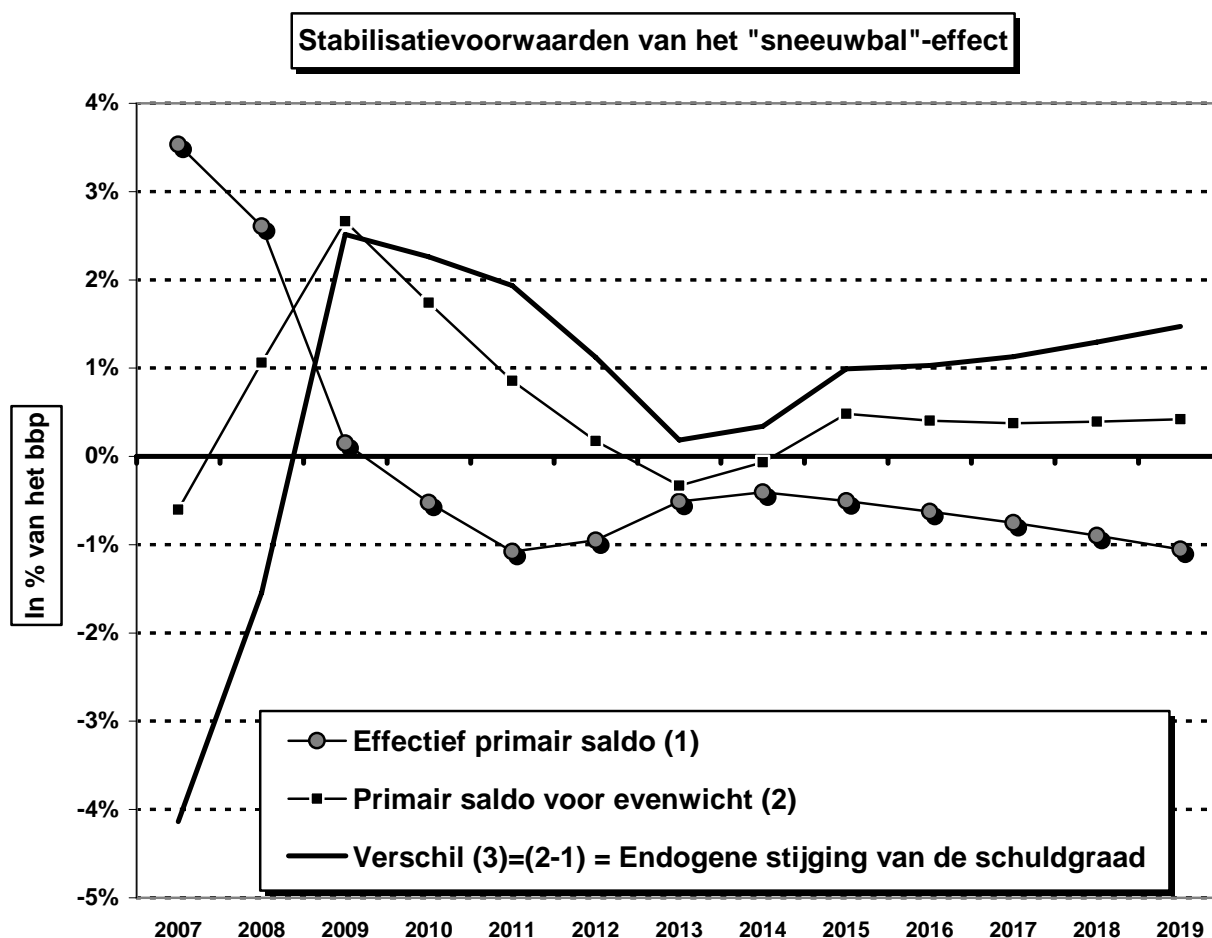
2. Met een endogeen begrotingstekort van duidelijk hoger dan 4,0% van het bbp vanaf 2010 en een schuldgraad die in 2010 opnieuw de grens van 94% van het bbp overschrijdt, zijn de voorwaarden voor een heroptreden van het sneeuwbaaleffect duidelijk duurzaam verenigd vanaf 2010 (zie grafiek hierna). De vooruitzichten van een toekomstige automatische verlaging van het gewicht van de rentelasten op korte termijn zijn bijna onbestaand zolang als het overheidstekort niet opnieuw zal gedaald zijn onder de drempel van 2,5-3% van het bbp.

De kans dat de impliciete rentevoet op de overheidsschuld opnieuw daalt, is eveneens gering na 2009 gelet op het huidige reeds zeer lage niveau van de rentevoeten op korte termijn (en het geringe aandeel van de schuld op korte termijn in de totale schuld) alsmede op de beduidende en aanhoudende verhoging van de spread van de Belgische rentevoeten op lange termijn ten opzichte van de overeenstemmende Duitse rentevoeten.

Op basis van de parameters van het referentietraject, bedraagt de te overbruggen « kloof » van het primair saldo (en van het globaal tekort) voor de stabilisatie van de schuldgraad e voor de vermindering van een nieuwe stijging van het gewicht van de rentelasten 2 tot 2,5% van het bbp voor de jaren 2009 tot 2011 en 1 tot 1,5% van het bbp op langere termijn. Dat betreft echter een minimalistisch perspectief dat alleen rekening houdt met de financiële houdbaarheid (afwezigheid van het sneeuwbaaleffect) en geenszins rekening houdt met de specifieke beperkingen die verband houden met de financiering – zelfs onvolledig – van de vergrijzing, namelijk die welke verband houden met het probleem van de intertemporele neutraliteit en – ruimer nog – dat van de intergenerationele billijkheid.

Grafiek 6

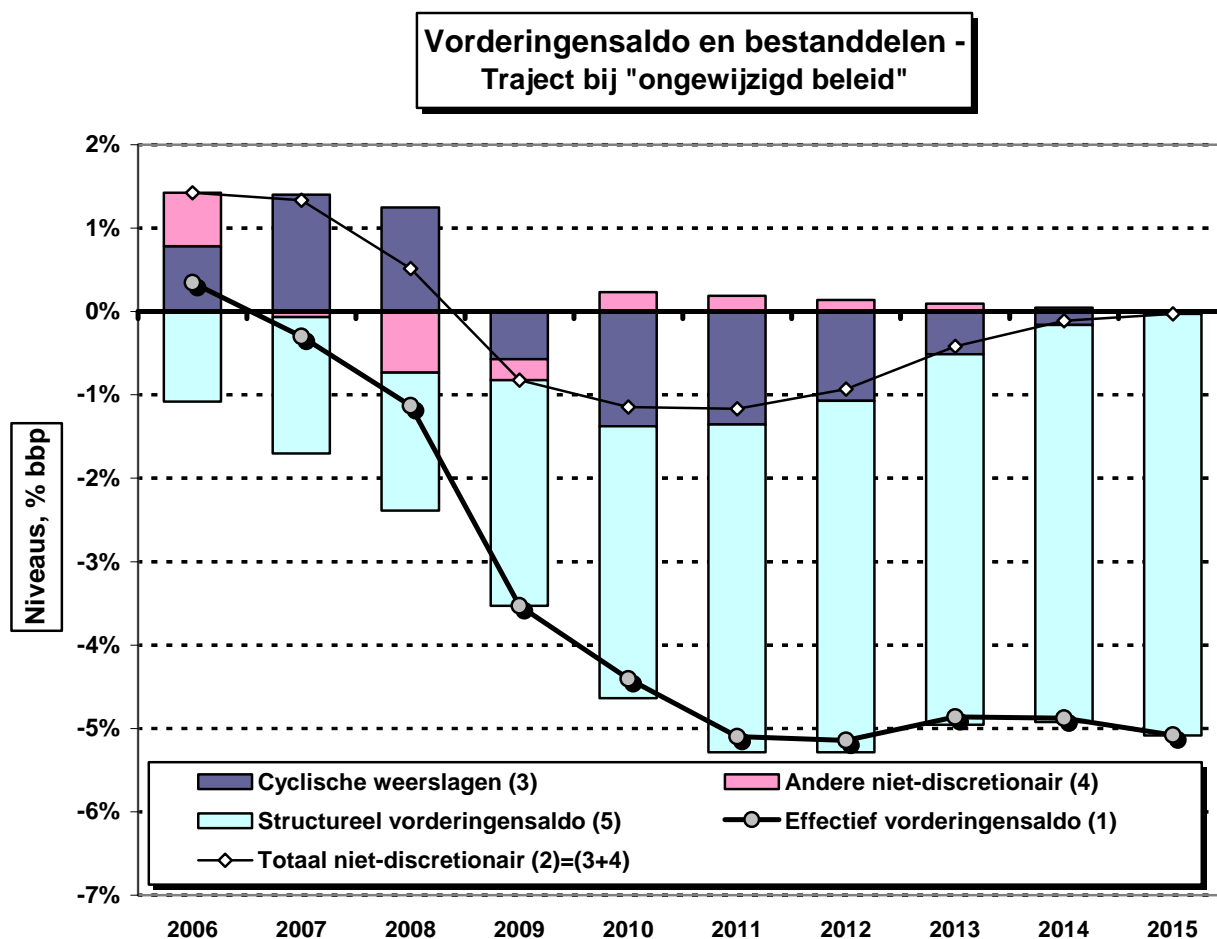
Drempels voor het optreden van het Sneeuwbaaleffect « bij ongewijzigd beleid ».



3. Last but not least moet men rekening houden met het feit dat exclusief de cyclische gevolgen (noemereffect en conjuncturele werkloosheid), de structurele ratio van de sociale uitkeringen (de structurele budgettaire kosten van de vergrijzing) wel degelijk reeds aan het stijgen is sinds enkele jaren (2000-2002 (15)) en in de toekomst verder zal stijgen. De geraamde weerslag ervan zal minimum 0,6% van het bbp bedragen over twee jaar (2010 en 2011). Zelfs zonder nieuwe expansieve maatregelen en door als ander criterium voor discretionaire budgettaire neutraliteit de stabilisatie te nemen van het structureel primair saldo buiten vergrijzing, is de fundamentele tendens dus de verslechtering van de totale primaire structurele saldi (inclusief vergrijzing, cyclisch gecorrigeerd en exclusief eenmalige factoren) met een afnametempo van ongeveer 0,2% tot 0,3% van het bbp per jaar.

In termen van vorderingensaldo leidt dat tot de volgende configuratie van de niet-discretionaire bestanddelen (totale cyclische en andere invloeden – hoofdzakelijk eenmalige factoren en relatieve prijzen).

Grafiek 7
Vorderingensaldi en bestanddelen.



15 Over de periode 2000-2009 (raming), kan de structurele verhoging (cyclisch gecorrigeerd) van de ratio van de sociale uitkeringen in volume geraamd worden op 1,8% van het bbp in 9 jaar, of gemiddeld 0,2% van het bbp per jaar .

Grafiek 7 geeft de weerslag weer van het cyclische bestanddeel en het ander niet-discretionaire bestanddeel in de verslechtering van de (effectieve en/of geraamde) begrotingsresultaten over de periode gaande van 2006-2007 tot 2009-2010. Het aandeel van beide componenten bedraagt ongeveer 2,5% van het bbp, te vergelijken met de verwachte totale effectieve verslechtering van het vorderingensaldo van gemiddeld om en bij de 4% van het bbp, wat per saldo een structurele verslechtering betekent van ongeveer 1,5% van het bbp.

Kader 3 – Weerslag van de andere niet-discretionaire invloeden, namelijk de zogenaamde « Relatieve prijzen » effecten.

Zoals hogerop is vermeld (Kader nr 1) kunnen de structurele (primaire) saldi beïnvloed worden door andere niet-discretionaire invloeden dan de zuiver cyclische of conjuncturele invloeden. In het bijzonder voor België dat een erg open economie heeft die gevoelig is voor schokken van de externe ruilvoeten, worden die laatste overgedragen op de interne ruilvoeten of relatieve prijzen, die op hun beurt de overheidsfinanciën beïnvloeden. Dit gebeurt onrechtstreeks via de ontvangsten (via de zogenaamde « compositie » effecten op de ratio van de ontvangsten), maar ook veel rechtstreeks en betekenisvoller op de nominale ratio van de primaire overheidsuitgaven in % van het bbp. Die laatste worden inderdaad voor een belangrijk deel (ongeveer 65%) rechtstreeks geïndexeerd ofwel op de consumptieprijzen ofwel op de indexeringsindexen (van de overheidsalarissen en/of de sociale uitkeringen in geld) die zelf op een afgevlakte wijze en vertraagd gebonden zijn aan de gezondheidsindex (dus voor een nogal groot deel opnieuw aan de consumptieprijsindex).

Wanneer de « gemiddelde prijs » van de primaire uitgaven – wat regelmatig het geval is – veranderingen laat optekenen die gevoelig afwijken van die van deflator van het bbp dat voorkomt in de noemer van de ratio van die uitgaven, kan die ratio belangrijke veranderingen laten optekenen, zowel naar boven als naar beneden, die onafhankelijk zijn van de evolutie van het volume van de primaire uitgaven en dus van de structurele of discretionaire evolutie ervan. Die « relatieve prijzen »-effecten zijn dus duidelijk niet-discretionair en kunnen occasioneel in België ongeveer even belangrijk zijn als de cyclische invloeden. Ze kunnen de cyclische invloeden versterken of integendeel afzwakken of ze zelfs omkeren.

De onderstaande Tabel vat de belangrijkste evoluties terzake (16) kort samen alsmede de bij het traject in aanmerking genomen hypothesen.

16 Enkel de gegevens van 2007 kunnen thans als definitief beschouwd worden, de recentere gegevens voor 2008 (met een neerwaartse herziening tot 1,7% van de bbp-deflator op basis van de voorlopige nationale rekeningen van maart 2009)

Tabel 4
Relatieve prijzen en budgettaire invloeden

Relatieve prijzen en begrotingsweerslagen		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Prijsvariabelen en "relatieve prijzen" (Rp)		%jaarlijkse verandering							
Nationale consumptieprijsindex	(1)	1,8%	1,8%	4,5%	0,7%	1,6%	1,7%	1,8%	1,9%
Gemiddelde deflator van de totale primaire uitgaven	(2)	1,7%	1,7%	4,0%	1,7%	1,6%	1,7%	1,8%	1,9%
Bbp-deflator	(3)	2,3%	2,4%	2,2%	3,2%	2,1%	1,6%	1,7%	1,8%
Jaarlijks verschil van de relatieve prijzen (Rp)	(4)=(2-3)	-0,5%	-0,7%	1,8%	-1,5%	-0,5%	0,1%	0,1%	0,1%
Geconuleerde index van de Rp met basis 2009=100	(5)	99,6%	100,3%	98,5%	100,0%	99,5%	99,6%	99,7%	99,8%
Budgettaire "relatieve prijs"-effecten		In % van het bbp							
Begrotingsweerslag van de Rp als niveau (2009=0%)	(6)	-0,2%	0,1%	-0,6%	0,0%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%
Jaarlijkse begrotingsweerslag (verschil) van de Rp	(7)=d(6)	0,2%	0,3%	-0,8%	0,6%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%
(+) = Ongunstig effect op de evolutie van het prim saldo									
pm Andere weerslagen (voornamelijk "one shots")	(8)	0,8%	-0,2%	-0,1%	-0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

In die tabel kan het volgende waargenomen worden :

- Er kan waargenomen worden dat de relatieve prijzen in 2006-2007 gunstig evolueerden vanuit het standpunt van de overheidsfinanciën (respectieve dalingen van 0,5 en 0,7%). Dit versterkte nog de gunstige cyclische budgettaire invloeden (met respectievelijk 0,2% en 0,3% van het bbp per jaar) maar verborg ook gedeeltelijk de onderliggende structurele verslechtering.
- In 2008 keerde de evolutie zich daarentegen in ongunstige zin om met een bruuske stijging van de relatieve prijzen (de gemiddelde prijs van de primaire uitgaven steeg tegen een tempo dat 1,8% hoger lag dan dat van de bbp-deflator – en zelfs 2,3% indien men de meest recente gegevens in aanmerking neemt). Voor dit jaar kan de jaarlijkse ongunstige weerslag op de evolutie van het primair saldo (en van de NFB) aldus geraamd worden op 0,8% van het bbp (men gaat over van een niveau van iets meer dan 0,1% van het bbp - op basis van de prijzen van 2009 – naar minder dan -0,6% van het bbp in 2008).
- Tenslotte laten de thans beschikbare vooruitzichten voor 2009 op basis van een verwachte gunstige ommekeer van de externe ruilvoeten vermoeden dat de relatieve prijzen een aanzienlijke gunstige invloed kunnen hebben. Die budgettaire gunstige invloed zou 0,6% van het bbp kunnen bedragen in termen van verschil ten opzichte van 2008. Aldus zou het tenminste gedeeltelijk de belangrijke negatieve cyclische invloed van de huidige conjunctuurinzinking kunnen compenseren. Een van de elementen van de verschillen in beoordeling tussen het FPB en de HRF inzake de verwachte evolutie van het structurele saldo van 2009 bestaat erin dat in dit Advies rekening wordt gehouden met die positieve « Relatieve prijzen »-effecten, wat niet het geval is in de recente Vooruitzichten 2009-2014 van het FPB.

Vervolgens wordt het cyclische bestanddeel (in de ruime zin) weggewerkt, wat voor ongeveer 1,0% van het bbp bijdraagt tot de verbetering van het begrotingssaldo. De verslechtering van het structureel saldo gaat evenwel, weliswaar tegen een trager tempo, verder, voor de reeds vermelde redenen. Van 2012 tot 2015 bedraagt die nog 0,8% van het bbp, waarvan iets meer van de helft onder invloed van de « endogene » verzwaring van de rentelasten en voor de

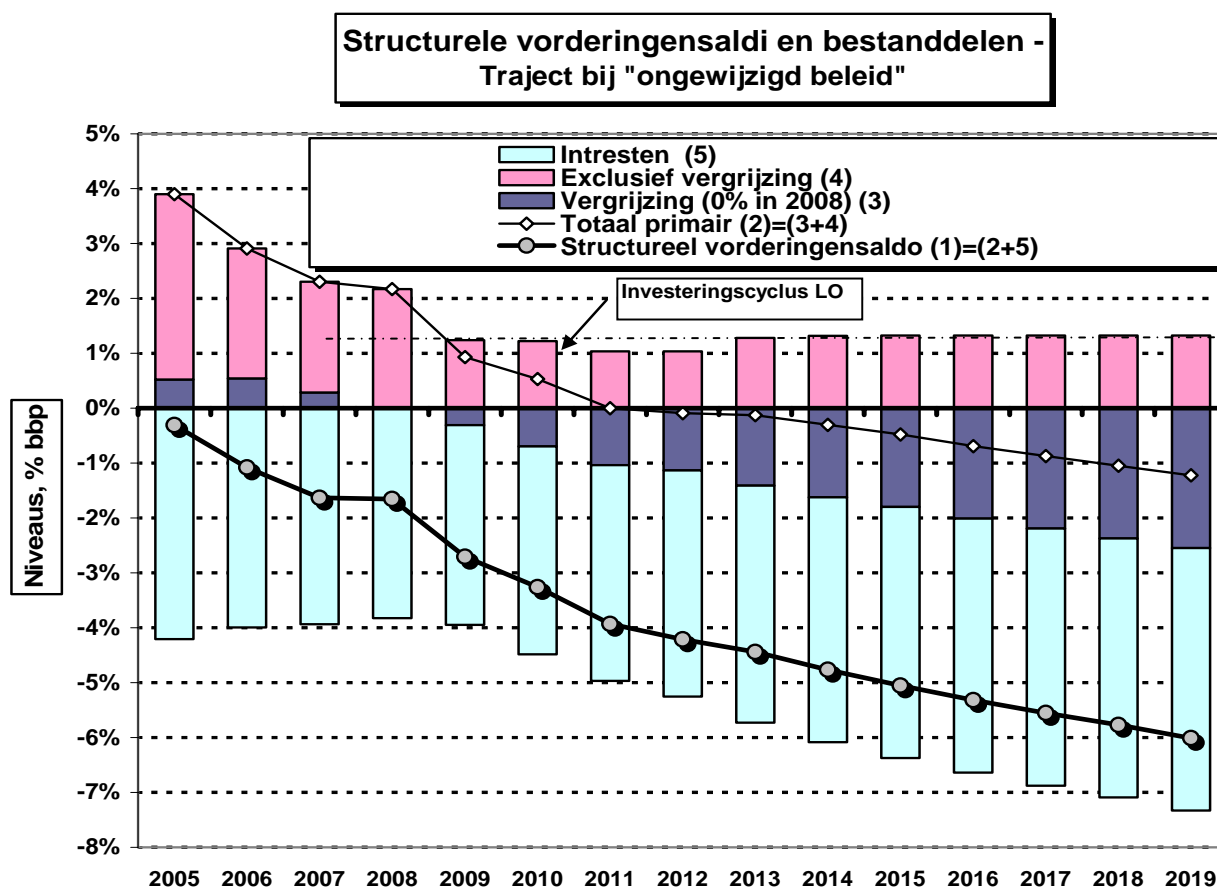
andere helft als gevolg van de structurele verhoging van de budgettaire kost van de vergrijzing (gemilderd door de cyclische daling na 2012 van de investeringen van de Lokale overheden).

