
HET STABILITEITSPROGRAMMA

VAN BELGIË

(2008-2011)

INHOUDSTAFEL

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Inleiding: algemeen beleidskader en doelstellingen | 1 |
| 2 | De economische context | 3 |
| 2.1 | De Belgische economische vooruitzichten voor 2008 volgens de Economische Begroting van januari 2008 | 5 |
| 2.2 | Vooruitzichten op middellange termijn..... | 8 |
| 3 | Het vorderingensaldo en de overheidsschuld | 9 |
| 3.1 | Het vorderingensaldo | 9 |
| 3.2 | De evolutie van de schuld | 14 |
| 3.3 | Het cyclisch gecorrigeerd saldo | 15 |
| 4 | Vergelijking met het stabiliteitsprogramma 2007-2010 en sensitiviteitsanalyse | 17 |
| 4.1 | Vergelijking met het vorige stabiliteitsprogramma..... | 17 |
| 4.2 | Sensitiviteitsanalyse | 18 |
| 5 | Kwaliteit van de openbare financiën | 21 |
| 5.1 | Vraag en aanbod op de arbeidsmarkt stimuleren | 22 |
| 5.2 | Arbeid lonender maken en het aanbod op de arbeidsmarkt verhogen | 22 |
| 5.3 | De vraag op de arbeidsmarkt verhogen..... | 23 |
| 5.4 | Het concurrentievermogen van de ondernemingen en de ondernemingsomgeving..... | 25 |
| 5.5 | Een versterkt sociaal beschermingsstelsel..... | 26 |
| 5.6 | Een sociale zekerheid in evenwicht..... | 26 |
| 5.7 | De versterking van de sociale uitkeringen | 27 |
| 5.8 | Inspanningen voor prioritaire beleidsdomeinen | 29 |
| 6 | De houdbaarheid van de openbare financiën op de lange termijn | 30 |
| 6.1 | Inleiding | 30 |
| 6.2 | De budgettaire gevolgen van de vergrijzing..... | 31 |
| 6.3 | Eén strategie, drie beleidslijnen..... | 32 |
| 7 | Institutionele aspecten van het Belgisch begrotingsbeleid..... | 35 |

1 Inleiding: algemeen beleidskader en doelstellingen

Het Stabiliteitsprogramma 2008-2011 belicht het Belgische budgettaire beleid voor de komende periode. Dit programma baseert zich op de afspraken gemaakt in het regeerakkoord van maart 2008. De huidige regering kwam er na een periode van lange onderhandelingen en het aantreden van een interimregering gedurende een drietal maanden.

In 2007 werden volgens de ramingen van het Instituut voor de Nationale Rekeningen de overheidsrekeningen afgesloten met een tekort van 0,2% van het BBP. De vooropgestelde doelstelling van een overschot van 0,3% van het BBP werd niet gehaald, onder meer door het niet uitvoeren van de in de begroting voorziene eenmalige maatregelen.

Tegen de achtergrond van de stijgende inflatie, een wereldwijde economische vertraging en toenemende vergrijzingsuitgaven, werd voor 2008 een begroting in evenwicht ingediend. Dit was slechts mogelijk door een uiterst voorzichtig uitgavenbeleid en een bijdrage van alle deelsectoren.

In het regeerakkoord heeft de regering zich geëngageerd om vanaf 2009 voor de gezamenlijke overheid een structureel overschot te realiseren. Dit moet oplopen tot ten minste 1% van het BBP tegen het einde van de legislatuur, in 2011. Op die manier wordt op het einde van de regeerperiode opnieuw nauw aangesloten bij de oorspronkelijke doelstelling opgenomen in de aangepaste wet op het Zilverfonds.

De regering wil dit doel bereiken via een billijk evenwicht tussen de uitgavenbeheersing en de groei van de inkomsten. Met de gemeenschappen en gewesten zal ze de bijdrage bepalen van elke overheid, inclusief de lokale besturen, tot de realisatie van deze gezamenlijke doelstelling. De federale regering zal in de loop van de maand juli een begrotingscontrole houden. Bij de opmaak van de begroting 2009 zal ook een voorafbeelding gemaakt worden voor de volgende jaren.

Dit engagement moet het ons land mogelijk maken verder te werken aan het terugdringen van de schuldgraad om de aankomende vergrijzingskosten op een duurzame manier het hoofd te kunnen bieden. In 2007 bedroeg de schuldgraad van de gezamenlijke overheid 84,9% van het BBP (inclusief de door het Fonds voor Spoorweginfrastructuur aangehouden schuld). De schuldgraad zal in de toekomst verder dalen, en zou eind 2011 nog 71,1% van het BBP bedragen.

Het budgettair beleid wordt gecombineerd met een ambitieus sociaal economisch programma. Het bevorderen van de werkgelegenheid vormt de prioriteit. Dit is een belangrijke hefboom voor de leefbaarheid van het sociaal-economisch stelsel op lange termijn. In het kader van een globale werkgelegenheidsstrategie zal het activeringsbeleid worden versterkt en het beleid gericht op de vermindering van de lasten op arbeid worden voortgezet in het bijzonder voor de lage en middeninkomens. De ondernemerszin zal worden aangemoedigd, in het bijzonder met een actieplan gericht op de kleine en middelgrote ondernemingen. Het systeem van sociale bescherming vormt een belangrijke bron van welvaart en welzijn en zal dan ook verder worden versterkt. Milieu en duurzame ontwikkeling krijgen een bijzondere aandacht.

2 De economische context

De Begroting 2008, waarvan de voorbereiding in bijzondere omstandigheden gebeurde, werd begin maart 2008 afgewerkt. Zij werd, wat de conjuncturele context betreft, zoals gebruikelijk opgemaakt op basis van de Economische Begroting die op 8 januari 2008 opgesteld was door het Instituut voor de Nationale Rekeningen.

Teneinde deze vooruitzichten op te stellen, heeft het Federaal Planbureau, wat de internationale context betreft, zich vooral gebaseerd op de verwachtingen die voortvloeien uit de vooruitzichten van december 2007 van de OESO.

De globale economische toestand en de groeiperspectieven op korte termijn zijn begin 2008 bijzonder onduidelijk. Het conjuncturele kader dat in aanmerking genomen werd voor de opmaak van de Begroting, is redelijk gebleken op basis van de gegevens die beschikbaar waren op het ogenblik dat de Begroting werd voorbereid.

Sinds het einde van de zomer van 2007 waren er aanhoudende turbulenties op de financiële markten. De weerslag van deze turbulenties op de reële economie is ongetwijfeld merkbaar maar zowel de duur als de omvang daarvan kunnen moeilijk nauwkeurig geëvalueerd worden. De belangrijkste gevolgen treffen de Amerikaanse economie. Volgens de tussentijdse evaluatie van midden maart van de OESO, zou de groei van de Amerikaanse economie in de eerste helft van het jaar ongeveer nul blijven. Wat de erop volgende periode betreft, blijft de weerslag van de door de Amerikaanse monetaire en fiscale autoriteiten genomen maatregelen om de activiteit te steunen, zeer onduidelijk. Globaal gezien lijkt het noodzakelijk de economische groeivoorzichten in de VS duidelijk naar beneden bij te stellen ten opzichte van de cijfers die eind 2007 uitgebracht werden.

Anderzijds lijkt het dat de opkomende economieën en China in het bijzonder tot nu toe relatief gespaard zijn van de uit de “subprime-crisis” voortvloeiende moeilijkheden op de financiële markten, en, overeenkomstig de verwachtingen, vertraagt het groeitempo er hooguit licht ten opzichte van de uitzonderlijke resultaten van 2007.

Hoewel hun vooruitzichten zeer voorzichtig zijn omdat met talrijke risicofactoren rekening wordt gehouden, wijzen zowel de Europese Commissie (February Interim Forecast) als de OESO (March Interim Assessment) erop dat de Europese economieën relatief robuust zijn, zelfs al stelt de OESO dat in de eurozone “growth is set to remain on the low side of potential for some time”.

De indicatoren van het consumenten- en ondernemersvertrouwen dalen sinds augustus 2007 zowel in de eurozone als in de hele Europese Unie. Het vertraagde groeitempo heeft zich in het vierde kwartaal van 2007 geuit, met een bbp-stijging van slechts 0,4% in de eurozone ten opzichte van het vorige kwartaal. Zowel de binnenlandse vraag als de buitenlandse handel zijn langzamer toegenomen. De particuliere consumptie ondervindt de weerslag van de gestegen inflatie die verband houdt met de sterke verhoging van de energie- en voedselprijzen. Zij wordt echter ondersteund door de nog steeds gunstige toestand op de arbeidsmarkt. Daarnaast zijn de hoge winstgevendheid en de gezonde financiële toestand van de ondernemingen positieve factoren. De bijdrage van de uitvoer tot de groei zou beïnvloed moeten worden door de vertraagde Amerikaanse economie en waarschijnlijk door de sterkte van de euro. Tot op heden blijkt zij echter goed weerstand te bieden in de context van een wereldgroei die ondanks alles uitgesproken blijft.