Men zit dus volop in een duurzaam moeilijke fase van de Belgische overheidsfinanciën. Zelfs een krachtig conjunctureel en structureel herstel van de groei vanaf 2011-12 zal niet volstaan om de hoge tekorten (gemiddeld om en bij de 5% van het bbp) die men mag verwachten in 2011-2015 in een situatie van « budgettaire neutraliteit » voor een aanzienlijk deel weg te vegen noch om ze zelfs maar te verlagen.

Dit is een gevolg van het feit dat de strategie om vóór 2010-2011 de vergrijzing vóór te financieren door de voorafgaande opbouw van structurele begrotingsoverschotten, niet tot een goed einde is gebracht. België moet thans de stijging van de vergrijzingskosten aanvangen zonder te kunnen rekenen op:

- noch de verwachte trendmatige automatische afbouw van het gewicht van de rentelasten
- noch de marges bestaand uit de vooraf gevormde overschotten

Grafiek 8
Structurele vorderingensaldi en de bestanddelen in het referentietraject



Bovenstaande grafiek toont duidelijk aan dat in het scenario "bij ongewijzigd beleid" de verwachte trendmatige verslechtering van de structurele (cyclisch gecorrigeerde) saldi voor de jaren na 2009 volledig toe te schrijven is aan de geleidelijke verzwaring van de budgettaire kosten van de vergrijzing (buiten cyclische werkloosheidsuitgaven) alsook aan de in gang gezette verhoging van de rentelasten.

De verslechtering van het structureel saldo is het meest uitgesproken in 2009 (met ongeveer 1% van het bbp, en dit in volkomen overeenstemming met de vergelijkbare onlangs door het IMF geboden raming voor België). Die achteruitgang zou plaats hebben ondanks een verwachte daling van 0,2% van het bbp van het structureel gewicht van de rentelasten, zodat per saldo het structureel primair saldo met 1,2% van het bbp zou verslechteren. Bij dat laatste dient rekening gehouden te worden met een structurele verhoging van de (cyclisch gecorrigeerde) vergrijzingsgebonden uitgaven ten belope van 0,3% van het bbp, en met een verslechtering met 0,9% van het bbp van het primair saldo buiten vergrijzing, als gevolg van vooral de discretionaire structurele weerslag van de door de verschillende overheidsniveaus uitgewerkte herstelplannen

In 2010 zou het structureel saldo nog verder verslechteren maar meer gematigd (-0,5% van het bbp). Dat zou het gevolg zijn van een ommekeer naar boven deze keer van het gewicht van de rentelasten (+0,1% van het bbp) en vooral van een nieuwe verhoging van de structurele ratio van de uitgaven voor sociale uitkeringen (ongeveer +0,4% van het bbp).

Tabel 5
Gedetailleerde resultaten en begrotingsprognoses bij ongewijzigd beleid

Referentietraject bij "ongewijzigd beleid"	Niveaus, in %bbp								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Vorderingensaldo	-0,3%	-1,1%	-3,5%	-4,4%	-5,1%	-5,1%	-4,9%	-4,9%	-5,1%
* Intrestlasten (EDP)	3,8%	3,7%	3,7%	3,9%	4,0%	4,2%	4,4%	4,5%	4,6%
* Primair saldo	3,5%	2,6%	0,2%	-0,5%	-1,1%	-0,9%	-0,5%	-0,4%	-0,5%
+ Overheidsontvangsten	46,7%	46,7%	45,9%	46,1%	46,1%	46,1%	46,1%	46,1%	46,1%
+ Primaire uitgaven	43,1%	44,0%	45,8%	46,6%	47,2%	47,1%	46,6%	46,5%	46,6%
: Sociale uitkeringen	22,3%	23,0%	24,0%	24,7%	25,1%	25,1%	25,1%	25,1%	25,2%
* Werkloosheid	1,9%	1,9%	2,2%	2,3%	2,3%	2,3%	2,1%	2,1%	2,0%
* Exclusief werkloosheid	20,4%	21,1%	21,8%	22,5%	22,7%	22,8%	22,9%	23,0%	23,2%
: Exclusief sociale uitkeringen	20,8%	21,0%	21,8%	21,9%	22,1%	22,0%	21,6%	21,4%	21,4%
* Overheidsinvesteringen	1,7%	1,6%	1,7%	1,7%	1,9%	2,0%	1,7%	1,7%	1,7%
* Overige	19,1%	19,4%	20,1%	20,2%	20,2%	20,0%	19,9%	19,7%	19,7%
pm. Primair saldo exclusief uitkeringen	25,8%	25,6%	24,1%	24,2%	24,0%	24,1%	24,5%	24,7%	24,7%
Totale niet-discretion. weerslag ("-" = ongunstig)	1,3%	0,5%	-0,8%	-1,1%	-1,2%	-0,9%	-0,4%	-0,1%	0,0%
* Cyclische begrotingsweerslag ("-" = ongunstig)	1,4%	1,2%	-0,6%	-1,4%	-1,4%	-1,1%	-0,5%	-0,2%	0,0%
+ Werkloosheid	0,1%	0,2%	0,00%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,1%	-0,1%	0,0%
+ Noemereffect (bbp-gap) inclusief intresten	1,3%	1,1%	-0,6%	-1,2%	-1,2%	-0,9%	-0,4%	-0,1%	0,0%
* Andere niet-discretion. (Relatieve prijzen & One shots)	-0,1%	-0,7%	-0,3%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%
Structureel vorderingensaldo	-1,6%	-1,7%	-2,7%	-3,3%	-3,9%	-4,2%	-4,4%	-4,8%	-5,1%
* Intresten (corr. bbp-Gap)	3,9%	3,8%	3,6%	3,8%	3,9%	4,1%	4,3%	4,5%	4,6%
* Structureel primair saldo	2,3%	2,2%	0,9%	0,5%	0,0%	-0,1%	-0,1%	-0,3%	-0,5%
+ Exclusief vergrijzing	25,4%	25,6%	24,6%	24,6%	24,4%	24,4%	24,7%	24,7%	24,7%
+ Vergrijzing (cycl. gecorr.)	-23,1%	-23,4%	-23,7%	-24,1%	-24,4%	-24,5%	-24,8%	-25,0%	-25,2%
pm. Struct. prim. uitg. bij const. prijzen (%trendm. bbp)	44,1%	44,2%	44,9%	45,3%	45,8%	45,9%	46,0%	46,1%	46,3%
Schuldgraad	83,9%	88,7%	94,7%	97,1%	99,2%	100,5%	100,9%	101,4%	102,6%

Noot: Het peil van de cyclische werkloosheidsuitgaven is een negatieve functie van een gewogen gemiddelde van de Output-gap in de jaren "t" (lopend jaar) en "t-1" (voorafgaand jaar). Daarbij is het resultaat van het traditioneel vertragingseffect van de werkgelegenheidscycli (en van de productiviteit) ten opzichte van de groeiverschillen. In 2008 gaat men dus uit van een toestand waarbij de werkloosheidsuitgaven onder de trend ervan op lange termijn liggen (ten belope van om en bij 0,2% van het bbp), waarbij

die uitgaven opnieuw zullen aansluiten op hun trend in 2009 en zij met ongeveer 0,2% van het bbp in 2010-2011 hoger zullen liggen dan die trend en die trend opnieuw zullen volgen in 2014-2015.

Enkel een herneming van een duidelijk sterkere groei dan hier verondersteld wordt en dit vanaf 2011 (alsook de 2 à 3 volgende jaren), zou het overheidstekort, bij ongewijzigde begrotingshypothese, tijdelijk onder de grens van 4,5% van het bbp brengen (in 2013-2015). Een bijkomende groei met 2% op 3 jaar (tegen 2013) – wat een jaarlijkse gemiddelde groei van ongeveer 3,1% in 2011-2013 in plaats van de verwachte 2,4% inhoudt – zou in principe het “endogene” tekort onder de grens van 4% van het bbp kunnen brengen tegen 2013. Daarenboven moet verondersteld worden dat dit surplus aan groei en aan bbp permanent en onomkeerbaar is, anders zou de winst voor de begroting (in een orde van grootte van 1% van het bbp) die ermee verbonden is, slechts van voorbijgaande aard zijn zonder dat ze op een duurzame manier bijdraagt tot een terugkeer naar het evenwicht.

Tabel 6

Evoluties van de begrotingssaldi 2009-2015 in het referentiescenario, determinanten alsmede de vergelijking met de 6 voorafgaande jaren

Resultaten & Referentietraject bij "ongewijzigd beleid"	Gecumul. evoluties per deelperiode - % bbp			
	2003-06	2006-09	2009-12	2012-15
Vorderingensaldo ("-" = Verslechtering)	0,4%	-3,9%	-1,6%	0,1%
* Intrestlasten (EDP) ("-" = vermindering)	-1,3%	-0,3%	0,5%	0,4%
* Primair saldo ("-" = Verslechtering)	-0,9%	-4,1%	-1,1%	0,4%
+ Ontvangsten	-2,1%	-1,7%	0,2%	0,0%
+ Primaire uitgaven	-1,1%	2,4%	1,3%	-0,4%
: Sociale uitkeringen	-0,6%	1,4%	1,1%	0,2%
* Werkloosheid	-0,1%	0,1%	0,1%	-0,2%
* Exclusief werkloosheid	-0,5%	1,4%	1,0%	0,4%
: Exclusief sociale uitkeringen	-0,5%	1,0%	0,2%	-0,6%
* Overheidsinvesteringen	0,1%	-0,2%	0,3%	-0,3%
* Overige	-0,6%	1,1%	0,0%	-0,3%
pm. Primair saldo exclusief uitkeringen	-1,6%	-2,7%	0,0%	0,6%
Totale niet-discretion. weerslag ("-" = ongunstig)	1,4%	-2,2%	-0,1%	0,9%
* Cyclische begrotingsweerslag ("-" = ongunstig)	1,3%	-1,4%	-0,5%	1,0%
+ Werkloosheid	0,1%	0,0%	-0,2%	0,1%
+ Noemereffect (bbp-gap) inclusief intresten	1,1%	-1,3%	-0,3%	0,9%
* Andere niet-discretion. (Relatieve prijzen & One shots)	0,1%	-0,9%	0,4%	-0,1%
Structureel vorderingensaldo	-0,9%	-1,6%	-1,5%	-0,8%
* Intresten (corr. bbp-Gap)	-1,2%	-0,4%	0,5%	0,5%
* Structureel primair saldo	-2,2%	-2,0%	-1,0%	-0,4%
+ Exclusief sociale uitkeringen	-1,9%	-1,1%	-0,2%	0,3%
Idem, gecorrigeerd voor investeringscyclus LO	-1,7%	-1,3%	0,1%	0,0%
+ Sociale uitkeringen (cyclisch gecorrigeerd)	-0,3%	-0,9%	-0,8%	-0,7%
pm. Structurele PRU in vol. gecorr. invest.cyclus LO	0,8%	1,4%	0,7%	0,6%
Schuldgraad	-10,9%	6,9%	5,8%	2,1%

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

I.3 De begrotingssaldi op middellange termijn per Entiteit

Deze afdeling is gebaseerd op een semi-desaggregatie van het referentietraject (bij ongewijzigd beleid) tussen de twee grote Entiteiten die samen de Gezamenlijke overheid uitmaken (GO), met name enerzijds Entiteit I (dat de geconsolideerde rekening bevat van de Federale Overheid of "FO" en van de Sociale Zekerheid "SZ") en anderzijds Entiteit II (gefedereerde entiteiten of "G&G" geconsolideerd met de Lokale overheden (LO) waarop ze de voogdij uitoefenen).

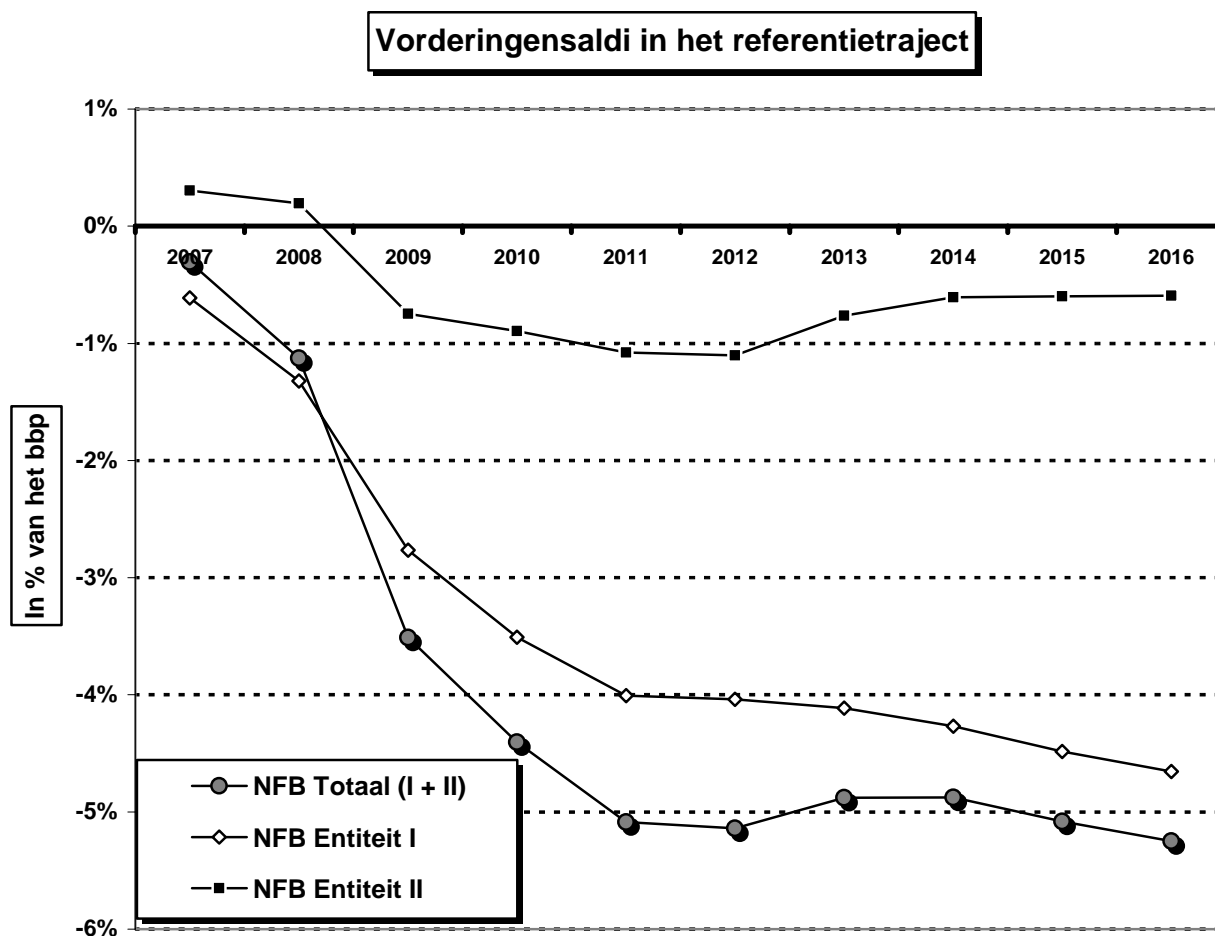
De principes van dit gedesaggregeerd referentiescenario zijn identiek aan die van het globaal traject, op enkele bijkomende en specifieke elementen na:

1. De fiscale overdrachten naar Entiteit II (hoofdzakelijk G&G) zijn gebaseerd op de wettelijke bepalingen, de gemeenschappelijke weerhouden macro-economische parameters (groei, inflatie) alsook de hypothesen die gebonden zijn aan het bevolkingsscenario;
2. De effectieve totale (fiscale en niet-fiscale) eigen ontvangsten van elke Entiteit, vóór fiscale overdrachten, worden geacht vanaf 2010 gestabiliseerd te zijn op de verwachte ratio ervan van 2009, behalve in 2010 voor Entiteit I waar de sterke daling van 2009 van de PB-ontvangsten wegens de uitgestelde indexering op basis van de hoge inflatie van 2008, verondersteld wordt gedeeltelijk gecompenseerd te zijn (+0,2% van het bbp).
3. De budgettaire (andere dan fiscale) en netto (geïnde min gestorte) overdrachten van ontvangsten tussen de Entiteiten worden geacht gestabiliseerd te zijn in % van het bbp. Ter herinnering, die overdrachten worden vastgesteld in overeenstemming met de methodologie van de HRF, dus exclusief als fictief beschouwde budgettaire overdrachten om de overheidspensioenen van de statutaire personeelsleden van de gefedereerde Entiteiten (alsmede van het in het gemeentelijk onderwijs benoemd onderwijzend personeel) te financieren;
4. Mits de reeds vermelde globaal uitgevoerde correcties om rekening te houden met de gevolgen van de waargenomen groeiverschillen, evolueren de vergrijzinggebonden uitgaven van de twee Entiteiten in overeenstemming met het profiel van het afgevlakte traject van de SCvV van de zomer 2008;
5. De impliciete rentevoet op de overheidsschuld van elke Entiteit wordt geacht te evolueren in overeenstemming met de weerhouden hypothesen voor de globale gemiddelde rentevoet: voor elk van de twee grote Entiteiten worden de KVD en de andere verrichtingen "buiten NFB" geacht vanaf 2010 0,1% uit te maken van het bbp (of 0,2% van het bbp in totaal).
6. De finale primaire uitgaven "buiten vergrijzing" en exclusief de investeringen van de Locale overheden (zie infra) worden geacht in reële termen te stijgen in overeenstemming met de in aanmerking genomen gemiddelde hypothese voor de gezamenlijke overheid, namelijk aan het trendmatig groeitempo van het bbp (1,8% over de periode 2010-2015);
7. Voor de investeringen van de Locale overheden wordt hetzelfde profiel in aanmerking genomen voor de periode 2010-2013 als dat welke is weerhouden door het FPB in december bij zijn prognoses op middellange termijn "bij ongewijzigd beleid". Vanaf 2013 worden die investeringen geacht opnieuw hun trend op lange termijn (stabilisatie in % van het bbp) te volgen.

Rekening houdend met die diverse factoren, bekomt men een nogal contrasterend profiel (zie infra) van de budgettaire trajecten van de twee belangrijkste Entiteiten.

Grafiek 9

Begrotingssaldi van de twee grote Entiteiten in het scenario "bij ongewijzigd beleid"



Het "endogene" vorderingensaldo van Entiteit II zou in dit scenario gevoelig verslechteren in 2009 (-0,75% van het bbp), het zou gemiddeld -1,1% van het bbp bedragen in 2011-2012 maar opnieuw verbeteren tot -0,6% van het bbp in 2014-2015 in de dalperiode van de investeringscyclus van de Locale overheden. De van Entiteit I (17) ontvangen netto fiscale en budgettaire overdrachten zouden op het einde van de periode heel lichtjes hoger (in % van het bbp) liggen dan gemiddeld in de jaren 2007-2009 (9,3% van het bbp).