Op basis van de gegevens die midden maart in haar bezit waren, heeft de OESO voor de grote Europese economieën in elk geval haar groeivooruitzichten voor 2008 bijna niet gewijzigd ten opzichte van de ramingen van december 2007. Deze ramingen komen overeen met de aangepaste vooruitzichten van februari 2008 van de Commissie.

De internationale economische context die gebruikt werd in de Economische Begroting van januari 2008, bleef dus een globaal geldige referentie bij de opmaak van de Begroting. Toch zijn de onzekerheden mettertijd waarschijnlijk vergroot en wijzen de risicofactoren thans sterker op resultaten die mogelijk minder gunstig zijn dan verwacht. Volgens de macro-economische vooruitzichten van maart van de ECB, die nog niet beschikbaar waren bij de opstelling van de Begroting, is bijvoorbeeld een mogelijke conjuncturele vertraging waarschijnlijker, die iets aanzienlijker zou zijn dan verwacht op het einde van 2007.

2.1 De Belgische economische vooruitzichten voor 2008 volgens de Economische Begroting van januari 2008

Het groeitempo in België vertraagde in de tweede helft van 2007 en evolueerde, op kwartaalbasis, van een stijging van het bbp tegen constante prijzen van 0,7% en 0,6% in het eerste semester naar een toename van 0,5% in het tweede semester. Het Federaal Planbureau voorspelt voor 2008 een relatieve stabiliteit van dit groeitempo. Op jaarbasis zou de bbp-stijging in reële termen dalen van 2,7% in 2007 tot 1,9% in 2008.

Deze vooruitzichten gingen uit van een gemiddelde wisselkoers van 1,44 dollar per euro en van een gemiddelde olieprijs van ongeveer 90 dollar per vat Brent voor 2008.

De resultaten van de door de NBB uitgevoerde conjunctuurenquête neigen er eerder toe het vooruitzicht te bevestigen van een matige vertraging van het groeitempo. Hoewel de synthetische vertrouwensindicator in juli een keerpunt bereikte en teruggevallen is, werd de sterke daling ervan van eind 2007, die beïnvloed kon zijn geweest door de nationale politieke context, immers min of meer gecompenseerd door de resultaten van het eerste kwartaal van 2008, wat resulteerde in een afgezwakte dalende trend.

Tabel 1
Groei en ermee samenhangende factoren

| <i>% verandering, tenzij anders aangegeven</i> | 2006 mijard | 2007 mijard | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--|---|----------------|------|------|------|------|------|------|
| 1. Bbp-groei tegen constante prijzen | 310,6 | 318,9 | 2,8 | 2,7 | 1,9 | 2,0 | 2,0 | 2,0 |
| 2. Bbp in lopende prijzen (in miljard euro) | 316,6 | 330,5 | 4,9 | 4,4 | 4,6 | 4,1 | 4,0 | 4,0 |
| | Componenten van het reëel bbp | | | | | | | |
| 3. Consumptieve bestedingen van de particulieren | 162,2 | 166,3 | 2,0 | 2,5 | 1,8 | 1,5 | 1,6 | 1,6 |
| 4. Consumptieve bestedingen van de overheid | 68,7 | 70,5 | 0,0 | 2,6 | 2,6 | 1,8 | 1,9 | 1,8 |
| 5. Bruto vaste kapitaalvorming | 63,9 | 67,2 | 4,2 | 5,1 | 2,4 | 2,7 | 2,5 | 2,7 |
| 6. Veranderingen in voorraden en netto aankoop activa | - | - | 0,9 | -0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 7. Uitvoer van goederen en diensten | 268,4 | 280,7 | 2,6 | 4,6 | 4,5 | 5,6 | 5,6 | 5,6 |
| 8. Invoer van goederen en diensten | 257,2 | 269,8 | 2,7 | 4,9 | 4,8 | 5,6 | 5,6 | 5,6 |
| | Bijdrage aan de groei van het reëel bbp | | | | | | | |
| 9. Finale bestedingen (3+4+5) | - | - | 2,9 | 2,8 | 2,0 | 1,8 | 1,8 | 1,8 |
| 10. Veranderingen in voorraden en netto aankoop activa | - | - | 0,9 | -0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 11. Externe balans goederen en diensten | - | - | 0,0 | -0,1 | -0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |

Wat zowel de gezinsconsumptie als de bedrijfsinvesteringen betreft, zou de groei van de binnenlandse vraag volgens de Economische Begroting in 2008 duidelijk moeten dalen. Zij zou slechts met 2,1% stijgen tegen 2,9% in 2007.

De particuliere consumptie zou toenemen met 1,8% tegen 2,5% in 2007. De stijging van het beschikbaar inkomen zal negatief beïnvloed worden door de weerslag van de versnelde inflatie en, in het bijzonder, van de verhoogde brandstofprijzen die niet in de gezondheidsindex, waarop de loonindexering gebaseerd is, zijn opgenomen. Daarnaast zou er een geringere werkgelegenheidstoename zijn dan in 2007 alsmede een matigere voor inflatie gecorrigeerde loonstijging.

De toename van de bedrijfsinvesteringen is sedert midden 2007 afgekoeld in het licht van de minder gunstige vraagvooruitzichten en zou dit jaar 3,4% kunnen bedragen tegen 7% in 2007¹. De investeringen in woongebouwen ondervinden de weerslag van de toegenomen hypothecaire rente en de tragere reële groei van het beschikbaar inkomen. Zij zouden in 2008 slechts met 1% stijgen tegen 5,1% in 2007.

De groei van de buitenlandse afzetmarkten voor de Belgische producten zou in 2008 verminderen ten opzichte van 2007, gezien de vertraagde groei van de wereldhandel. Bovendien weegt de wisselkoersstijging op de prijscompetitiviteit van de Belgische exporteurs die in 2008 nog marktaandeelen zouden verliezen doch op een relatief marginale manier. Verschillende technische factoren laten echter vermoeden dat het groeivooruitzicht voor de uitvoer van goederen en diensten gelijkwaardig zal zijn in 2008 ten opzichte van 2007 (4,5% tegen 4,6%). Ondanks de vertraagde toename van de finale vraag, leidt een grote groei ervan op jaarbasis in 2008 tot een ongeveer even sterke stijging van de invoer als in 2007 (4,8% tegen 4,9%). De netto-uitvoer zou dus een licht negatieve bijdrage tot de groei leveren.

Tabel 2
Prijsverloop

| % verandering | 2006 (2005=100) | 2007 (2005=100) | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|--------------------|--------------------|------|------|------|------|------|------|
| 1. Deflator bbp | 102,0 | 103,6 | 2,0 | 1,6 | 2,6 | 2,1 | 1,9 | 1,9 |
| 2. Deflator consumptieve bestedingen van de particulieren | 102,5 | 104,5 | 2,5 | 2,0 | 2,9 | 1,7 | 1,8 | 1,8 |
| 3. Evolutie HICP | 102,3 | 104,2 | 2,3 | 1,8 | 3,0 | 1,7 | 1,8 | 1,8 |
| 4. Deflator consumptieve bestedingen van de overheid | 103,0 | 105,5 | 3,0 | 2,5 | 3,1 | 2,6 | 2,3 | 2,3 |
| 5. Deflator investeringen | 102,7 | 104,7 | 2,7 | 1,9 | 2,5 | 2,0 | 2,0 | 2,0 |
| 6. Deflator uitvoer van goederen en diensten | 103,4 | 106,3 | 3,4 | 2,7 | 1,9 | 0,9 | 1,2 | 1,4 |
| 7. Deflator invoer van goederen en diensten | 104,0 | 106,4 | 4,0 | 2,3 | 2,0 | 0,8 | 1,2 | 1,4 |

- ¹ Deze groeivoeten bedragen respectievelijk 3,3% en 5,3% als er rekening wordt gehouden met de boeking van de verkoop van overheidsgebouwen.

De prijsstijging gemeten aan de hand van het nationaal indexcijfer der consumptieprijzen, bedroeg 1,8% in 2007. Als jaargemiddelde en op basis van de bovenvermelde hypothesen betreffende de wisselkoers en de olieprijs, is zij voor 2008 in de Economische Begroting geraamd op 3%. Op basis van de ontwikkelingen gedurende de eerste twee maanden van 2008 heeft het Federaal Planbureau in maart gesteld dat die toename 3,5% zou kunnen bereiken. Deze versnelde prijsstijging zou grotendeels toe te schrijven zijn aan de toename van de olieprijs maar ook aan de verhoging van de gas- en elektriciteitsprijzen alsmede aan de prijsstijging van bepaalde voedselproducten. De gezondheidsindex waarin de toegenomen brandstofprijzen niet opgenomen worden, zou iets minder snel moeten stijgen: met 2,8% volgens de Economische Begroting en met 3,3% volgens de recentste herzieningen. Naast een eerste indexering in februari zou een tweede indexering van de overheidslonen en van de sociale uitkeringen in mei/juni moeten plaatsvinden.