De verslechtering op het vlak van Entiteit I zou daarentegen aanhouden, hoewel die gevoelig zou afzwakken in 2012-2014 als gevolg van de gunstige weerslag van het verwachte cyclisch herstel. Het tekort van Entiteit I zou in 2009-2010 stijgen tot 3% gemiddeld, vervolgens zou het in 2011 4% van het bbp bereiken of zelfs overschrijden. Daarna zou het primair tekort van Entiteit I ongeveer stabiliseren (rond 0,2% tot 0,3% van het bbp), maar het globaal tekort van de Entiteit zou niettemin verder traag toenemen en dit zeker als gevolg van een structurele verzwarening van het gewicht van de rentelasten.

17 Fiscale overdrachten gebonden aan de Bijzondere Financieringswetten alsmede de effectieve budgettaire overdrachten (exclusief fictieve toegerekende overdrachten voor de financiering van de pensioenen van het statutair personeel van Entiteit II die effectief ten laste is van de Federale Overheid).

Tabel 7**Begrotingsresultaten per Entiteit in het referentiescenario “bij ongewijzigd beleid”**

Vorderingensaldi per Entiteit (Scenario bij ongewijzigd beleid)	In % van het bbp								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
NFB (Vorderingensaldi EDP)	-0,3%	-1,1%	-3,5%	-4,4%	-5,1%	-5,1%	-4,9%	-4,9%	-5,1%
* Entiteit I	-0,6%	-1,3%	-2,8%	-3,5%	-4,0%	-4,0%	-4,1%	-4,3%	-4,5%
* Entiteit II	0,3%	0,2%	-0,7%	-0,9%	-1,1%	-1,1%	-0,8%	-0,6%	-0,6%
Intrestlasten (EDP-definitie)	3,8%	3,7%	3,7%	3,9%	4,0%	4,2%	4,3%	4,5%	4,6%
* Entiteit I	3,6%	3,5%	3,5%	3,6%	3,7%	3,9%	4,0%	4,1%	4,2%
* Entiteit II	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%
Primaire saldi	3,5%	2,6%	0,2%	-0,5%	-1,1%	-0,9%	-0,5%	-0,4%	-0,5%
* Entiteit I	2,9%	2,2%	0,7%	0,1%	-0,3%	-0,2%	-0,1%	-0,2%	-0,3%
* Entiteit II	0,6%	0,4%	-0,5%	-0,7%	-0,8%	-0,8%	-0,4%	-0,2%	-0,2%
Fisc. en budgett. netto overdr. aan Ent. II.	9,3%	9,5%	9,2%	9,2%	9,3%	9,3%	9,3%	9,3%	9,3%
* Fiscale	8,4%	8,7%	8,4%	8,4%	8,4%	8,4%	8,5%	8,5%	8,5%
* Netto budgettaire (excl. pens. Ent. II)	0,8%	0,9%	0,8%	0,8%	0,9%	0,9%	0,9%	0,8%	0,8%

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

I.4 De resultaten op langere termijn en hun weerslag

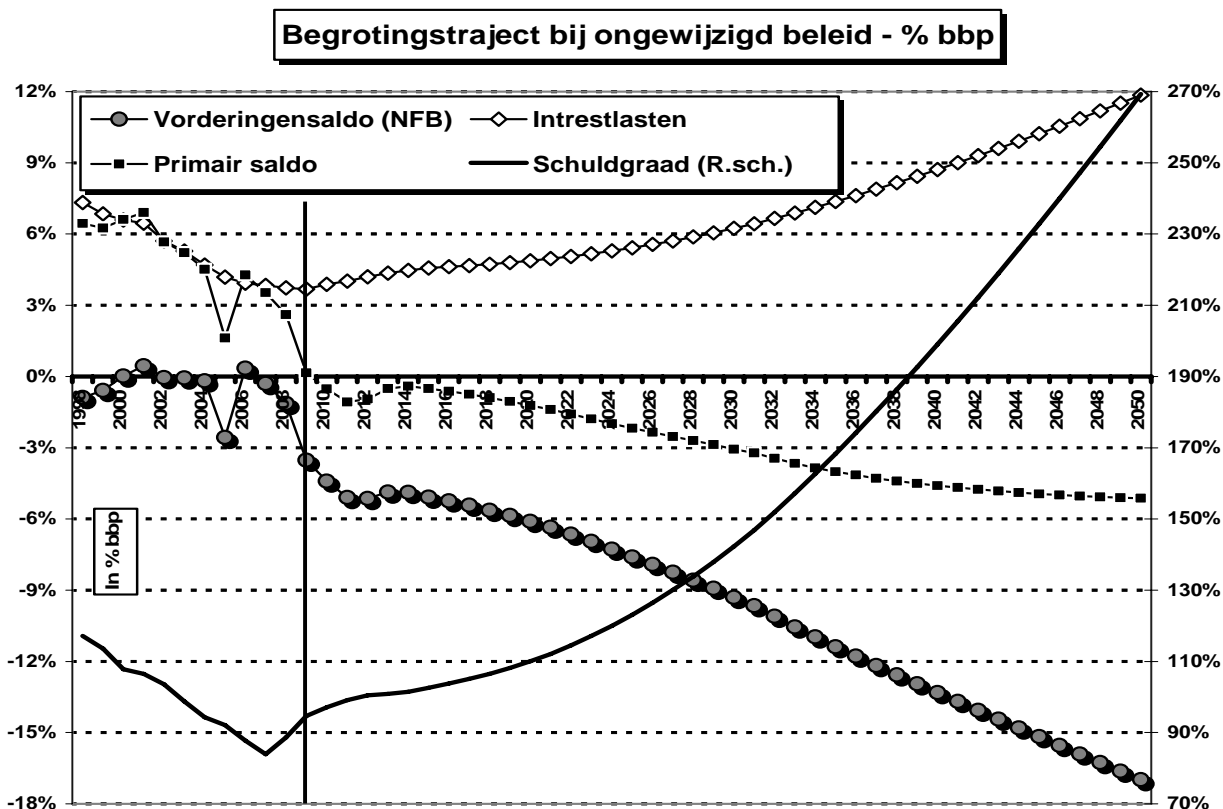
Op langere termijn leidt dit scenario bij ongewijzigd beleid zeer snel tot een ontsporing van de Belgische overheidsfinanciën.

Bovendien gaat de weerhouden technische hypothese voor alle scenario's na 2015 uit van een stabilisatie van de impliciete gemiddelde intrestvoet op de overheidsschuld op een “evenwichtsniveau” dat verondersteld wordt via een inhaalbeweging bereikt te zijn in 2015. Bij het uitblijven van krachtige maatregelen om de begroting te saneren, is het heel waarschijnlijk dat, zoals men dit ook in het verleden kon waarnemen (begin jaren '80) en zoals men dit nu ook kan waarnemen met betrekking tot de overheidsschuld van bepaalde landen (Griekenland, Spanje, Ierland, enz.), men een verhoging van de risicopremie voor de Belgische schuld zal onder ogen moeten zien met op termijn als gevolg een verergering van het sneeuwbaaleffect (18).

18 De stijging van de impliciete intrestvoeten die een stijging van de intrestlasten, van de opgelopen tekorten, van de schuldgraad en tenslotte opnieuw van de risicopremie (intrestvoet op lange termijn, enz.) met zich mee brengt.

Grafiek 10

Begrotingsimplicaties op middellange en lange termijn van het scenario bij ongewijzigd beleid



Bovendien laat dit vereenvoudigd illustratief scenario nog de traditionele terugkoppelingseffecten buiten beschouwing (namelijk de andere effecten dan die op korte termijn), die een dergelijke budgettaire afgliding zou kunnen hebben op de effectieve en trendmatige economische groei via de Ricardiaanse effecten die reeds in het verleden in de Belgische context zijn waargenomen. Een stijging van de overheidstekorten (ontsparen) voorbij de drempel van de budgettaire houdbaarheid, leidt voor een deel althans tot een compenserende stijging van het privé voorzorgsparen (en dus eveneens een daling van de privé-consumptie en van de eraan gekoppelde economische activiteit). Dit doet zich dan voor zonder de meer klassieke effecten van financiële crowding out in rekening te brengen, aangezien de stijging van de risicopremie op de overheidsschuld van de landen een stijging van de kapitaalkosten (en dus van de productieve investeringen en van investeringen in vastgoed) voor de private actoren met zich mee brengt. Dit betekent dus niet alleen een inkrimping van de Keynesiaanse vraag op korte termijn, maar ook van het permanente endogene groeipotentieel op langere termijn. Dergelijke effecten zouden zich ertoe lenen om de exponentiële ontsporing van de overheidsfinanciën nog te doen uitdijen volgens complexe interactieschema's die hier niet in rekening zijn gebracht.

De voorgaande grafiek schetst dus dit risico om de controle over de Belgische overheidsfinanciën te verliezen indien men niet snel maatregelen neemt. Het betreft wel te verstaan een scenario vanuit het ongerijmde of "a contrario". De bestaande Europese regels in het kader van het nieuwe Stabiliteitspact verbieden immers blijvende overheidstekorten boven de 3% van het bbp, de uitzonderlijke huidige omstandigheden niet te na gesproken (maar deze worden verondersteld te verdwijnen tegen ten laatste 2011).

In dit “neutrale” scenario bij ongewijzigd beleid, zou het overheidstekort opnieuw de grens van 5 % van het bbp overschrijden, eerst lichtjes in 2011, maar vanaf 2015 op een meer bestendige manier. De kaap van de 6% van het bbp zou nauwelijks vijf jaar later gerond worden. In 2030 zou in dit scenario het Belgische overheidstekort uitkomen op 9% van het bbp en de schuldgraad zou opnieuw, met 136% van het bbp, zijn naoorlogse historische bovengrens die in 1993 bereikt werd, overschrijden.

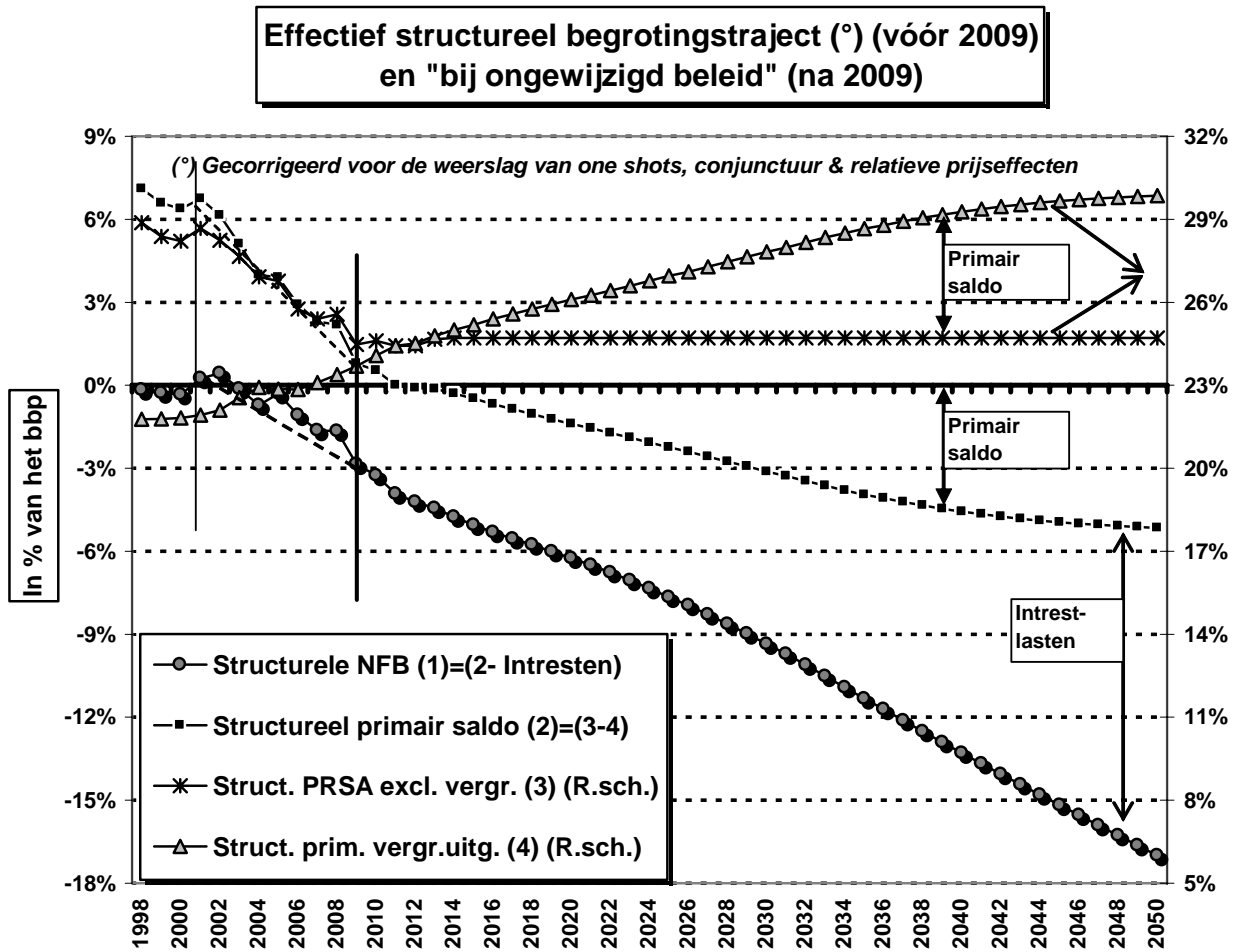
Niettemin moet eraan herinnerd worden, voor de degenen die in dit “sombere” begrotingsscenario een rampzalige overdrijving of een resultaat van overdreven pessimistische hypothesen zien, dat:

a) het macro-economische basisscenario een sterke “cyclische” heropleving in 2012-2014 vereist na een geleidelijke terugkeer van de normale groei in 2011; ook een terugkeer wordt verondersteld naar een trendmatige en aangehouden reële groeitrend gedurende het komende decennium (2,2%, zoals in de jaren 1990, dus meer dan in de jaren 2000) en dit alles zonder dat dit “hoge” gemiddelde wordt omgebogen door een nieuwe onvoorziene omstandigheid van enige omvang op financieel of conjunctureel vlak

b) op het vlak van de begrotingshypothese gaat het “neutrale” scenario voor wat betreft de uitgaven voor de vergrijzing (sociale uitkeringen) uit van het structurele traject van het afgevlakte scenario van de SCvV van 2008; dat scenario vereist op zich al vanaf 2011 een “endogene” vertraging van de reële groei in de uitgaven voor de gezondheidszorg (ruim onder de tot dan geldige officiële norm van 4,5%). Aanvullend wordt verondersteld dat het primair saldo buiten vergrijzing (dit zijn de totale overheidsontvangsten min de primaire uitgaven die geen uitgaven voor de vergrijzing zijn) een quasi-stabilisatie zou moeten laten optekenen vanaf 2011 in structurele termen (19) in % van het bbp (zie grafiek infra). Dit veronderstelt dus reeds een duidelijke en fundamentele breuk (dus een *restrictieve* verandering in het discretionair begrotingsbeleid) ten opzichte van de voorgaande tendens naar een toenemende verslechtering (2000-2009) van dit structureel saldo buiten vergrijzing en dit ten belope van ongeveer 4% van het bbp in 10 jaar (zie het linkse en rechtse deel van de eerste grafiek hierna).

19 Dit is exclusief het noemereffect of cyclisch “bbp-verschil” en exclusief het relatieveprijseneffect (dat verondersteld wordt marginaal te zijn na 2010).

Grafiek 11
Structurele saldi voor het traject "bij ongewijzigd beleid"



In de grafiek komen de onderliggende hypothesen tot uiting inzake structurele primaire saldi.

Wanneer (cf. het bovendeel van de grafiek, rechteras) de (structurele) vergrijzinggebonden uitgaven (var. 4) het structureel primair overschot buiten vergrijzing (var. 3) beginnen te overtreffen, wat gebeurt vanaf 2013-2014, slaat het structureel primair saldo (var. 1, linkerschaal) om in een tekort (wordt het negatief).

Het structureel primair saldo (var. 2, linker schaal komt bijgevolg overeen met het verschil tussen de variabelen 3 en 4 (op de rechterschaal).

Het toenemend verschil tussen het structureel saldo (NFB) (var.1) en het structureel primair saldo (var.2) getuigt van het exponentieel stijgend structureel gewicht van de rentelasten in het scenario "bij ongewijzigd beleid" dat uitgaat van de afwezigheid van een discretionaire sanering.

I.5 Voorlopige conclusies

Vertrekkend vanuit het referentiescenario dringen zich drie belangrijke politieke conclusies op:

1. Een terugkeer naar het begrotingsevenwicht in 4 jaar, dus tegen 2013, zou eveneens een uitdaging zijn zonder weerga in termen van te realiseren begrotingsinspanning op het vlak van het primair saldo (primaire begrotingsinspanning). Ten opzichte van het “spontane” traject zou dit veronderstellen dat het *ex post* (20) gerealiseerde primair saldo verbetert in de orde van grootte van 4,6 % van het bbp, ofwel ongeveer een ietsje meer dan 1,1% van het bbp per jaar. Dit staat voor een *jaarlijkse* bruto (21) primaire inspanning die iets groter is dan wat noodzakelijk was in de periode 1992-1998 (zes jaar) om het overheidstekort van ongeveer 8% van het bbp (in 1992) naar minder dan 2% van het bbp te brengen in 1998. De verwezenlijking van een jaarlijkse inspanning die *vergelijkbaar* zou zijn met die welke werd geleverd ten tijde van het Globaal Plan zou het noodzakelijk maken dat de horizon zou worden verlaat naar 2014 of zelfs 2015 indien zeker zou blijken dat de groeivoorzichten nog negatiever zouden zijn dan onlangs werd geraamd. Het is dan ook duidelijk dat de uitdaging om een ommekeer in het discretionaire begrotingsbeleid teweeg te brengen in een op korte termijn ongunstige economische context aanzienlijk is.

2. Op kortere termijn moeten reeds in principe zeer belangrijke maatregelen, ten belope van meer dan 2 % van het bbp op twee jaar, genomen worden op het niveau van de gezamenlijke overheid, al was het maar om het Belgische waargenomen tekort tegen 2011 onder de grens van 3 % van het bbp te brengen. Dit in de hoop dat een duurzamer heropleving van de groei in 2012-2015 de nodige bijkomende structurele maatregelen zou ondersteunen (in een orde van grootte van 2,5 à 3 % van het bbp) met het oog op een min of meer versnelde terugkeer naar het evenwicht.

3. Een budgettaire saneringsinspanning die vergelijkbaar is met die welke werd geleverd in het kader van het Globaal Plan in de periode 1992-1998 veronderstelt, zoals dat toen ook het geval was, een belangrijke koerswijziging van het begrotingsbeleid. Dat zou een breuk betekenen met de expansieve discretionaire maatregelen die men kon vaststellen in de periode 1999-2009. De restrictieve begrotingsinspanning die de convergentieperiode (1992-1998) heeft getekend heeft evenwel snel geleid tot een verlaging van de spreads van de Belgische rentevoeten ten opzichte van de Duitse rentevoeten alsook tot een nieuw vertrouwen van de consumenten die inzonderheid tot uiting kwam in een daling van hun spaarquote en in een belangrijke onrechtstreeks ondersteuning van de economische activiteit.

20 Dit is na het in rekening brengen van de mogelijke ongunstige “terugverdieneffecten” op korte termijn waartoe de restrictieve maatregelen aanleiding hebben gegeven.

21 Voor de verbetering van het effectieve en *ex post* primair saldo met ongeveer dezelfde omvang in 4 jaar zou de *bruto* en *ex ante* te leveren restrictieve inspanning ongetwijfeld aanzienlijk groter moeten zijn om rekening te houden met de onvermijdelijke negatieve gevolgen op korte termijn als gevolg van de weerslag van dit restrictieve beleid op de economische groei zelf (op de geïnduceerde evolutie van de belastbare grondslagen, van de werkgelegenheid, van de werkloosheidsuitgaven, enz.).

HOOFDSTUK II.

ALTERNATIEVE BEGROTINGSSCENARIO'S

II.1 Gemeenschappelijke algemene principes

Twee scenario's werden beoordeeld met als gezamenlijke doelstelling terug te komen bij het begrotingsevenwicht binnen het kader van het geschetste macro-economische referentiescenario, maar dan met verschillende inspanningen en tijdshorizonten. Met het oog op de uitdaging (die niet verdwijnt door de financiële crisis) om tot een billijke financiering van de vergrijzing te komen, lijkt de terugkeer naar het evenwicht inderdaad een verplichte tussenstap om de houdbaarheid van de Belgische overheidsfinanciën te verzekeren en om tenminste met voldoende veiligheidsmarge onder de drempel voor het heropstarten van het "sneeuwbaaleffect" te geraken.

Om de jaarlijkse tussentijdse doelstellingen te schetsen in termen van het financieringssaldo werd er expliciet rekening gehouden met het algemene niet-lineaire groeiprofiel – en dus met het "gewicht" van de automatische stabilisatoren - in de belichte periode (voornamelijk in 2009-2015 – met dit laatste als jaar waarin de output gap wordt verondersteld gedicht te zijn).

Het algemeen weerhouden principe bestaat dus uit een jaarlijkse discretionaire begrotingsinspanning (bijkomend of "marginaal") die relatief gelijkmatig in de tijd gespreid is (bijvoorbeeld 1,1% per jaar in scenario 1, of 0,5% van het bbp per jaar in scenario 2) en duurt tot op het moment dat het einddoel van een terugkeer naar het evenwicht bereikt is.

In beide gevallen is de raming uitgevoerd in de veronderstelling dat het cyclisch gecorrigeerde traject van de uitgaven voor de vergrijzing in volume (sociale uitkeringen) gegeven is (22) en dit zoals het is ontleend aan de laatste ramingen van de SCvV (zomer 2008, variant met afvlakking van de productiviteitswinsten). Voor de periode na 2013 (scenario 1) of na 2019 (scenario 2) blijven de weerhouden fundamentele criteria voor de projectie op lange termijn deze van het Advies van maart 2007:

1. Houdbaarheid op lange termijn, dit betekent een stabilisatie naar het einde van de periode (2050) van de schuldgraad met een begrotingstekort dat indien mogelijk 1% van het bbp niet overschrijdt (om voldoende marge te laten voor het "normale" spel van de automatische begrotingsstabilisatoren);
2. Intergenerationele neutraliteit (door, zodra mogelijk, terug een substantiële voorfinanciering van de vergrijzing te verzekeren door een discretionaire begrotingsinspanning die tot doel heeft om een voldoende hoog structureel primair overschot op te bouwen) en ook intertemporele neutraliteit door er voor te zorgen dat de bijkomende inspanning buiten vergrijzing (23), in termen van de vereiste verbetering van het structureel overschot buiten vergrijzing, in het vervolg billijk verdeeld is in de tijd en over de regeerperiodes.

22 Als technische hypothese.

23 Om de onvolledige voorfinanciering van de vergrijzing te vervolledigen.

Uit de bekommernis om deze verschillende criteria en principes na te leven volgt dat het begrotingstraject na het evenwicht grotendeels endogeen en “path dependent” wordt zodat het a priori helemaal niet noodzakelijk is dat het identiek is aan het vorige normatieve begrotingstraject zoals dat twee jaar geleden werd aanbevolen in het kader van het Advies van maart 2007 van de Afdeling.

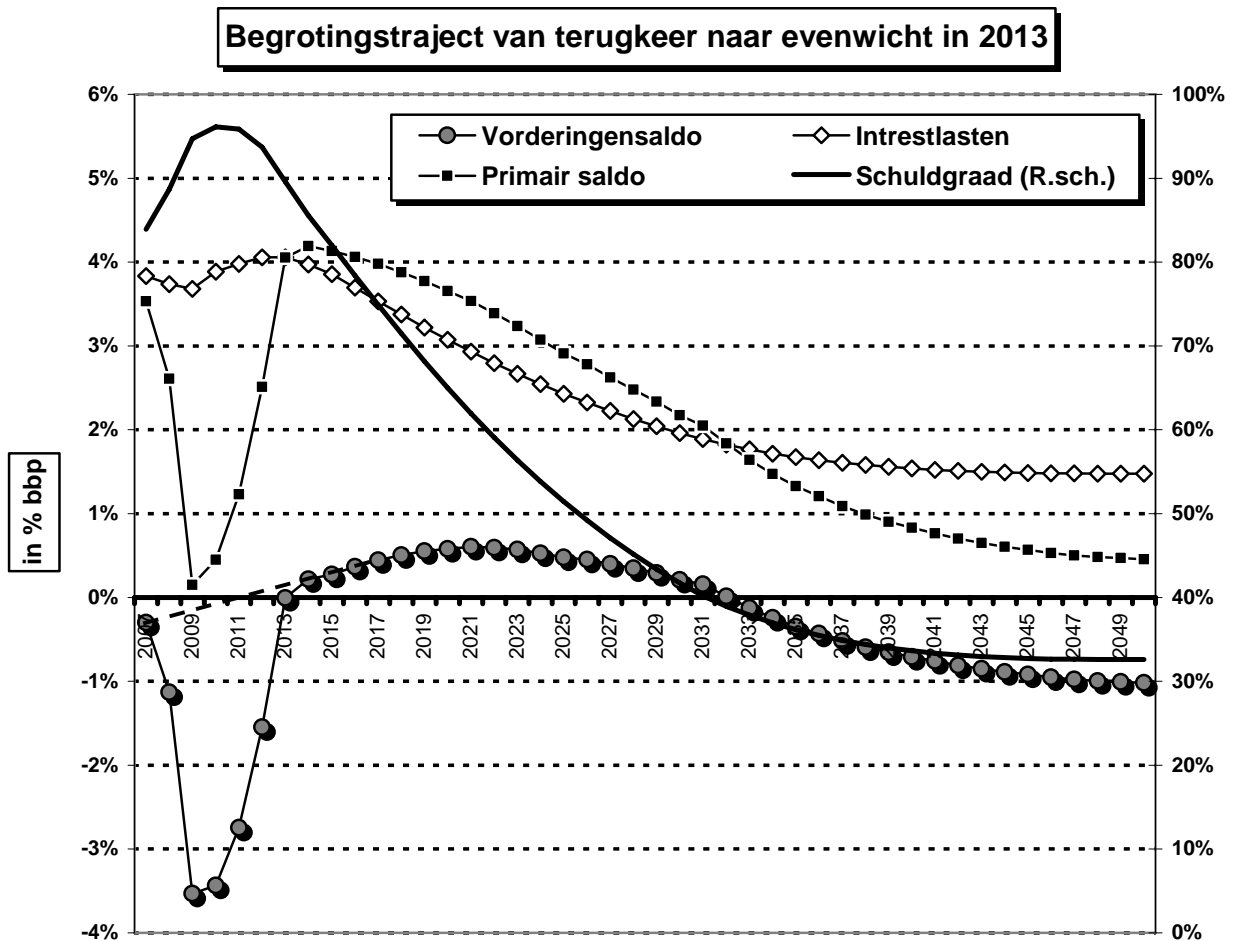
II.2 Het traject 1 – Terugkeer naar een evenwicht in 2013

Dit eerste traject kan beschouwd worden als een traject van “snelle” terugkeer naar een evenwicht (over een periode van 4 jaar, namelijk tegen 2013), vanuit een sterk verslechterde budgettaire begintoestand (2009).

Gelet op het tekort dat tegen 2013 vooropgesteld wordt in het referentiescenario “bij ongewijzigd beleid” (namelijk amper minder dan 5% van het bbp, ondanks het stevige conjunctuurherstel voorzien voor 2012-2014 en het feit dat de groei in 2015 opnieuw nauw aansluit bij een hoge langetermijntrend), is de terugkeer naar een evenwicht in 2013 veel meer ambitieus dan op het eerste gezicht lijkt. De vereiste verbetering van het vorderingensaldo en impliciet ook van het primair saldo is bijgevolg aanzienlijk en impliceert een duidelijke en beslissende breuk ten opzichte van het expansieve karakter van het budgettaire en fiscale beleid van de laatste 8 à 10 jaar.

Grafiek 12

Alternatief traject (nr. 1) van terugkeer naar een evenwicht in 2013



Ondanks de omvang van de vooropgestelde ex post discretionaire restrictieve inspanningen⁽²⁴⁾, blijft de (in 2009-2011) bekomen oorspronkelijke vermindering van het tekort matig in dit scenario: een afname met slechts 0,7% van het bbp, met een tekort dat stagneert op 2,7-2,8% van het bbp in 2011 (in vergelijking met een tekort ten belope van ongeveer 5% van het bbp bij ongewijzigd beleid!). Dit klaarblijkelijk teleurstellende resultaat volgt uit de combinatie van drie factoren die op het eerste gezicht een aanzienlijk aandeel van de inspanning neutraliseren:

- de bijkomende cyclische invloeden die in 2010 negatief blijven (ten belope van 0,8% van het bbp) en geacht worden in 2011 neutraal te zijn;
- de endogene verhoging van de rentelasten die toch verder gaat (+0,3% van het bbp) door de geringe verandering van de verder stijgende schuldgraad;
- de “endogene” structurele toename van de vergrijzingsuitgaven ten belope van ongeveer 0,7% van het bbp in 2 jaar, die tijdelijk versterkt is door de verwachte cyclische stijging van de investeringen van de lokale overheden in 2011 (+0,2% van het bbp).

²⁴ Namelijk een vereiste verbetering van 2,3% van het bbp binnen 2 jaar (2010 en 2011) van het effectieve primair saldo ten opzichte van het “endogene” traject of bij ongewijzigd beleid.

Met een gelijkwaardige bijkomende discretionaire inspanning op het vlak van het primair saldo (een bijkomend percentage van 2,3% van het bbp in 2 jaar) zijn de resultaten daarentegen positief voor de volgende twee jaren (2012-2013): het overheidstekort wordt weggewerkt (namelijk een afname met 2,7% van het bbp in 2 jaar). De cyclische factoren worden deze keer geacht een zeer gunstige weerslag te hebben (een winst van 0,9% van het bbp), het stijgende gewicht van de rentelasten wordt beperkt tot 0,1% van het bbp en de cyclische uitgaven van de Lokale overheden dalen met 0,2% van het bbp (in 2013).

Tabel 8

Scenario van de terugkeer naar een evenwicht in 2013 – Niveaus in % van het bbp

Genormeerd scenario van terugkeer naar evenwicht in 2013 met een jaarlijkse gemiddelde primaire inspanning van 1,1% bbp

Niveaus (behalve (6)) in % bbp		2008	2009	2010	2011	2012	2013
"Endogeen" effectief vorderingensaldo	(1)=(3-2)	-1,1%	-3,5%	-4,4%	-5,1%	-5,1%	-4,9%
- Intrestlasten	(2)	3,7%	3,7%	3,9%	4,0%	4,2%	4,4%
"Endogeen" primair saldo	(3)	2,6%	0,2%	-0,5%	-1,1%	-0,9%	-0,5%
* Structureel	(3.A)	2,2%	0,9%	0,5%	0,0%	-0,1%	-0,1%
+ Exclusief vergrijzing	(3.A.1)	25,6%	24,6%	24,6%	24,4%	24,4%	24,7%
+ Cycl. gecorr. sociale uitkeringen	(3.A.2)	-23,4%	-23,7%	-24,1%	-24,4%	-24,5%	-24,8%
* Niet-discretionair	(3.B)	0,4%	-0,8%	-1,1%	-1,1%	-0,9%	-0,4%
+ Totaal cyclisch	(3.B.1)	1,2%	-0,6%	-1,4%	-1,4%	-1,1%	-0,5%
+ Overige (Rp & one shots)	(3.B.2)	-0,8%	-0,2%	0,3%	0,3%	0,2%	0,1%
Vereist primair saldo	(4)	2,6%	0,2%	0,4%	1,2%	2,5%	4,1%
Vershil = Vereiste gecumul. NETTO inspanning	(5)=(4-3)	0,0%	0,0%	1,0%	2,3%	3,5%	4,6%
pm. Jaarlijkse NETTO inspanning	(6)=d.(5)	0,0%	0,0%	1,0%	1,3%	1,2%	1,1%
pm. Ex post beoogd effectief saldo (NFB)	(7)=(4-8)	-1,1%	-3,5%	-3,4%	-2,8%	-1,5%	0,0%
pm. Intrestlasten ex post	(8)	3,7%	3,7%	3,9%	4,0%	4,1%	4,1%
pm. Schuldgraad	(10)	88,7%	94,7%	96,1%	95,9%	93,7%	89,6%

Het scenario 2013 op langere termijn

Op langere termijn moet het effectieve primair overschot in 2013 gebracht worden op iets meer dan 4% van het bbp, met een evenwichtsniveau op lange termijn van +0,5% van het bbp in 2045-2050. Volgens de huidige ramingen van de SCvV bedragen de BKV over de periode 2013-2050 4,8% van het bbp. In dit scenario bedraagt de rentevoet van de voorfinanciering van de BKV iets meer dan 75% (of 3,6% van het bbp voor BKV van 4,8% van het bbp in 2013-2050), met een begrotingsoverschot dat in 2019-2023 een tamelijk kortstondig maximum bereikt van 0,6% van het bbp. In dit scenario waarbij de BKV worden geacht gegeven te zijn, bedraagt de nodige bijkomende saneringsinspanning over de periode 2013-2050, excl. vergrijzing, iets minder dan 1,2% van het bbp over 37 jaar; dit vertegenwoordigt gemiddeld 0,03% van het bbp per jaar of 0,2% per jaar van het niveau van de primaire uitgaven buiten vergrijzing. Voor de periode na 2013 is deze primaire inspanning buiten vergrijzing amper hoger dan de in het Advies van maart 2007 van de Afdeling aanbevolen inspanning⁽²⁵⁾.

25 Namelijk "(...) aanvullende of bijkomende inspanning over de periode 2013-2050 (...) geraamd op 1% van het bbp en moet bijna-lineair verdeeld worden over bijna 40 jaar", HRF, "Naar houdbare en intertemporeel neutrale overheidsfinanciën in het licht van de vergrijzing", maart 2007, blz. 9.

II.3 De “paradox” van de verlaging van het maximale begrotingsoverschot dat vereist is om de houdbaarheid tegen 2050 te verzekeren

Men wordt dus geconfronteerd met wat kan overkomen als een paradox - namelijk een vereist minder hoog maximaal begrotingsoverschot in dit traject dan in dat van het Advies van de Afdeling van maart 2007 en dat ondanks de aanzienlijke negatieve afwijking van het traject in het begin (2007-2013) en bijna ongewijzigde marges bij de uitgaven buiten vergrijzing op lange termijn - . Dat kan verklaard worden door twee nauw met elkaar verbonden factoren:

1. de duidelijke neerwaartse herziening van de BKV op middellange en lange termijn (-0,6% van het bbp over de periode 2013-2050 ten opzichte van de raming van 2006 van de BKV waarop het Advies van maart 2007 werd gebaseerd); deze beperkt het niveau van het tijdelijk vereiste (primaire en totale) overschot dat noodzakelijk is voor de houdbaarheid. Integendeel, de vereiste budgettaire inspanning op korte termijn om het nieuwe beoogde begrotingsoverschot te behalen is aanzienlijk verzaamd als gevolg namelijk van de sterke verhoging van de BKV over de periode 2007-2013 (cf. infra);

2. de duidelijke opwaartse herziening (bij ongewijzigde hypothese van de hoge trendmatige productiviteitswinsten) van de reële groeivoorzichten over dezelfde periode, ingevolge de opwaartse herzieningen van de bevolkingsvoorzichten (en onrechtstreeks van de voorzichten inzake beroepsbevolking en werkgelegenheid). Bij een ongewijzigd traject van het primair saldo buiten vergrijzing⁽²⁶⁾ verruimt deze herziening de facto de reële groeimarge voor het “neutrale” evenwicht van de uitgaven buiten vergrijzing (maar niet de marge per bevolkings- of beroepsbevolkingseenheid).

Hierna volgen ter herinnering de belangrijkste wijzigingen in de ramingparameters van de BKV in het verslag van 2008 (variant met afvlakking van de productiviteitswinsten), alsmede een becommentarieerde vergelijking met de ramingen van 2006 van de SCvV. De bedoeling is een beter inzicht te krijgen in de ingewikkelde interacties tussen de herramingen van de BKV en de dynamiek van de normatieve trajecten.

26 Bij veronderstelde ongewijzigde ratio van de overheidsontvangsten

Kader 4 Weerslag van de nieuwe demografische vooruitzichten op de raming van de budgettaire kosten van de vergrijzing op lange termijn

Het belangrijke kenmerk van de jongste ramingen van de SCvV (mei 2008) inzake budgettaire kosten van de vergrijzing is dat zij de nieuwe demografische vooruitzichten integreren van het Federaal Planbureau en de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie. Deze vooruitzichten hebben een weerslag op de evolutie van de ratio van de sociale uitkeringen op lange termijn (tegen 2050).

Tabel 9

Budgettaire kosten van de vergrijzing tegen 2050, scenario van de SCvV van 2006 en scenario van de SCvV van 2008 (afgevlakt en geactualiseerd volgens de economische begroting van februari 2009)

(% van het bbp)	2007-2013	2013-2018	2018-2030	2030-2050	2007-2018	2018-2050
BKV 2006	0,3%	0,4%	2,8%	2,2%	0,8%	5,0%
BKV 2008 (geactualiseerd)	3,0%	0,6%	2,1%	2,1%	3,6%	4,2%
Verschil (2008-2006)	2,7%	0,1%	-0,6%	-0,2%	2,8%	-0,8%

Bron: SCvV 2006, SCvV 2008, EB februari 2009 en eigen berekeningen.

Nota: BKV, budgettaire kosten van de vergrijzing, namelijk de variatie van de ratio van de sociale uitkeringen tussen twee

In het **scenario van 2008** van de SCvV worden de budgettaire kosten van de vergrijzing op lange termijn immers gevoelig neerwaarts herzien ten opzichte van het scenario van 2006: de stijging van de ratio van de sociale uitkeringen tussen 2018 en 2050 wordt geraamd op 4,2% van het bbp tegen 5,0% volgens de vooruitzichten van 2006. Deze neerwaartse bijstelling van de budgettaire kosten van de vergrijzing 'post 2018' contrasteert met de opwaartse herziening die over de vorige periode en in het bijzonder tussen 2007 en 2013 (+2,4% ten opzichte van de raming van 2006 van de SCvV) waargenomen is. De 'meerkosten' zijn toe te schrijven aan de verslechtering van de groeivooruitzichten op korte en middellange termijnen en aan nieuwe discretionaire maatregelen inzake sociale uitkeringen om met name de koopkracht te vrijwaren en bepaalde sociale minima op te trekken.

In het kader van een gegeven begrotingstraject in termen van begrotingsaldi wordt daaruit afgeleid dat de noodzakelijke beperkingen van de toelaatbare groeimarge van de primaire uitgaven excl. vergrijzing in volume tegen 2018 (2013 in het bijzonder) *verzwaard* zijn ten opzichte van het scenario van 2006, en vervolgens *verlaagd* zijn.