De werkgelegenheidsgroei, die achterloopt op de toename van de economische activiteit, zou in 2008 vertragen, maar de werkgelegenheidsgraad zou nog licht toenemen tot 63,7%. De geharmoniseerde Eurostat-werkloosheidsgraad zou terugvallen tot 7,3% tegen 7,6% in 2007.

Tabel 3
Evolutie op de arbeidsmarkt

| % verandering | 2006 | 2007 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--|---------|-------------|------|------|------|------|------|------|
| | Niveau | Niveau | | | | | | |
| 1. Binnenlandse werkgelegenheid | 4.278,0 | 4.346,1 (a) | 1,2 | 1,6 | 1,1 | 0,9 | 0,9 | 0,8 |
| 2. Aantal gewerkte uren | 6.328,6 | 6.427,0 (b) | 1,4 | 1,6 | 1,0 | 0,8 | 0,8 | 0,7 |
| 3. Werkloosheidsgraad (% definitie Eurostat) | 8,2 | 7,6 | 8,2 | 7,6 | 7,3 | 7,1 | 7,0 | 6,7 |
| 4. Arbeidsproductiviteit per kop | 72,6 | 73,4 (c) | 1,6 | 1,1 | 0,8 | 1,1 | 1,2 | 1,3 |
| 5. Arbeidsproductiviteit per uur | 49,1 | 49,6 (d) | 1,4 | 1,1 | 0,8 | 1,2 | 1,3 | 1,4 |
| 6. Beloning van werknemers | 158,2 | 165,5 (e) | 4,5 | 4,7 | 4,2 | 4,3 | 4,4 | 4,4 |
| 7. Beloning per werknemer | 44,1 | 45,5 (f) | 3,2 | 3,1 | 3,2 | 3,3 | 3,4 | 3,4 |

- a. duizend
- b. miljoen uren
- c. duizend euro
- d. euro
- e. miljarden euro
- f. duizend euro

2.2 Vooruitzichten op middellange termijn

Voor de periode 2009-2011 is de economische context waarnaar dit programma verwijst dezelfde als die van de vooruitzichten op middellange termijn van oktober 2007 van het Federaal Planbureau, afgezien van enige beperkte aanpassingen.

Aangezien deze vooruitzichten niet zo recent zijn, zijn een aantal elementen waarop zij gebaseerd werden, niet meer volledig actueel.

De internationale context die in de vooruitzichten van het Planbureau gebruikt werd, is die van de vooruitzichten op middellange termijn van mei 2007 van de OESO. Een aantal basishypothesen die vroeger in aanmerking genomen werden, zijn nu achterhaald. Er werd bijvoorbeeld uitgegaan van een gemiddelde olieprijs van 74,98 dollar per vat Brent in 2008 en van een op 1,39 dollar gestabiliseerde koers van de euro van 2008 tot 2011. De overeenkomende hypothesen in de Economische Begroting van januari 2008 zijn 89,48 dollar per vat Brent en 1,44 dollar per euro.

Sinds de opstelling van deze vooruitzichten op middellange termijn zijn de groeivooruitzichten voor 2008 in de Economische Begroting van januari neerwaarts bijgesteld van 2,1% tot 1,9%. Het prijsverloop is ook gewijzigd.

Dit heeft tot gevolg dat, in het bijzonder voor 2009, de in het programma gebruikte vooruitzichten op middellange termijn eerder beschouwd kunnen worden als een coherent en plausibel macro-economisch referentiekader voor een normatieve oefening, waarvan de details nog moeten afgewerkt worden, dan als vooruitzichten in de enge zin.