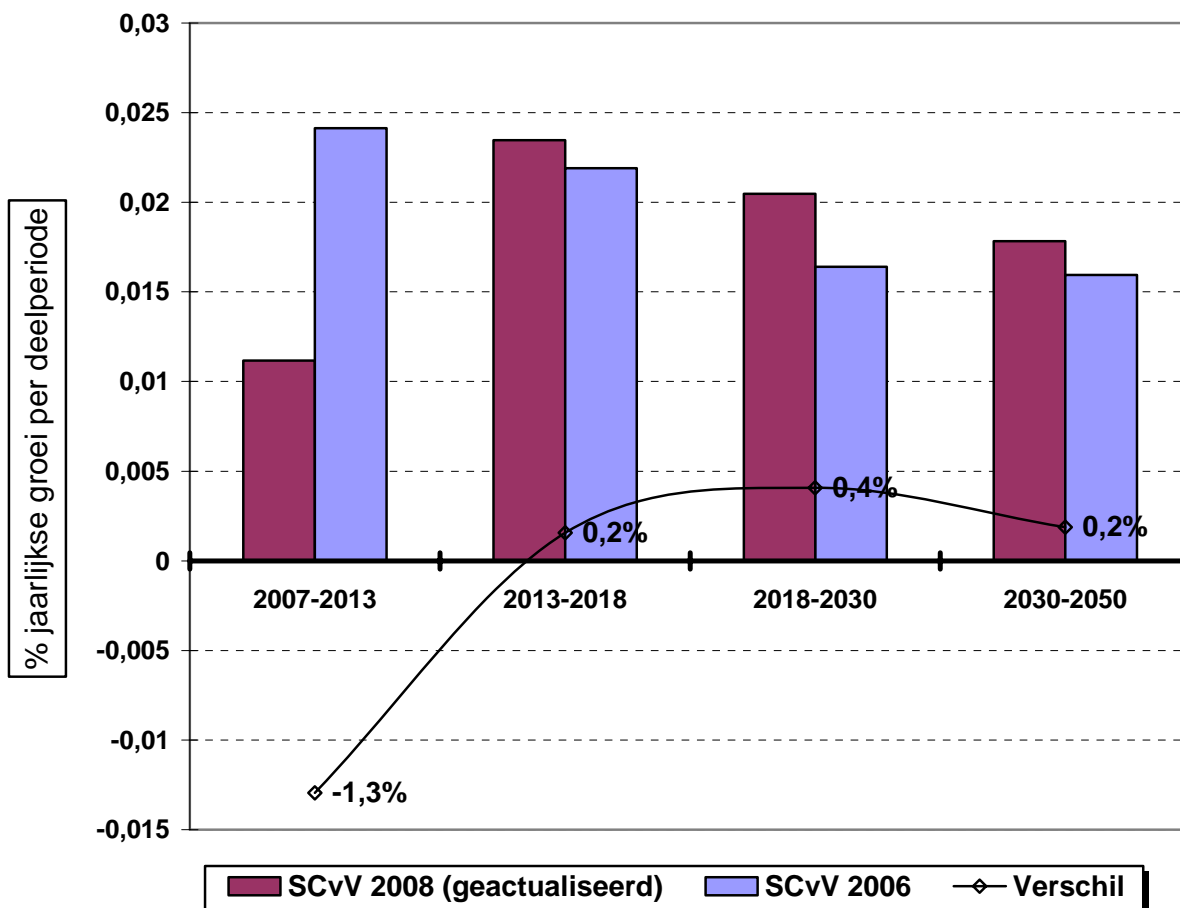
Zoals reeds hierboven vermeld, is de vertraagde stijging van de ratio van de sociale uitkeringen na 2018 het gevolg van de integratie van de nieuwe demografische vooruitzichten in het scenario van de SCvV van 2008. Drie belangrijkste verklarende factoren worden geïdentificeerd die de budgettaire kosten van de vergrijzing globaal gunstig beïnvloeden, hoewel zij elkaar gedeeltelijk opheffen.

Ten eerste gaan de nieuwe demografische vooruitzichten in het algemeen uit van een *bevolkingsgroei*, terwijl de oude ramingen een bevolkingsafname tegen 2050 vooropstelden. Dit nieuwe resultaat is te verklaren door een verbetering van het natuurlijk saldo op basis van gunstigere hypothesen inzake vruchtbaarheidscijfer en levensverwachting, maar ook en vooral door een herwaardering van het migratiesaldo. Alle leeftijdscategorieën worden versterkt in 'absolute cijfers', hoewel bepaalde wijzigingen in hun relatieve aandeel worden genoteerd ten opzichte van de vorige vooruitzichten. Bij ongewijzigd beleid en los van de macro-economische context, zal het aantal rechthebbenden op sociale uitkeringen aldus gevoelig sneller stijgen over de periode 2013-2050, wat zal leiden tot een mechanische toename **in volume** van de sociale uitgaven en tot een opwaarts effect op de budgettaire kosten van de demografische vergrijzing.

Ten tweede, wat de *macro-economische context* betreft, wordt vanaf 2014 een hypothese betreffende de versnelde stijging van het aantal gecreëerde banen gecombineerd met een hoge en gemiddeld ongewijzigde hypothese inzake productiviteitswinst. In het afgevlakte scenario van de SCvV wordt immers de productiviteitswinst geacht te stijgen van 1,1% in 2014 tot bijna 2% in 2025 en daarna te dalen tot en stabiel te blijven op 1,75% vanaf 2030 tot 2050. De hypothese van een jaarlijkse productiviteitswinst van 1,75% waarop het scenario van 2006 gebaseerd was, blijft dus gemiddeld ongewijzigd op een hoog peil. Bijgevolg worden de vooruitzichten met betrekking tot de bbp-groei op lange termijn duidelijk en duurzaam naar boven herzien. Dit getuigt van het belang om een hoog groeitempo te verwezenlijken inzake productiviteit en werkgelegenheid om de stijging van de budgettaire kosten van de vergrijzing te beperken. De volgehouden toename van het aantal gecreëerde banen volgt uit de snellere stijging van het aantal actieven (vooral als gevolg van het hogere migratiesaldo) én een structurele werkloosheidsgraad die, zoals vroeger, echter tegen 2030 een ongewijzigd percentage van 8% benadert. Onderstaande grafiek toont dat de reële (en voor de relatieve prijzen gecorrigeerde) economische groeivooruitzichten gedurende de hele periode 2013-2050 hoger zijn en leiden tot een werkelijke omkering van de relatieve toestand ten opzichte van de periode 2007-2013.

Grafiek 13

Vergelijking van de (voor de relatieve prijzen) gecorrigeerde hypothesen inzake reële groei, SCvV 2006 en 2008 (afgevlakt en aangepast scenario 2007-2013)



Bron: SCvV2006, SCvV2008, EB februari 2009 en eigen berekeningen.

Wat in het bijzonder de werkgelegenheid betreft, gaat de SCvV 2008 uit van een jaarlijkse stijging van het aantal gecreëerde banen met ongeveer 41.000 over de periode 2013-2018, namelijk dubbel zoveel als in het scenario 2006, als de productiviteitswinst relatief hoger blijft dan in de vorige jaren. Indien de productiviteit trager groeit, zou de toename van de werkgelegenheid nog sterker moeten zijn om dezelfde economische groei te behouden.

Tabel 10

Jaarlijkse gemiddelde variatie van de werkgelegenheid (aantal banen in duizendtallen)

	2007-2013	2013-2018	2018-2030	2030-2050
BKV 2006	34,9	19,9	-5,0	-6,9
BKV 2008 (geactualiseerd)	31,3	41,6	8,6	1,5

Dit nieuwe macro-economische kader heeft een groot gunstig 'noemereffect' of 'economische groei-effect' op de ratio van de sociale uitkeringen; dit effect overcompenseert het ongunstige volume-effect in de teller (cf. hierboven). Dit kader is echter gekoppeld aan ambitieuze hypothesen met betrekking tot de ontwikkeling van de arbeidsmarkt.

Ten slotte, gezien de lagere elasticiteit dan één - maar toch positieve elasticiteit - op lange termijn van de sociale uitkeringen ten opzichte van de economische groei, zoals opgenomen door de SCvV in haar vooruitzichten, mag ook worden verwacht dat de bijkomende groei alleen bijkomende overheidsuitgaven creëert. Sommige sociale uitkeringen, zoals de gezondheidszorg, kunnen immers beschouwd worden als een goed waarvan het verbruik toeneemt naarmate het inkomen stijgt (27). Dit laatste heeft een opwaartse invloed op het volume van de sociale uitkeringen ten opzichte van het jongste scenario van de SCvV, en matigt het positieve 'noemereffect' van de economische groei op de budgettaire kosten van de vergrijzing.

II.4 Referentietraject nr 2 – jaarlijkse primaire discretionaire inspanning van (gecumuleerd) 0,5% van het bbp tot de terugkeer van het begrotingsevenwicht (2019).

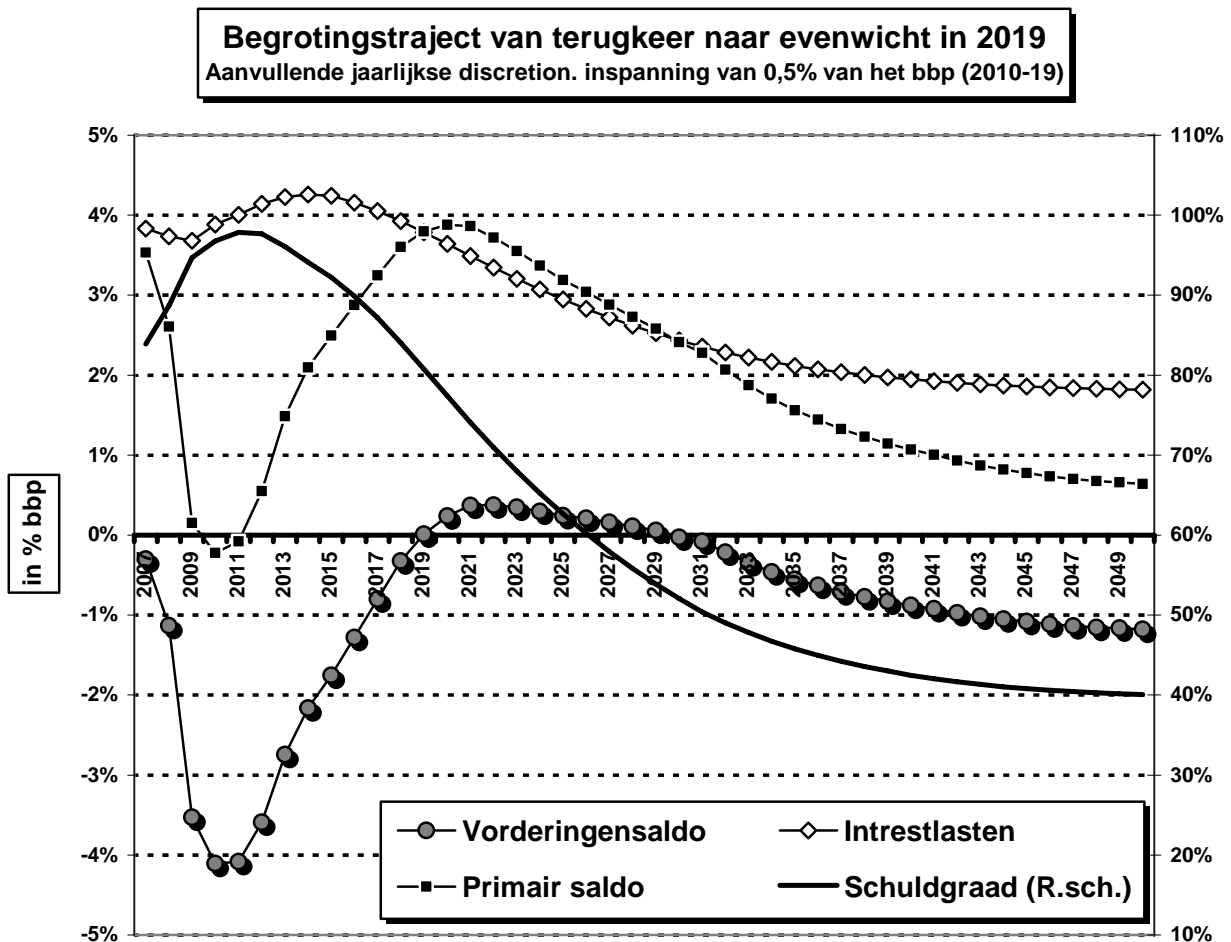
In het referentiescenario nr 2 wordt een verschillend pad bewandeld. Het gaat uit van de hypothese van een jaarlijkse (en gecumuleerde) primaire discretionaire inspanning van ongeveer 0,5% van het bbp, in navolging van wat is aanbevolen door de Europese Commissie aan de Lidstaten met een tekort en een hoge schuldgraad, eens de uittocht uit de recessie goed is in gang gezet, om de MTO (Medium Term Objective) doelstellingen van een structureel evenwicht of zelfs van een overschot opnieuw te bereiken. Wat is dan in dit typegeval de duur (en de totale omvang) van de vereiste budgettaire aanpassing ?

Het antwoord wordt gegeven in het hierna volgend traject. In het zelfde macro-economisch scenario als voordien moet men tot in 2019 (of 10 jaar) wachten voordat het evenwicht terugkeert, en dit doorheen een weliswaar in principe beperkte fase van oorspronkelijke verslechtering van de waargenomen begrotingsresultaten. Dit laatste punt is toe te schrijven aan het feit dat in een eerste fase de onderliggende negatieve niet-discretionaire weerslag (negatieve cyclische gevolgen in 2010, stijging van de rentelasten, stijging van de structurele of « endogene » ratio van de vergrijzingsgebonden uitgaven) het kwantitatief wint van de restrictieve discretionaire maatregelen (« beperkt » tot 0,5% van het bbp per jaar).

27 De SCvV gaat uit van een hypothese van de elasticiteit op lange termijn gelijk aan één van de uitgaven voor de gezondheidszorg ten opzichte van de economische groei.

Grafiek 14

Referentiescenario (nr 2) van een jaarlijkse primaire inspanning van 0,5% van het bbp tot aan het nieuw evenwicht.



De totale vereiste primaire inspanning is evenwel in dit geval niet veel groter dan die in scenario 1 (een verschil in niveau van 0,3% van het bbp in 2019-2020). Eens de dynamiek van de verlaging van het gewicht van de rentelasten opnieuw is in gang gezet (omgekeerd « Sneeuwbaaleffect »), heeft die immers in scenario 2 (28) meer tijd om tot de datum van het nieuwe evenwicht zich te ontplooiën. Dit compenseert dan tamelijk grotendeels de bijkomende « endogene » verzwaring van de structurele BVK tussen 2013 en 2019 (1,1% van het bbp in 6 jaar, of om en bij de 0,2% van het bbp per jaar).

De vereiste primaire saneringsinspanning in dit traject – hoewel meer in de tijd gespreid – blijft aanzienlijk en vergelijkbaar met die welke werd geleverd gedurende de periode 1992-98 om onder andere de toegang van België tot de euro te verzekeren.

Dit traject maakt het eveneens mogelijk - maar duidelijk later - dat de budgettaire houdbaarheid op lange termijn alsmede een hoge graad van voorfinanciering van de budgettaire kosten van

28 Met een verlaging van 0,5% van het bbp van het gewicht van die lasten tussen 2014 en 2019 (3,8% van het bbp), terwijl er nog een verhoging was van 0,1% van het bbp in scenario 1 tussen 2011 en 2013.

de vergrijzing (29) wordt verzekerd. Het Belgisch tekort convergeert dan op lange termijn naar 1,2% van het bbp en de schuldgraad zal zich dan stabiliseren op een peil dichtbij 40% van het bbp (en de rentelasten op 1,8% van het bbp).

Tabel 11

Scenario met een jaarlijkse inspanning van 0,5% van het bbp en van opnieuw een evenwicht in 2019

Genormeerd scenario van terugkeer naar evenwicht in 2019 met een jaarlijkse gemiddelde primaire inspanning van 0,5% bbp

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
"Endogeen" primair saldo	0,2%	-0,5%	-1,1%	-0,9%	-0,5%	-0,4%	-0,5%	-0,6%	-0,8%	-0,9%	-1,1%
Vereist primair saldo	0,2%	-0,2%	-0,1%	0,6%	1,5%	2,1%	2,5%	2,9%	3,2%	3,6%	3,8%
Verschil = Vereiste gecumul. NETTO inspanning	0,0%	0,3%	1,0%	1,5%	2,0%	2,5%	3,0%	3,5%	4,0%	4,5%	4,9%
Jaarlijkse NETTO (marginale) inspanning	0,0%	0,3%	0,7%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,4%
pm. Ex post beoogd saldo (NFB)	-3,5%	-4,1%	-4,1%	-3,6%	-2,7%	-2,2%	-1,8%	-1,3%	-0,8%	-0,3%	0,0%
pm. Intrestlasten (endog.)	3,7%	3,9%	4,0%	4,1%	4,2%	4,3%	4,2%	4,2%	4,0%	3,9%	3,8%
pm. Schuldgraad	94,7%	96,8%	97,9%	97,7%	96,1%	94,1%	92,3%	89,9%	87,2%	84,1%	80,8%

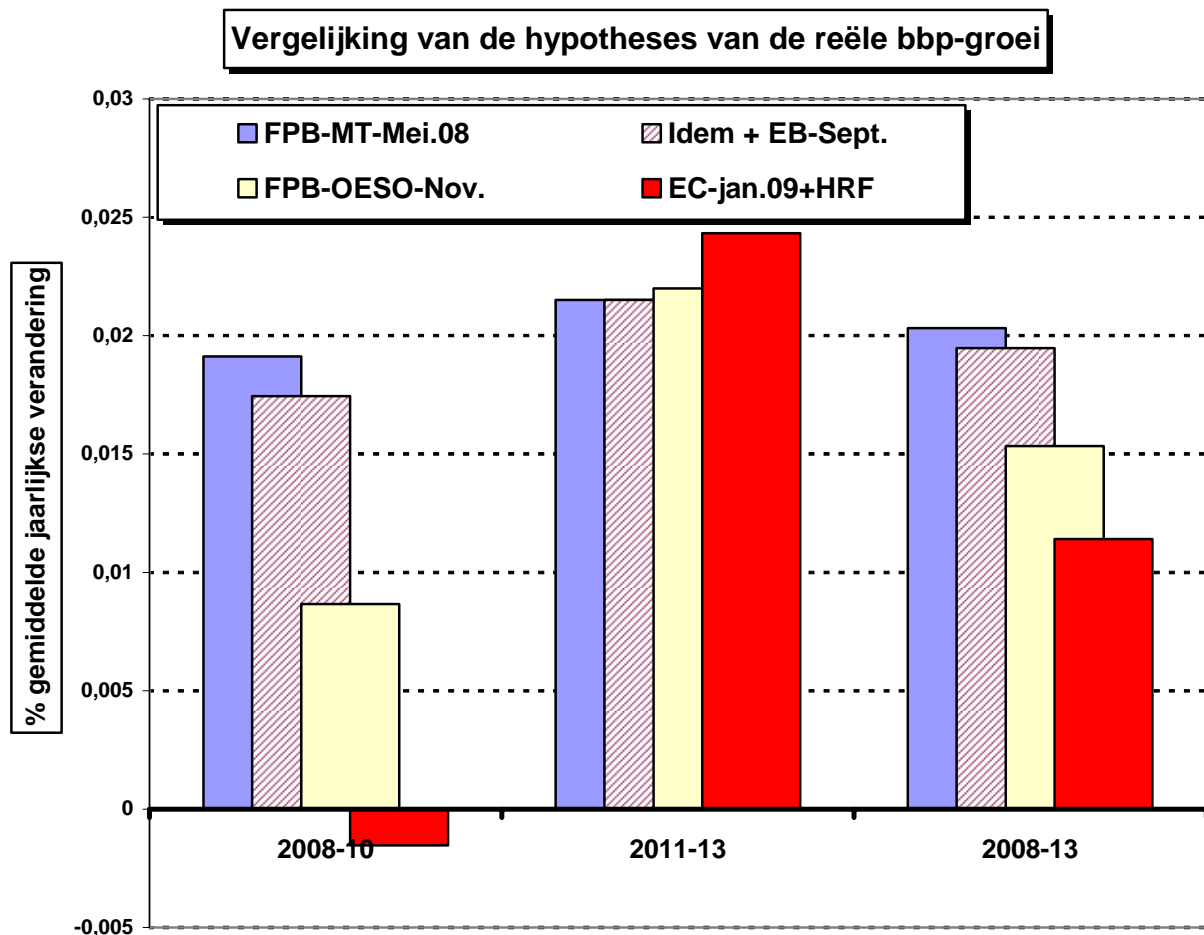
29 Namelijk over de periode 2019-2050, met een primair overschot van 3,9% van het bbp in 2019, een graad van voorfinanciering van meer dan 80% (of 3,3% van het bbp van de primaire marge voor de BKV van 4,0% van het bbp over de periode).

BIJLAGE I. TECHNISCHE FICHE BETREFFENDE HET REFERENTIE SCENARIO

AI.1. Hypothesen inzake reële groei en conjunctuurprofiel

De hypothesen met betrekking tot de reële groei voor België en voor de eurozone werden in minder dan zes maand zeer sterk naar beneden herzien, niet alleen op korte termijn (2008-2010) maar ook vanuit een meer structureel oogpunt en op middellange en lange termijn (tegen 2013).

Grafiek 15
Vergelijking van de hypothesen inzake reële groei



In het kader van haar macro-economische vooruitzichten op middellange termijn en van de startgegevens voor de herraming door de SCvV van de budgettaire kosten van de vergrijzing op middellange en lange termijn, raamde het FPB in het voorjaar van 2008 nog de gemiddelde jaargroei op 1,9% voor de 3 jaren 2008-2010 en op 2,2% voor de volgende 3 jaren (algemeen gemiddelde: iets hoger dan 2%). Amper negen maanden later heeft de Commissie haar ramingen betreffende de Belgische reële groei onlangs drastisch neerwaarts herzien:

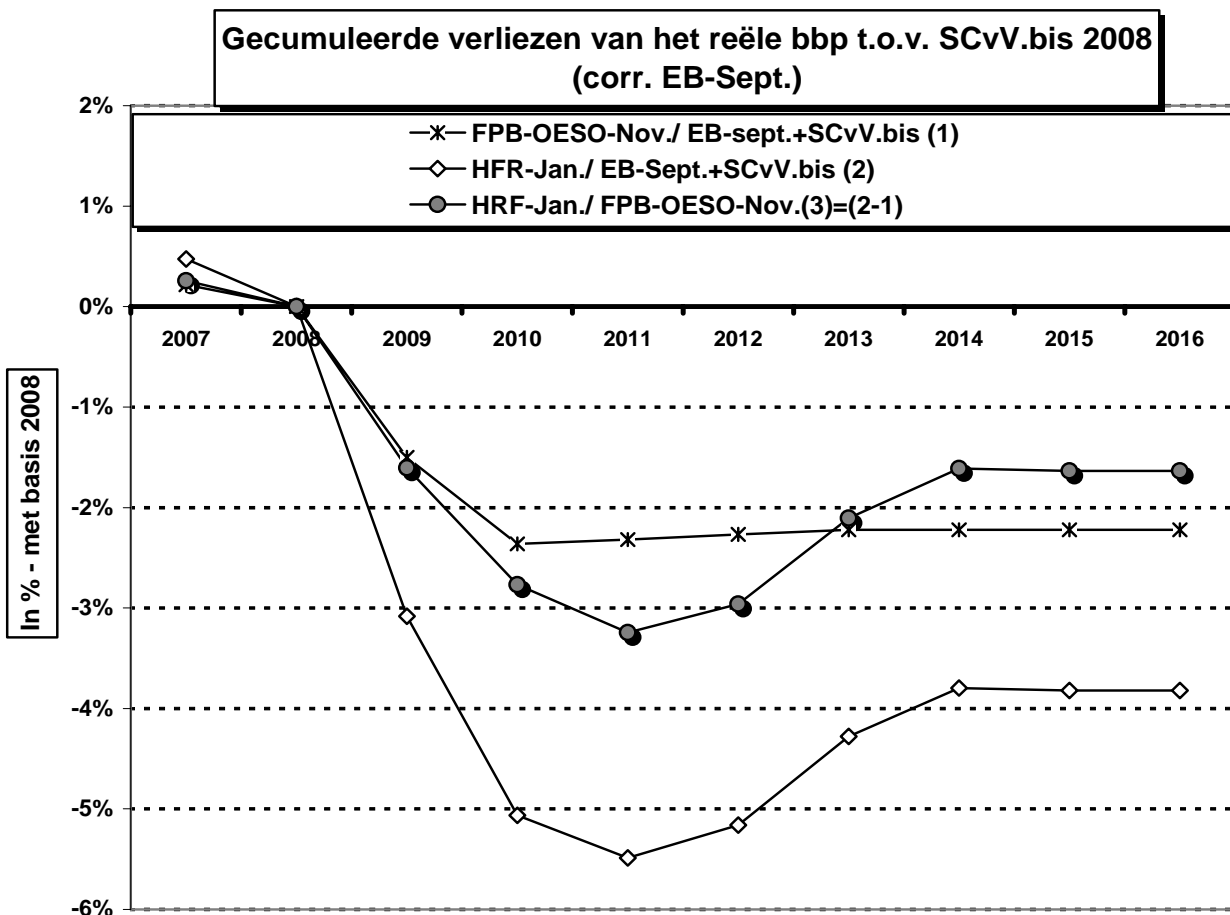
gemiddeld -0,2% op jaarbasis voor de jaren 2008-2010 (en zelfs gemiddeld -0,8% in 2009-2010).

Zelfs gesteld dat de reële groei gedeeltelijk opwaarts zal gecorrigeerd worden over de volgende drie jaren tot gemiddeld 2,4% op jaarbasis (vooral in 2012-2013), zou de jaargroei over deze zes jaren (2008-2013) aldus dalen van meer dan 2% tot amper 1,1% (een gecumuleerde afname van meer dan 5,0% van het bbp). Een dergelijk groeiverlies kan op zichzelf beschouwd worden als de oorzaak van budgettaire kosten ten belope van 2,5% van het bbp tegen 2013 en zelfs van meer dan 2,5% van het bbp tegen 2010-2011.

In het gehanteerde referentiescenario komen de hypothesen betreffende de Belgische groei tegen 2010 uit de Interim Forecast van 19 januari 2009 van de diensten van de Europese Commissie. Voor de volgende jaren (2011 tot en met 2015) wordt hier uitgegaan van een slechts gedeeltelijke inhaalbeweging van de sinds 2008 (inbegrepen) ondergane groeiverliezen. Het gedeeltelijke karakter van de inhaalbeweging weerspiegelt de in dit stadium voorzichtige hypothese dat de huidige daling van de groei ten minste gedeeltelijk permanente en onomkeerbare niveau-effecten zal hebben op het bbp. Met andere woorden, zelfs als het trendmatige (of potentiële) groeitempo later (binnen de 4-5 jaar) weer stijgt tot een peil dat dicht aansluit bij wat vroeger vooropgesteld was (2,1 tot 2,2% in de SCvV-2008) of bij wat tot in 2000 waargenomen was, is de hier gebruikte hypothese dat minstens een deel van het effectieve bbp-niveaupercentage tegen 2010 in dit stadium beschouwd moet worden als "definitief".

Deze hypothese wordt in onderstaande grafieken geïllustreerd.

Grafiek 16
Verschillen in bbp-niveaus tegen 2016



- De eerste curve (1) geeft het gecumuleerde groeiverschil, met als basis 2008 = 0%, van het macro-economische scenario van november 2008 van het FPB, dat gebaseerd is op de Economic Outlook van de OESO van november 2008 (30), ten opzichte van de hypothesen van het voorjaar 2008 van het FPB die in 2008 aangepast zijn aan de vooruitzichten van de Economische Begroting (EB, sept.) van september 2008 van het INR (initiële begroting 2008). Het daaruit volgende gecumuleerde groeiverschil blijkt thans reeds ruimschoots permanent (bijna gestabiliseerd tussen 2010 en 2013) en wordt dus hier verlengd tegen 2015-2016.
- De tweede reeks (nr.2) geeft het gecumuleerde groeiverschil weer van het hier gebruikte referentiescenario tegen 2015, ten opzichte van hetzelfde traject van het FPB-SCvV van het voorjaar 2008 (31). Dit referentietraject is gebaseerd voor de jaren 2008-2009 op de hypothesen van de Economische Begroting (EB) van januari 2009 en voor het jaar 2010 op de jongste hypothesen van de Europese Commissie, en wordt aangevuld door eigen hypothesen die voor de jaren 2011 tot en met 2014 herzien zijn. Vanaf 2015 worden de (afgevlakte) hypothesen van de SCvV overgenomen. Het gecumuleerde groeiverschil ten opzichte van de voorjaars hypothesen overschrijdt in 2010 5% (over amper twee jaar), bedraagt maximaal 5,5% in 2011 en loopt terug tot 3,8% in 2014-2016. Het inhaalniveau (2010-2015) van het groeiverlies 2008-2010 bedraagt op die basis “slechts” ongeveer iets meer dan een kwart (1,3% op een totaal van 5,1%). Als men de periode 2011-2015 vergelijkt met de periode 2008-2011, bedraagt dit “inhaalniveau” 30% (1,7% ten opzichte van een gecumuleerd verschil van 5,5%).
- De derde reeks (nr.3) is het resultaat van het verschil tussen de eerste twee reeksen en vergelijkt het groeitraject “EC-HRF” van januari 2009 met dit van het FPB van november 2008 (FPB-OESO-Nov.). Het gecumuleerde groeiverschil (over 3 jaar) is in 2011 met -3,2% het grootst, maar wordt voor de helft (1,6%) geneutraliseerd in de volgende drie jaren (2012 tot en met 2014) door het vooropgestelde compenserende cyclische groeierstel.
- Ten slotte (onderstaande Tabel nr. 10) wordt het groeiverlies voor de jaren 2009-2011 (vooral 2009-2010) slechts gedeeltelijk gecompenseerd door de verwachte groeistijging in de periode 2012-2014. Over de 6 jaren 2009-2014 zou de reële groei gemiddeld net 1,4% bedragen, waarbij het in 2012-2014 verwachte sterke herstel (gemiddeld + 2,8%) gedeeltelijk de bijna nulgroei van de 3 jaren 2009-2011 zou compenseren.

30 Zie Tabel 24 van het Verslag van 2 december 2008 van het FPB “Vooruitzichten 2008-2013 van oktober en november 2008”.

31 Met het “afgevlakte” traject van de SCvV, zoals in de zomer gepubliceerd, voor de jaren na 2013.

Tabel 12
Vergelijking van de jaarlijkse reële groeihypothesen

Reële groeihypothesen	% jaarlijkse verandering							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Groei SCvV-2008	1,7%	1,7%	2,4%	2,3%	2,1%	2,1%	2,8%	2,8%
Herziene groei okt. (SCvV afgevlakt + EB-Sept.08)	1,6%	1,2%	2,4%	2,3%	2,1%	2,1%	2,2%	2,3%
Groei FPB-OESO nov. + SCvV	1,4%	-0,3%	1,5%	2,3%	2,2%	2,1%	2,2%	2,3%
Groei EC (2008-10) + HRF jan. (na 2010)	1,1%	-1,9%	0,3%	1,8%	2,5%	3,0%	2,8%	2,3%
Groei FPB-maart 2009 (projectie 2009-2014)+SCvV	1,1%	-1,9%	0,6%	2,3%	2,3%	2,1%	2,2%	2,3%

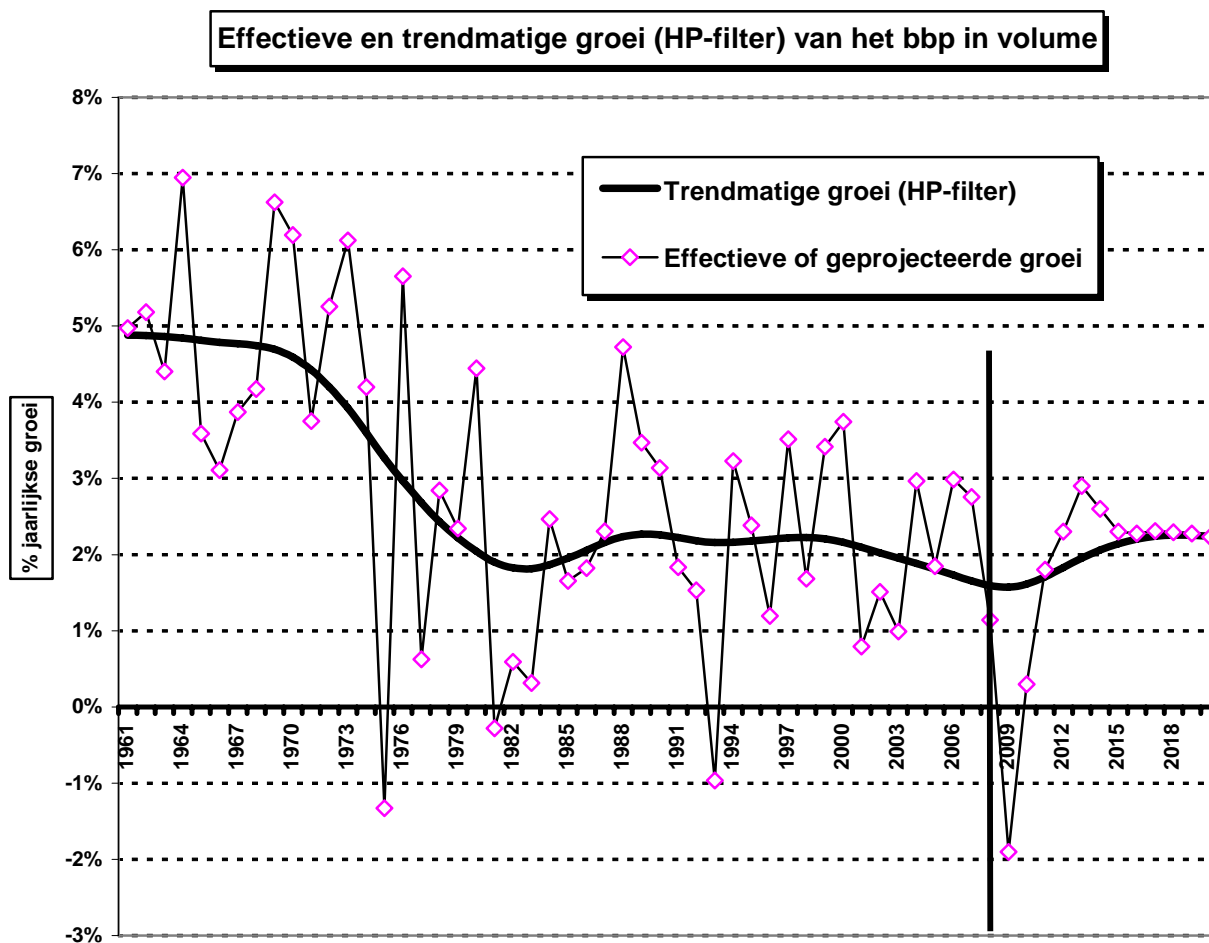
Tabel 13
Vergelijking van de groeihypothesen – gemiddelden per subperiode

Groeivergelijkingen	2009-11	2012-14	2009-14
FPB-MT-mei2008	2,1%	2,3%	2,2%
Idem afgevlakt + EB-Sept.	2,0%	2,1%	2,1%
FPB-OESO-Nov.2008	1,2%	2,2%	1,7%
EC-jan.09 + HRF (na 2010)	0,1%	2,8%	1,4%
FPB-Maart 2009	0,3%	2,2%	1,3%

Het weerhouden macro-economisch traject kan bij wijze van conclusie thans beschouwd worden als “een middenweg” tussen een scenario van een aanhoudend afglijden in een recessie en een scenario van een zeer krachtig en duurzaam conjunctuurherstel vanaf 2011, waardoor de weerslag van de recessie van 2009-2010 bijna volledig wordt weggewerkt.

Grafiek 17

Trendgroei en cyclische verschillen



In bovenstaande grafiek wordt de trendgroei (32) herraamd op basis van de hypothesen inzake reële groei die worden gebruikt in het referentiescenario op middellange en lange termijn (“afgevlakt” scenario van de SCvV vanaf 2015). Daaruit blijkt duidelijk dat:

1. met het gebruikte tijds patroon, met een in 2012-2014 verwacht sterk herstel – en zonder andere belangrijke ongunstige conjuncturele gebeurtenissen in de volgende jaren! – kan de aldus geraamde output-gap geleidelijk gedicht worden en in 2015 weggewerkt worden. Op dat moment en op die basis zouden het begrotingssaldo en het cyclisch gecorrigeerde (of structurele in functie van de toegepaste definitie) saldo in principe moeten overeenstemmen.
2. dit macro-economische scenario nog kan beschouwd worden als volstrekt optimistisch op middellange en lange termijn. Het gaat immers uit van een terugkeer, vanaf het midden van het volgende decennium (2014-2015), naar een trendmatig groeitempo dat duidelijk hoger is dan 2% (2,2% zoals in het afgevlakte scenario van de SCvV in 2008). Bovendien is het gebaseerd op de volgende dubbele hypothese: een zeer sterke groei van de werkgelegenheid gedurende het hele decennium (0,8% per jaar) ondanks de toename van de productiviteitswinst tot 1,5% gemiddeld over tien jaar (en 1,9% aan het einde van het decennium). De “gemiddelde” trendgroei zou aldus weer gelijkwaardig zijn aan die van de jaren ‘90, en duidelijk hoger dan die van het huidige decennium (1,8%).

32 Gemeten op basis van een filter van het type Hodrick-Prescott met een parameter in waarde gelijk aan 100 (zelfde hypothese als die gebruikt door de diensten van de Europese Commissie).

Al.2. Andere macro-economische hypothesen (inflatie, impliciete rentevoeten)

Wat de inflatie betreft, heeft de centrale hypothese inzake overheidsfinanciën (in het bijzonder het luik primaire uitgaven) vooral betrekking op de evolutie van de relatieve prijzen (indexeringsindex van de bezoldigingen en sociale uitkeringen alsmede de consumptieprijnsindex, ten opzichte van de evolutie van de bbp-deflator, waarbij die laatste de noemer van de ratio van de primaire uitgaven beïnvloedt).

Deze indicator van de *relatieve prijzen* is in 2008 aanzienlijk verslechterd (is toegenomen), met een opwaarts effect op de ratio van de primaire uitgaven (van niet minder dan 0,8% van het bbp). Op basis van de huidige beschikbare informatie en vooruitzichten zou deze factor in 2009 daarentegen een gevoelige gunstige weerslag (0,7% van het bbp) moeten hebben, met een hogere stijging van de gezondheidsindex dan die van de consumptieprijzen, maar echter met een toename van de gewogen deflator van de prijzen van de primaire uitgaven die met ongeveer 1,5% (33) lager ligt dan die van de bbp-deflator (met een gunstige weerslag van ongeveer 0,7% van het bbp op de waargenomen ratio van de primaire uitgaven). Op basis van de vooruitzichten van de Interim Forecast van januari van de diensten van de Europese Commissie zou de stijging van de consumptieprijzen (en onrechtstreeks van de gewogen deflator van de primaire uitgaven) in 2010 nog licht lager zijn (met 0,3%) dan die van de bbp-deflator. Als vereenvoudigende hypothese worden de relatieve prijzen van de primaire uitgaven (en van de consumptieprijzen) vanaf 2011 en tot en met 2014 geacht bijna gestabiliseerd te zijn (een jaarstijging van 0,1% die geleidelijk de daling van 2010 neutraliseert). Daarna blijven ze onveranderd.