3 Het vorderingensaldo en de overheidsschuld ²

3.1 Het vorderingensaldo

Een beperkt tekort in 2007

Volgens de door het Instituut voor de Nationale Rekeningen gepubliceerde ramingen werd het jaar 2007 afgesloten met een beperkt tekort van 0,2% van het BBP. De realisaties bleven hiermee achter op de vooropgestelde doelstelling van een overschot van 0,3% van het BBP. Dit verschil wordt gedeeltelijk verklaard door het niet-uitvoeren of het niet langer in ESR-termen in rekening brengen van een belangrijk pakket van eenmalige maatregelen (voor ongeveer 0,4% van het BBP). Het deficit komt volledig op rekening van de federale overheid die een tekort liet optekenen van 1% van het BBP. De andere sectoren realiseerden een overschot (de sociale zekerheid van 0,6% van het BBP, de gemeenschappen en gewesten van 0,3% van het BBP) of minstens een evenwicht (de lokale overheden).

Naar een evenwicht in 2008

De begroting 2008 wordt beïnvloed door een aantal externe factoren. De economische context is minder gunstig dan de voorgaande jaren. Het was maar mogelijk een definitieve begroting op te stellen tegen de tweede helft van maart. De maatregelen voorzien in de begroting kunnen dus slechts voor een goed half jaar effect hebben. De regering heeft er toch voor geopteerd om een begroting in te dienen die, na het tekort in 2007, opnieuw aansluit bij een structureel evenwicht. Dit was maar mogelijk door een strikte beheersing van de uitgaven op het niveau van de federale overheid en een bijdrage aan het evenwicht van de verschillende deelsectoren.

- ² Mede met het oog op de beëindiging van de betwisting tussen de Belgische Staat en Eurostat werd bij de opmaak van de begroting 2008 beslist om het Fonds voor Spoorweginfrastructuur te consolideren binnen de overheidssector. De cijfers inzake het vorderingensaldo, ontvangsten- en uitgavenstromen en overheidsschuld houden zowel voor 2007 als voor de daaropvolgende jaren rekening met een consolidatie van het Fonds voor Spoorweginfrastructuur.

Een beperkt gebruik van eenmalige maatregelen

Deze doelstelling moet niet enkel in zijn conjuncturele context (een negatieve output gap) geplaatst worden. Gezien de moeilijke politieke context en de beperkte tijdspanne waarover de begroting 2008 loopt, is het onmogelijk het begrotingsevenwicht te realiseren zonder eenmalige maatregelen. Deze bleven echter beperkt in impact en werden geëvalueerd aan de hand van twee criteria:

- er mag geen sprake zijn van vermogensverarming;
- er mag geen recurrente meerkost zijn in de volgende begrotingsjaren.

Strikte beheersing van de uitgaven en ruimte voor nieuwe initiatieven

De groei van de primaire uitgaven van de federale overheid werd (in budgettaire termen) beperkt tot 1,9% in reële termen. Deze stijging is grotendeels toe te wijzen aan de sterke toename van de zogenaamde vergrijzingsuitgaven (2,5% in reële termen). De primaire uitgaven buiten vergrijzing stijgen slechts met 1,4% in reële termen. Indien ook gecorrigeerd wordt voor de groei in de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking, stijgen de primaire uitgaven nog slechts met 0,78% in reële termen, wat dus lager is dan de reële economische groei (+1,9%).

De federale regering heeft een enveloppe van 320 miljoen euro vrijgemaakt voor nieuwe initiatieven op sociaal-economisch vlak. Enerzijds werden een reeks maatregelen ter ondersteuning van de koopkracht genomen (verhoging minimumpensioenen, uitbreiding van het stookoliefonds, verhoging van het belastingvrij minimum voor de laagste inkomens,...) Anderzijds werden middelen vrijgemaakt voor de ondersteuning van het activeringsbeleid en de aanmoediging van het wetenschappelijk onderzoek.

Opbouw van overschotten in de periode 2009-2011

Rekening houdend met de uitdaging van de vergrijzing stelt de regering zich tot doel om, vertrekkend van het evenwicht in 2008, vanaf 2009 structurele overschotten te realiseren. Tegen het einde van de legislatuur zouden deze moeten oplopen tot minstens 1% van het BBP. Na een aanvankelijke afwijking zou de tegen het einde van de legislatuur te bereiken doelstelling dicht aanleunen bij de doelstelling opgenomen in de aangepaste wet op het Zilverfonds.

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

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

De Belgische overheid blijft vasthouden aan een MTO van 0,5% van het BBP. Deze zou in 2009 gerealiseerd worden.