Wat de *rentevoeten* op de overheidsschuld betreft, gaat het traject uit van een gemiddelde of impliciete rentevoet die in 2010 gestabiliseerd is op het in 2009 bereikte lage peil (4,2%), gevoelig lager dus dan de impliciete rentevoet die in 2007-2008 nog waargenomen was (4,6%). Dit traject gaat uit van het behoud op een laag peil van de gemiddelde rentevoeten op korte termijn in 2009-2010, gezien de na 2009 aanhoudende zwakke Europese conjunctuur, het beperkte en late herstel in 2010 en de sterke afname van de huidige inflatoire druk in 2009. Wat de rentevoeten op lange termijn betreft, heeft de tegenwoordig waargenomen gevoelige stijging van de spreads ten opzichte van de rentevoeten van de Bunds, in dit stadium niet geleid tot een sterke toename van de Belgische rentevoeten, maar treedt die eerder op tegen de achtergrond van een aanzienlijke daling van de Duitse rentevoeten, waaruit België dus geen voordeel trekt.

Zelfs als de Belgische rentevoeten op lange termijn aanzienlijk verder zouden stijgen, hebben de schuld en de bruto financieringsbehoeften momenteel zo'n structuur dat deze toename pas na enige tijd een weerslag zou hebben op de gemiddelde impliciete rentevoet. Rekening houdend met de gehanteerde hypothese van een – late - versnelling vanaf slechts 2011 van het herstel (met duidelijke resultaten op jaarbasis in 2012), gaat de in dit stadium gebruikte technische hypothese uit van een geleidelijke stijging van de Belgische impliciete rentevoet tot 4,5% in 2012 en tot 4,7% in 2014-2015 (namelijk een reële rentevoet van bijna 2,7% bovenop

33 Deze gunstige hypothese inzake relatieve prijzen in 2009 hangt echter essentieel af van de hypothese die gebruikt wordt in de Economische Begroting (EB) van januari 2009 van een zeer hoge bbp-deflator (3,3% tegen maar 2,3% voor België in het scenario van de Interim Forecast van de diensten van de Europese Commissie). Dit verschil volgt vooral uit het feit dat de vooropgestelde verbetering van de Belgische externe ruilvoetontwikkelingen in 2009 veel sterker is in de EB dan in de Interim Forecast van de Commissie.

een inflatie van 2%). Na een zeer laag peil in 2009-2010 (4,2%) zou de impliciete nominale rentevoet aldus opnieuw dicht aansluiten bij het gemiddelde van de jaren 2004-2007.

De overheidsschuld wordt geacht eind 2009 94,7% van het bbp te bereiken (een hoger percentage dan de vooruitzichten van de Commissie) als gevolg van met name de opname van 2 miljard EUR als bijkomende steun toegekend door de Vlaamse Gemeenschap aan KBC Bank. Tot en met 2011 wordt de schuld vervolgens geacht te evolueren in functie van het vorderingensaldo en met 0,2% van het bbp per jaar te stijgen via netto verrichtingen excl. NFB (KVD, enz.). Bij gebrek aan gegevens in dit stadium wordt geen bijzondere hypothese gebruikt inzake verkopen van financiële activa.

AI.3. Macro-budgettaire hypothesen inzake ontvangsten en primaire uitgaven in het referentiescenario

Wat de overheidsontvangsten betreft, wordt van de technische onderstelling uitgegaan dat de ratio (excl. de toegerekende bijdragen maar incl. de fiscale overdrachten naar de EU) vanaf 2010 in het basisscenario stabiliseert op een peil dat 0,2% van het bbp hoger is dan het in 2009 verwachte peil, maar dat 0,6% van het bbp lager is dan het voor 2008 geraamde peil. De toename met 0,2% in 2010, na de sterke daling in 2009 (-0,8% van het bbp) wordt geacht de weerslag te weerspiegelen van de grote inflatieschommelingen in 2008-2010 op de kost van de indexering van de fiscale parameters in de PB. Deze technische hypothese van een stijging (met 0,2% van het bbp) van de ratio over de periode 2009-2013 is grotendeels verenigbaar met de in december 2008 gepubliceerde budgettaire vooruitzichten op middellange termijn van het FPB op basis van de macro-economische hypothesen van de Economic Outlook van de OESO van november 2008; daarin blijft deze ratio (excl. fictieve bijdragen) globaal stabiel rond 47,6% over de projectieperiode 2009-2013.

Wat de projectie van de primaire uitgaven tegen 2013 betreft, is de uitgevoerde simulatie ruimschoots gebaseerd op de jongste gedetailleerde prognose "FPB-OESO-Nov." die door het FPB gemaakt is in het kader van haar traditionele najaarsbijstellingen van haar meerjarige begrotingsvooruitzichten op middellange termijn van het voorjaar, en die begin december 2008 werd gepubliceerd.

Verschillende duidelijke methodologische principes hebben geleid tot de inpassing van deze macro-budgettaire prognose in de boven beschreven nieuwe macro-economische context.

- Inzake de sociale uitkeringen (vergrijzinggebonden uitgaven) wordt als basisprincipe gesteld nauw aan te sluiten (excl. aanpassingen van de "cyclische" werkloosheid) bij de (gedefleerde) evoluties in volume die aan de grondslag liggen van de prognose van november 2008 van het FPB (scenario van de Economic Outlook van de OESO van november) en die overigens voor de periode 2007-2013 zeer nauw aansluiten (34) bij de vooruitzichten op middellange en lange termijn van de SCvV van mei 2008. Hieraan moet herinnerd worden dat de begrotingsscenario's van de SCvV (voorjaar 2008) en van het FPB (geactualiseerde vooruitzichten van november), in dit scenario en ondanks de geleidelijke sterke vergrijzing van de bevolking, uitgaan van een vertraagd groeitempo van het volume van de sociale uitkeringen (excl. werkloosheid) tussen de jaren 2008-2010 (gemiddeld 3,7%) en 2010-2013 (3,0%), namelijk een verschil van 0,6% dat gedeeltelijk het gevolg is van het (veronderstelde) gebrek aan nieuwe expansieve discretionaire initiatieven, alsmede van de impliciete hypothese van een "endogene" neerwaartse herziening van de groei van de gezondheidszorg;

34 Excl. de weerslag van de jongste expansieve discretionaire beslissingen daaromtrent, met name bij de begrotingscontrole van de zomer, bij de opmaak van de initiële begroting 2008 en recenter bij de uitwerking van het herstelplan in januari 2009.

- Wat de overheidsinvesteringen betreft, is het evolutiepatroon in volume van de prognose “FPB-OESO-Nov.” tot 2013 behouden om rekening te houden met de “politieke” cyclus van de investeringen van de Lokale overheden. Vanaf 2014 worden deze uitgaven geacht jaarlijks te evolueren aan het trendmatige groeitempo van de economie (stabilisering op 1,7% van het trendmatige bbp);
- Wat de werkloosheidsuitgaven sensu stricto betreft (excl. brugpensioenen en loopbaanonderbrekingen), wordt een gedeeltelijk vertraagde proportionele cyclische correctie aangebracht, die modelmatig zo is berekend dat de neutraliteit wordt opgelegd op het einde van de periode (2015), wanneer de output-gap wordt geacht gedicht te zijn. Ten opzichte van de prognose “FPB-OESO-Nov.” bereikt het percentage van de (bijkomende) cyclische werkloosheidsuitgaven in 2011 een maximum met 0,15% van het bbp;
- Wat de andere uitgaven excl. vergrijzing en overheidsinvesteringen betreft, toont de analyse van de gegevens van de prognose “FPB-OESO-Nov.” (gemaakt vóór de invoering van het herstelplan) dat de gebruikte hypothesen inzake reële groei in 2009 laag zijn, in 2010 zeer hoog en gemiddeld over de driejarige periode 2011-2013 opnieuw zeer laag. Voor de eerste periode (2009-2010) wordt een correctie aangebracht om een deel van de stijgende uitgaven van 2010 te verschuiven naar het jaar 2009. Voor de tweede periode (na 2010) volgt deze tamelijk terugkerende onderschatting van de “endogene” groei van de uitgaven excl. sociale uitkeringen in de vooruitzichten van het FPB vrij logisch uit de tamelijk beperkende en restrictieve definitie met betrekking tot het begrotingstraject dat wordt gebruikt bij “ongewijzigde wetgeving” of op basis van behoorlijk geregistreerde wetgevende beslissingen, eerder dan op basis van het ruimere begrip “ongewijzigd discretionair begrotingsbeleid”. In het traject excl. overheidsinvesteringen van de primaire uitgaven excl. vergrijzing, zoals opgenomen door het FPB, bedraagt de verwachte gemiddelde jaargroei van deze uitgaven (vóór herstelplan) 1,8% per jaar voor de jaren 2007-2010 (3 jaar), maar slechts 1,3% voor de volgende 3 jaar (2011-2013). Met gemiddeld 1,5% op jaarbasis over 6 jaar is deze verwachte groei – met name op het vlak van de deelstaten – ruimschoots lager dan het jaargemiddelde van de 6-8 jaar met 2007 als slotjaar (bijna 2,5%);
- Er wordt bijgevolg voor het referentietraject gekozen voor een middenweg tussen de recente historische waarneming en de sterke “endogene” vertraging zoals vooropgesteld door het FPB. De hier gebruikte concrete interpretatie van de hypothese inzake budgettaire neutraliteit (afwezigheid aan discretionaire stimulansen) is de stabiliteit of invariantie van het (cyclisch gecorrigeerde (35)) structurele primair saldo excl. vergrijzing. In de veronderstelling dat de ratio van de overheidsontvangsten (bijna) ongewijzigd blijft en dat er geen aanzienlijke wijzigingen optreden van de relatieve prijzen, komt die bijna overeen met de hypothese van een reële groei van de primaire uitgaven excl. vergrijzing die geënt wordt op de trendmatige economische groei. Met andere woorden, het "neutrale" structurele primair saldo excl. vergrijzing wordt verondersteld vanaf 2009 onveranderlijk te zijn op middellange termijn in het referentietraject.

Al.4. Vergelijking met de jongste prognoses van het FPB (maart 2009).

In een halverwege maart 2009 door het FPB overhandigd Verslag op vraag van de Heer M. WATHELET, Staatssecretaris voor Begroting, heeft het FPB onlangs een voorlopige nieuwe prognose op middellange termijn (Prognose 2009-2014) gemaakt. Aldus kan een afbakening

35 Voor de zogenaamde “noemereffecten”, gebonden aan de variaties van de output-gap, op de ratio van de primaire uitgaven excl. vergrijzing.

gemaakt worden van de budgettaire vooruitzichten voorbij de beperktere tijdshorizon van de laatste Economische Begroting (2009). Het FPB waarschuwt zelf « De macro-economische resultaten en die betreffende de overheidsfinanciën zullen zeer waarschijnlijk in een niet te verwaarlozen mate gedurende de eerstkomende twee maanden herzien worden » (blz. 1). De hierna volgende tabel geeft de belangrijkste elementen weer tot vergelijking van de hypothesen en resultaten van dit Advies en die van het Verslag van het FPB.

Tabel n°14. Vergelijking van de budgettaire hypothesen en resultaten in de prognoses van de HRF en het FPB.

Vergelijkende tabel van de hypothesen en resultaten ten opzichte van de Projectie 2009-2014 van het FPB (maart 2009)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Reële groei hypothesen							
* HRF	1,1%	-1,9%	0,3%	1,8%	2,5%	3,0%	2,8%
* FPB	1,1%	-1,9%	0,6%	2,3%	2,3%	2,1%	2,2%
Vershil	0,0%	0,0%	-0,3%	-0,5%	0,2%	0,9%	0,6%
Gecumuleerd verschil	0,0%	0,0%	-0,3%	-0,8%	-0,6%	0,4%	0,9%
Begrotingssaldi (EDP) bij ongewijzigd beleid							
In % bbp							
* HRF	-1,1%	-3,5%	-4,4%	-5,1%	-5,1%	-4,9%	-4,9%
* FPB	-1,2%	-3,1%	-4,3%	-4,6%	-4,8%	-4,6%	-4,6%
Vershil	0,1%	-0,4%	-0,1%	-0,5%	-0,3%	-0,2%	-0,3%
Idem excl. initieel verschil 2009		0,0%	0,3%	0,0%	0,1%	0,2%	0,1%
Structureel primair saldo							
In % bbp							
* HRF	2,2%	0,9%	0,5%	0,0%	-0,1%	-0,1%	-0,3%
* FPB	1,9%	1,9%	1,2%	0,5%	0,0%	0,0%	-0,1%
Vershil	0,3%	-1,0%	-0,7%	-0,5%	-0,1%	-0,1%	-0,2%
Jaarlijkse evolutie van het verschil	0,4%	-1,2%	0,3%	0,2%	0,4%	0,0%	-0,1%
Output gap							
In % bbp							
* HRF (/ Trendmatige groei)	2,3%	-1,2%	-2,4%	-2,2%	-1,7%	-0,8%	-0,2%
* FPB (/ Potentiële groei)	1,3%	-2,2%	-2,9%	-2,1%	-1,3%	-0,7%	0,0%
Vershil	1,0%	1,0%	0,5%	-0,1%	-0,4%	-0,1%	-0,2%
Jaarlijkse evolutie van het verschil	0,4%	0,1%	-0,5%	-0,7%	-0,3%	0,4%	-0,1%

1. Inzake reële groei hypothesen (van het bbp) zijn de cijfers uiteindelijk niet erg verschillend. De groei hypothese van de HRF is gemiddeld een weinig hoger over de gehele periode 2009-2014 (een verschil van iets meer dan 0,1% per jaar – of 1,4% in vergelijking met 1,3%). Het veronderstelde cyclisch profiel is evenwel een weinig verschillend. In het begin is het herstel een beetje trager en komt het in het scenario van de HRF later op gang, namelijk in 2010-2011 (een negatief verschil van gemiddeld 0,4%) maar daarna wordt het cyclisch herstel krachtiger (gemiddeld een positief verschil van ongeveer 0,6% over 3 jaar, namelijk in 2012-2014). In beide gevallen wordt verondersteld dat de output-gap in 2014 gedicht (FPB) of bijna gedicht (HRF) is.

2. In termen van begrotingssaldi lijken hun respectieve evoluties in het referentiescenario « bij ongewijzigd beleid », in hun geheel zeer goed op elkaar en lopen ze bijna parallel. Het begrotingstekort bij het FPB ligt evenwel systematisch onder dat van het traject van het HRF. Er kan worden vastgesteld dat het oorspronkelijk tekort « FPB » in 2009 (0,3% van het bbp) lager ligt dan dat welke vooropgesteld is door de federale regering bij de recente begrotingscontrole. Afgezien van dat initieel verschil in 2009 zijn de begrotingstrajecten tegen 2014 bijna gelijk op 0,1% van het bbp na (een « endogene » verslechtering van ongeveer 1,4% van het bbp in 5 jaar).

3. De evolutie van de structurele primaire saldi hangt niet alleen af van de evolutie van de effectieve primaire saldi, maar eveneens van de correcties om rekening te houden met de zogenaamde « niet discretionaire » invloeden, hoofdzakelijk de cyclische correcties die gebonden zijn aan de evolutie van de output-gap (methodologie van het FPB), maar desgevallend ook met de niet-discretionaire en niet-cyclische invloeden (eenmalige factoren en niet-recurrente maatregelen, zogenaamde « Relatieve prijzeneffecten », enz.). Belangrijke

verschillen bij de verwachte evolutie van die structurele primaire saldi komen vooral voor in de eerste helft van de periode (2008-2011) en in het bijzonder in 2009. Voor 2009 is het verschil in evolutie van de structurele primaire saldi niet het gevolg van de evolutie van de output-gap (het verschil blijft stabiel van jaar op jaar) maar wel van de door het FPB verwachte geringere verslechtering van de effectieve primaire saldi, alsmede van het feit dat de HRF rekening houdt met de weerslag van de wijzigingen van de relatieve prijzen op de ratio van de primaire uitgaven (en dus van de primaire saldi)

4. Daarna (na 2009) verslechtert het primair saldo minder in het traject van de HRF dan in dat van het FPB. Dat is echter nogal gemakkelijk a posteriori toe te schrijven aan het feit dat in het scenario van het FPB de verbetering van de output-gap veel meer uitgesproken is (+2,2% in 2009-2014 in termen van het *potentiële* bbp) dan in het scenario van de HRF (hier +2,2% in termen van het *trendmatige* bbp). De cyclische budgettaire verbetering is dus ondanks een laag blijvende potentiële groei, paradoxaal in het traject van het FPB groter dan in het traject van de HRF waarin de reële groei hoger is maar het herstel van de trendmatige groei nog meer uitgesproken is.

5. Tenslotte zijn de trajecten in beide scenario's erg vergelijkbaar en leiden ze tot bijna dezelfde conclusie : bij ongewijzigd beleid dalen de toekomstige begrotingssaldi zoals ze thans worden geraamd niet spontaan onder de grens van 4,5% en zouden ze tegen 2014 dicht bij 5% van het bbp kunnen blijven. Die convergentie verbergt bepaalde technische secundaire verschillen inzake het profiel en het verwachte niveau inzake reële groei en trendmatige (en/of potentiële) groei. Hoewel die verschillen soms beduidend zijn op korte termijn, hebben ze toch de neiging elkaar wederzijds te compenseren en opgeheven te worden op het einde van de prognoseperiode. Men kan de idee naar voren brengen dat in termen van evolutie van de begrotingssaldi over de periode 2009-2014 de reële groeihypothese van het bbp die op termijn iets minder gunstig zijn in het scenario van het FPB, grosso modo gecompenseerd worden door de op het einde van de periode gunstiger begrotingshypothese van een vertraagde endogene groei van de reële primaire uitgaven (buiten vergrijzing).

BIJLAGE II. VERGELIJKING VAN DE INSPANNINGEN EN KOSTEN/BATEN-ANALYSE VAN BEIDE TRAJECTEN

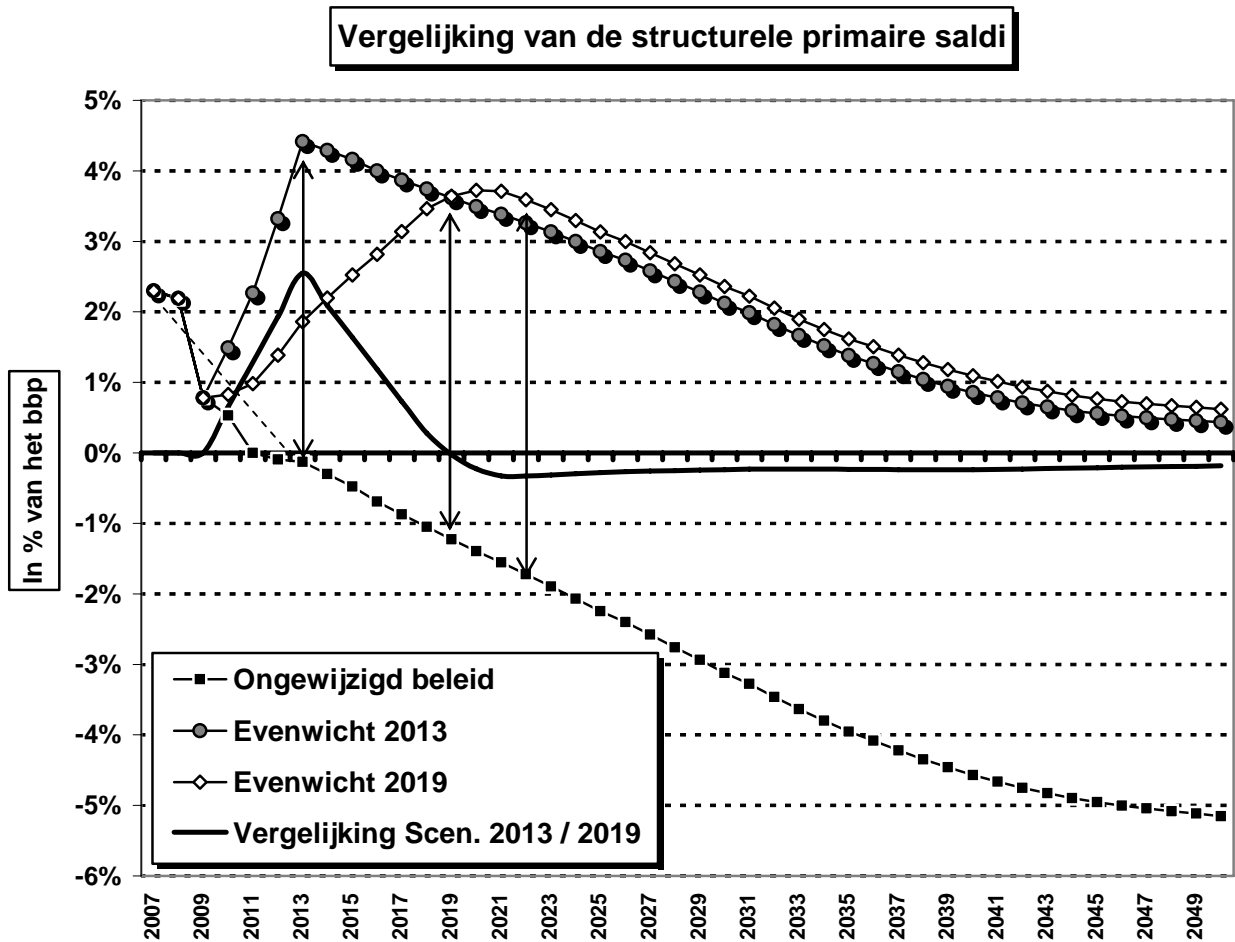
All.1. Vergelijking van de primaire saldi en van de structurele inspanningen

Onderstaande grafiek vergelijkt de trajecten inzake primaire saldi respectievelijk in de drie uitgewerkte scenario's (het referentiescenario "bij ongewijzigd beleid" en de twee scenario's die tot een evenwicht leiden tegen respectievelijk 2013 en 2019). Teneinde het lezen te vergemakkelijken voor wat de te leveren inspanningen inzake begrotingsconsolidatie betreft, worden deze (grotendeels cyclisch gecorrigeerde) trajecten in structurele termen gedefinieerd.