Uitwerken van een budgettair meerjarenplan

Tabel 4 bevat de doelstellingen en ramingen inzake overheidsfinanciën voor de periode 2008-2011. De vorderingensaldi voor de gezamenlijke overheid houden een duidelijk engagement in. De gedetailleerde cijfers over de ontvangsten en uitgaven en de opdeling van de normering naar subsectoren hebben de status van ramingen en hun waarde is eerder indicatief. De toename van de fiscale en parafiscale ontvangsten is geenszins een gevolg van nieuwe maatregelen, maar is toe te schrijven aan de spontane evolutie van de ontvangsten bij ongewijzigd beleid en aan het verbreden van de belastbare basis door het gevoerde activeringsbeleid.

De regering zal in de loop van de maand juli een begrotingscontrole houden. Bij de opmaak van de begroting 2009 zal ook een voorafbeelding gemaakt worden voor de volgende jaren. Met de gemeenschappen en gewesten zal onderhandeld worden over de bijdrage van elke overheid, inclusief de lokale besturen.

Tabel 4
Budgettaire vooruitzichten van de gezamenlijke overheid

| | 2006 niveau | 2007 niveau | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--|----------------|----------------|------|------|------|------|------|------|
| | % BBP | | | | | | | |
| Vorderingsaldo van de subsectoren | | | | | | | | |
| 1. Gezamenlijke overheid | 1.096 | -574 | 0,3 | -0,2 | 0,0 | 0,3 | 0,7 | 1,0 |
| 2. Federale overheid | 220 | -3.396 | 0,1 | -1,0 | -0,6 | -0,3 | 0,0 | 0,3 |
| 3. Gemeenschappen en gewesten | 621 | 940 | 0,2 | 0,3 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 4. Lokale overheid | -717 | 15 | -0,2 | 0,0 | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,1 |
| 5. Sociale verzekeringsinstellingen | 971 | 1.866 | 0,3 | 0,6 | 0,4 | 0,4 | 0,5 | 0,6 |
| Gezamenlijke overheid | | | | | | | | |
| 6. Totale ontvangsten | 154.480 | 160.791 | 48,8 | 48,7 | 49,0 | 48,8 | 48,9 | 49,2 |
| 7. Totale uitgaven | 153.384 | 161.365 | 48,5 | 48,9 | 49,0 | 48,5 | 48,3 | 48,2 |
| 8. Vorderingsaldo | 1.096 | -574 | 0,3 | -0,2 | 0,0 | 0,3 | 0,7 | 1,0 |
| 9. Interestbetalingen (EDP) | 12.594 | 12.676 | 4,0 | 3,8 | 3,7 | 3,5 | 3,4 | 3,3 |
| 10. Primair saldo | 13.690 | 12.102 | 4,3 | 3,7 | 3,7 | 3,8 | 4,1 | 4,3 |
| 11. Eenmalige en tijdelijke maatregelen | 2.260 | -490 | 0,7 | -0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Belangrijkste componenten van de ontvangsten | | | | | | | | |
| 12. Totale belastingen | 96.232 | 99.343 | 30,4 | 30,1 | 30,4 | 30,1 | 30,2 | 30,3 |
| 12a. Belastingen op productie en invoer | 41.708 | 42.777 | 13,2 | 12,9 | 13,1 | 13,0 | - | - |
| 12b. Belastingen op inkomen, vermogen,... | 52.363 | 54.341 | 16,5 | 16,4 | 16,6 | 16,5 | - | - |
| 12c. Kapitaalbelastingen | 2.161 | 2.225 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | - | - |
| 13. Sociale bijdragen | 49.743 | 52.551 | 15,7 | 15,9 | 15,9 | 16,0 | - | - |
| 14. Inkomen uit vermogen | 1.817 | 1.996 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | - | - |
| 15. Andere | 6.688 | 6.902 | 2,1 | 2,1 | 2,1 | 2,1 | - | - |
| 16. Totale ontvangsten | 154.480 | 160.791 | 48,8 | 48,7 | 49,0 | 48,8 | 48,9 | 49,2 |
| p.m. Globale heffing | 141.319 | 146.992 | 46,8 | 46,6 | 47,0 | 46,8 | 47,0 | 47,2 |
| Belangrijkste componenten van de uitgaven | | | | | | | | |
| 17. Consumptieve bestedingen (bezoeken en intermediair verbruik) | 48.927 | 51.130 | 15,5 | 15,5 | 15,4 | 15,2 | 15,0 | 14,9 |
| 18. Sociale uitkeringen | 70.938 | 74.594 | 22,4 | 22,6 | 23,0 | 23,0 | 23,0 | 23,1 |
| 19. Interestlasten | 12.594 | 12.676 | 4,0 | 3,8 | 3,7 | 3,5 | 3,4 | 3,3 |
| 20. Subsidies | 5.540 | 6.515 | 1,7 | 2,0 | 2,0 | 1,9 | 1,9 | 1,9 |
| 21. Bruto-investeringen in vaste activa | 5.324 | 5.579 | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 1,6 | 1,6 | 1,8 |
| 22. Andere | 10.259 | 10.992 | 3,2 | 3,3 | 3,4 | 3,3 | 3,4 | 3,3 |
| 23. Totale uitgaven | 153.382 | 161.486 | 48,5 | 48,9 | 49,0 | 48,5 | 48,3 | 48,2 |