In het scenario "evenwicht in 2013", is de structurele doelstelling inzake primaire saldi een overschot van 4,4% van het bbp, tegen een "endogeen" structureel primair saldo van -0,1% van het bbp in het scenario "bij ongewijzigd beleid". De primaire structurele inspanning die in 4 jaar moet geleverd worden, bedraagt bijgevolg 4,5% van het bbp. In de loop van de eerste twee jaren bedraagt de beoogde verbetering van het structurele primair saldo 1,5% van het bbp in 2 jaar. Daardoor kan de verslechtering van het structurele primair saldo van 2009 gecompenseerd worden en kan dit saldo dalen naar het peil van 2007-2008. Aangezien dit saldo ondertussen verder kan verslechteren met 0,8% van het bbp (vooral door de structurele stijging van de zogenaamde vergrijzinggebonden uitgaven), bedraagt de werkelijk te leveren totale primaire inspanning 2,3% van het bbp in 2 jaar.

Grafiek 18

Vergelijking van de structurele primaire begrotingsaldi (en inspanningen)



In het scenario “tegen 2019” is de beoogde of te bereiken doelstelling inzake structureel primair saldo in 2019 (3,6% van het bbp) minder hoog dan in 2013 in het scenario “tegen 2013”. De te leveren structurele inspanning is daarom echter niet kleiner, wel integendeel. Een verdere verslechtering van het structurele primair saldo is ondertussen immers te verwachten als gevolg van de endogene toename van de vergrijzinggebonden uitgaven of van de uitgaven voor sociale uitkeringen, zodat het totale structurele primair tekort in 2019 -1,2% van het bbp zou bedragen. De te leveren werkelijke totale structurele inspanning bedraagt dus 4,8% van het bbp in 20 jaar (gemiddeld bijna 0,5% van het bbp per jaar).

All.2. Equivalenten bij de primaire uitgaven van de vereiste discretionaire inspanningen

Teneinde kwantitatieve aanduidingen te kunnen geven over de relatieve omvang van de te leveren begrotingsinspanningen en de verschillende mogelijke combinaties voor de verdeling daarvan, bestaat een reeds vroeger gebruikte methode⁽³⁶⁾ erin de restrictieve inspanning te ramen die geleverd moet worden bij alleen de primaire uitgaven buiten vergrijzing (of anders bij de afzonderlijk beschouwde totale primaire uitgaven), uitgaande van de technische hypothese dat de ratio van de totale overheidsontvangsten ongewijzigd zou blijven.

Ter illustratie wordt de volledige saneringsinspanning bijgevolg geacht slechts geleverd te worden bij de primaire uitgaven buiten vergrijzing (weliswaar met daaruit voortvloeiende besparingen op het vlak van de rentelasten). Dat is uiteraard operationeel een weinig realistische en geloofwaardige hypothese gelet op de omvang van de vereiste globale begrotingsaanpassing.

Onderstaande grafieken geven de aldus berekende of afgeleide normatieve trajecten weer die worden gemeten ofwel in evolutie-indexen in reële termen met als basis 2009 = 1, ofwel in logaritmische niveaus van deze indexen⁽³⁷⁾ in de drie scenario's (referentie, tegen 2013 en tegen 2019).

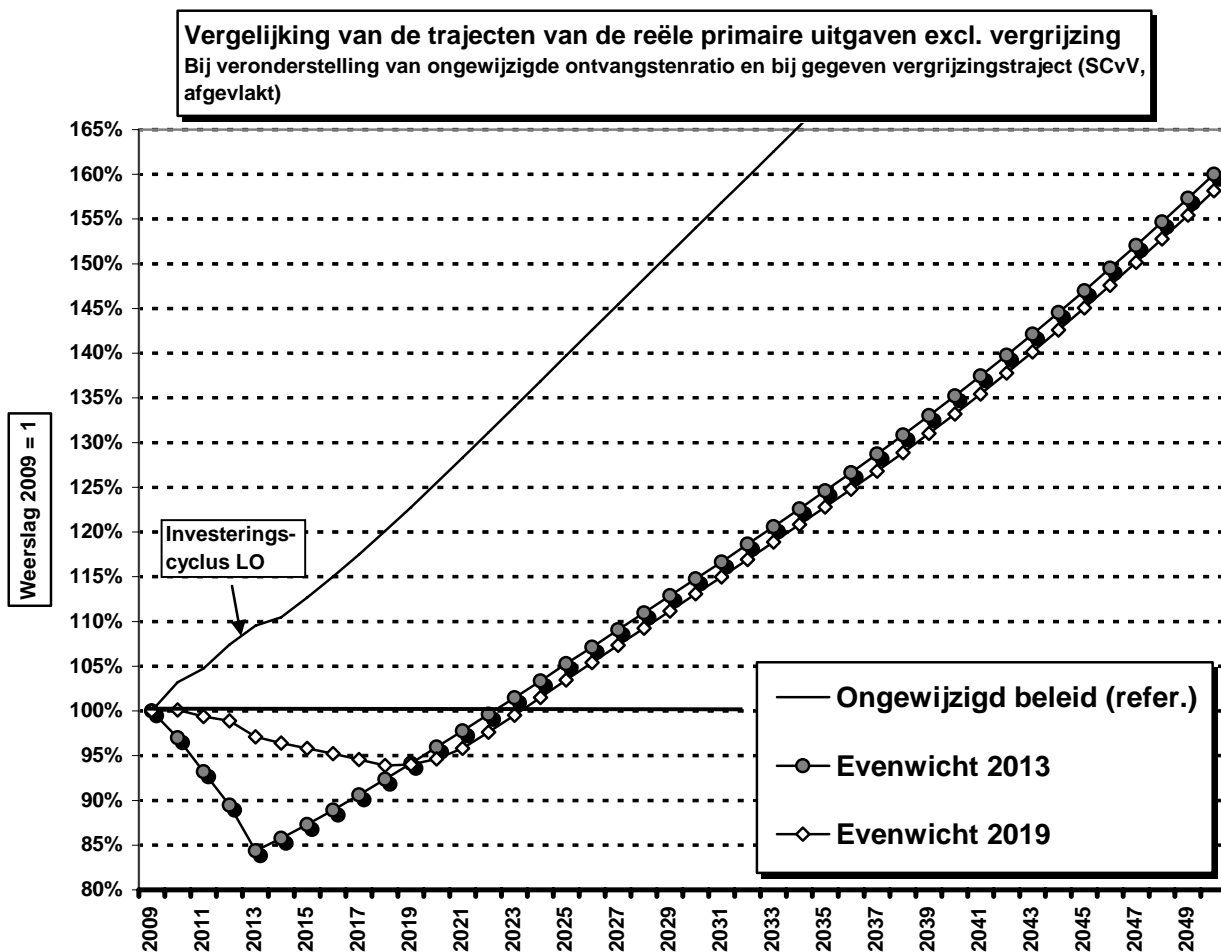
- Uit het scenario "evenwicht in 2013" blijkt duidelijk dat de nodige aanpassing via enkel de primaire uitgaven buiten vergrijzing – van de gezamenlijke overheid - uiterst omvangrijk is, want die uitgaven zouden in 4 jaar met bijna 16% (gemiddeld bijna 4,2% per jaar) verlaagd moeten worden, in plaats van een "endogene" of "bij ongewijzigd beleid" stijging geraamd op bijna 10% (1,9% per jaar). Vanaf 2014 zou het groeitempo van deze uitgaven echter in principe opnieuw amper lager kunnen liggen dan dit van de economische trendgroei.
- In het scenario "evenwicht in 2019" lijkt de nodige aanpassing duidelijk lichter. De theoretische vermindering tegen 2019 van de reële primaire uitgaven buiten vergrijzing (PRUBV) zou immers in dit geval cumulatief beperkt zijn tot iets meer dan 6% op een periode van 10 jaar, dus een gemiddelde jaarlijkse afname van "slechts" 0,7.
- Er kan echter waargenomen worden dat het "toelaatbare" niveau van de PRUBV in 2019 uiteindelijk niet lager zou zijn in het scenario "evenwicht in 2013" dan in het scenario "evenwicht in 2019". Dat is te verklaren door de geleidelijke inhaalbeweging in 2013-2019 die in het scenario 2013 toegelaten wordt. Vanaf 2020-2021 zou het "toelaatbare" niveau van de PRUBV zelfs licht hoger zijn in het scenario "evenwicht in 2013" dan in het scenario "evenwicht in 2019". Dat is te verklaren door een duidelijkere afname van het gewicht van de rentelasten.

36 Zie met name het Advies van maart 2007 van de Afdeling.

37 Om mogelijke veranderingen van evoluties in de tijd beter te ramen van de verschillende trajecten die verkeerd geschetst worden door de gewone indexen.

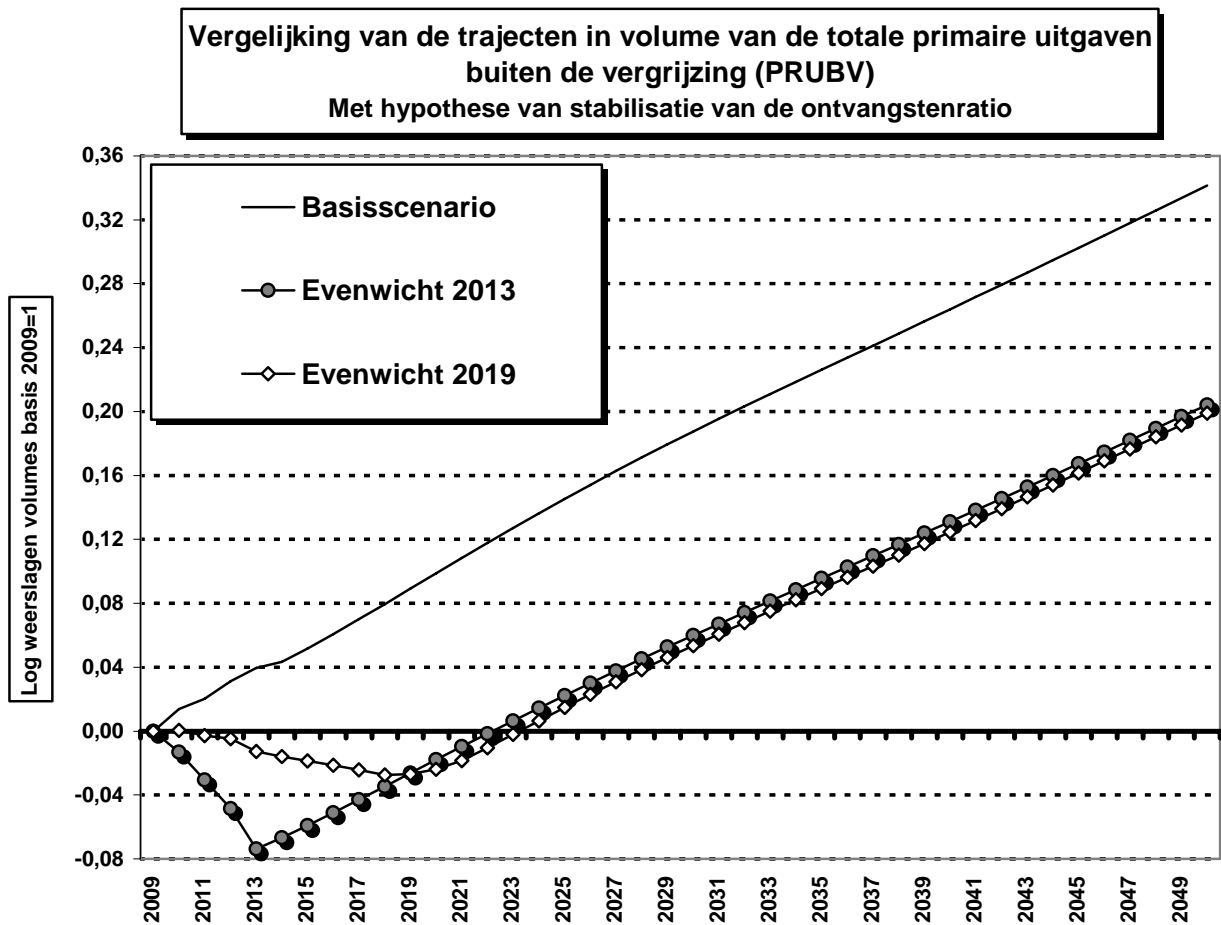
Grafiek 19

Vergelijking van de reële primaire uitgaven buiten vergrijzing (PRUBV), uitgaande van de technische hypothese dat de volledige aanpassing gebeurt bij deze uitgaven(38)



38 Bij veronderstelde ongewijzigde ratio van de totale overheidsontvangsten (HRF-definitie), bij ratio van de vergrijzinggebonden uitgaven afgeleid van de SCvV (afgevlakte variant van het traject van het Verslag van mei 2008).

Grafiek 20
Idem – Logaritmische schaal

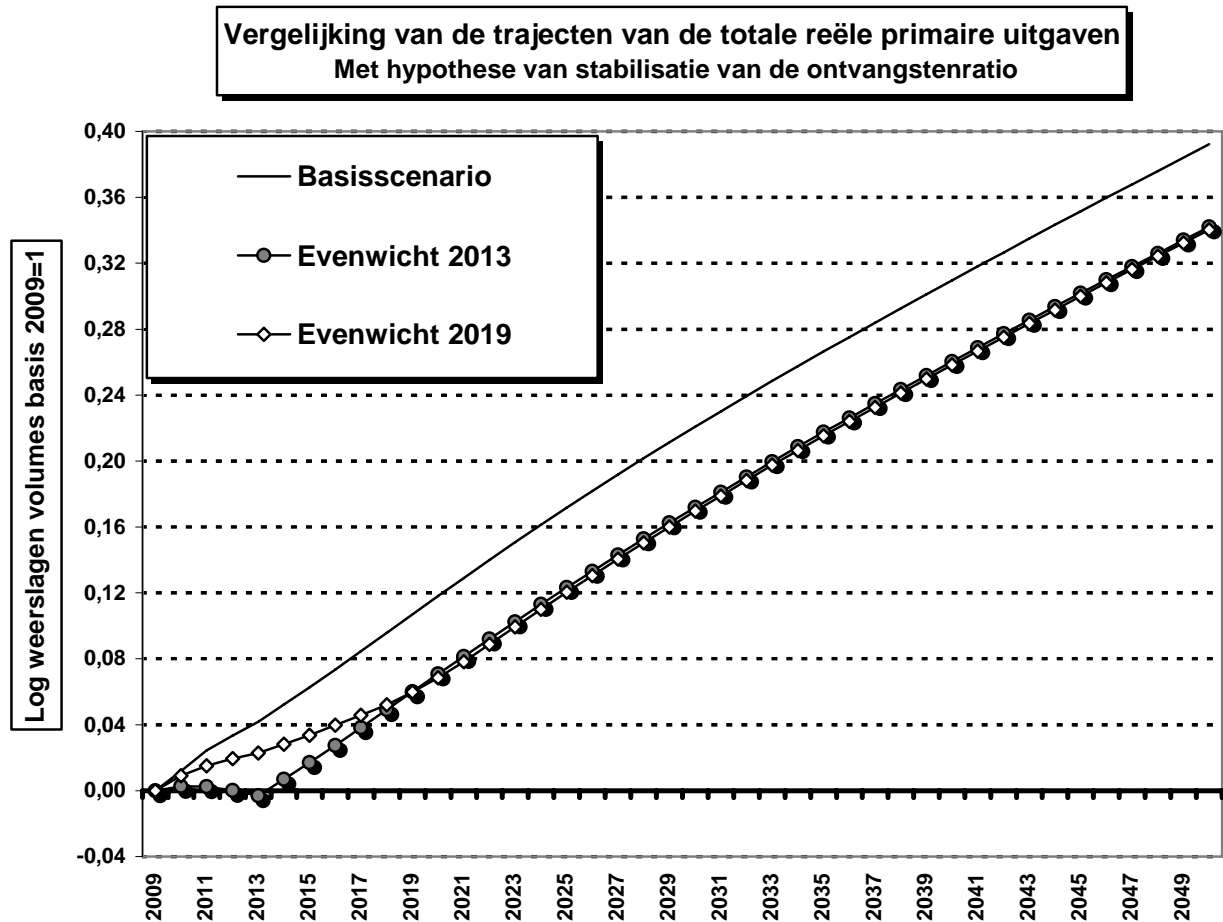


Dezelfde illustratieve methode kan gebruikt worden door het “normatieve” kader inzake toelaatbaar traject van de uitgaven uit te breiden tot de gezamenlijke primaire uitgaven (dus incl. sociale uitkeringen), dat verenigbaar is met de beoogde doelstellingen inzake begrotingssaldi. In dit geval wordt een globale nodige aanpassing (die toch eventueel uiteenlopend zou kunnen zijn) toegepast op de gezamenlijke primaire uitgaven en niet alleen op de uitgaven buiten vergrijzing. Het is duidelijk dat de nodige aanpassing van de uitgaven van Entiteit I dan belangrijker wordt, want deze staat voor het grootste deel (meer dan 90%) van de zogenaamde vergrijzinggebonden uitgaven.

Onderstaande grafiek geeft de resultaten weer van deze illustratieve oefening.

Grafiek 21

Vergelijking van de trajecten van de totale reële primaire uitgaven



- Hier kan waargenomen worden dat, als een nodige restrictieve aanpassing toegepast wordt op de totale primaire uitgaven van de gezamenlijke overheid (incl. de zogenaamde vergrijzinggebonden uitgaven), het scenario “evenwicht in 2013” nagenoeg een nul reële groeinorm zou opleggen tot en met 2013 (en zelfs een lichte afname van 0,7% in 4 jaar);
- In het scenario “evenwicht in 2019” daarentegen zou een gecumuleerde groei van bijna 15% in 10 jaar van de totale primaire uitgaven toelaatbaar zijn (gemiddeld 1,4% op jaarbasis);
- Ten slotte is het niveau van de primaire uitgaven in 2019 opnieuw bijna hetzelfde in beide scenario's. Doordat in het scenario “evenwicht in 2013” de sanering vroeger plaats heeft, ligt de groei van die uitgaven tussen 2013 en 2019 hoger dan in het meer in de tijd gespreide en geleidelijkere scenario “evenwicht in 2019”.

D/2009/11.691/2