De bijdrage van de verschillende deelsectoren

België heeft een federale staatsstructuur. Bij wie de beslissingsbevoegdheid rust, verschilt naargelang de materie. In principe zijn de gemeenschappen en gewesten autonoom bevoegd voor hun begrotingsbeleid. De coördinatie van het begrotingsbeleid tussen de federale overheid en de gemeenschappen en gewesten wordt verzekerd enerzijds door een adviserend orgaan, de Afdeling Financieringsbehoeften van de Hoge Raad van Financiën, anderzijds door akkoorden gesloten tussen de federale overheid en de gemeenschappen en gewesten. De Belgische ervaring leert dat een systeem van duidelijke afspraken over het op elk niveau te realiseren resultaat, gekoppeld aan de verantwoordelijkheid van de verschillende deelsectoren, garant staat voor een succesvol begrotingsbeleid.

In de voorbereiding van de begroting 2008 werd met de gemeenschappen en gewesten overleg gepleegd. Volgens het akkoord gesloten op 19 februari 2008 zullen de gemeenschappen en gewesten in 2008 een overschot realiseren van 530 miljoen euro.³ Er wordt met de gemeenschappen en gewesten overleg gepleegd over hun bijdrage voor de volgende jaren. In afwachting van de resultaten van dat overleg, werd voor de daaropvolgende jaren uitgegaan van een evenwicht.

De lokale overheden hebben na een tekort in 2006, het jaar 2007 afgesloten met een evenwicht, zelfs een klein overschot. Normaal moet deze verbetering van de begrotingssituatie zich de komende jaren verder doorzetten. Er wordt dan ook rekening gehouden met een gestaag oplopend overschot van 0,1% van het BBP in 2008 over 0,2% van het BBP in 2009 en 2010. In de aanloop naar de lokale verkiezingen in 2012 zou dit in 2011 opnieuw verminderen tot 0,1% van het BBP.

De sociale zekerheid zou in 2008 een overschot realiseren van 0,4% van het BBP. Er werd van uitgegaan dat dit overschot de daaropvolgende jaren gestaag zou oplopen tot 0,6% van het BBP. Het saldo van de sociale zekerheid in de tabel is het resultaat van een louter mechanische projectie van de ontvangsten en uitgaven bij ongewijzigd beleid en loopt in niets vooruit op de manier waarop de maatregelen die in het regeerakkoord werden opgenomen geïmplementeerd zullen worden.

De saldi voor de federale overheid vloeien voort uit de doelstelling op het niveau van de gezamenlijke overheid en de vooropgestelde saldi voor de andere deelsectoren. Het tekort van 0,6% van het BBP in 2008 moet worden omgezet in een overschot van 0,3% van het BBP in 2011.

- ³ Het saldo van de gemeenschappen en gewesten houdt nog geen rekening met de mogelijke invloed op het saldo van de gemeenschappen en gewesten en de lokale overheden van het "Lokaal pact" met de gemeenten afgesloten op Vlaams niveau. Dit voorziet in een schuldovername van het Vlaamse gewest van maximaal 100 euro per inwoner. Deze schuldovername is geconditioneerd door een aantal verbintenissen van de lokale besturen vooral inzake hun eigen fiscaliteit. De Vlaamse regering gaat uit van een mogelijke kostprijs van ongeveer 600 miljoen euro. Dit zou betekenen dat het saldo van de gemeenschappen en gewesten met dit bedrag vermindert, maar er een equivalente verbetering optreedt van het vorderingensaldo van de lokale overheden.

3.2 De evolutie van de schuld

De vermindering van de schuldgraad tegen een voldoende hoog tempo blijft een cruciaal element in de strategie van de overheid om het hoofd te bieden aan de budgettaire gevolgen van de vergrijzing.

Zelfs rekening houdend met de consolidatie van het Fonds voor Spoorweginfrastructuur is de schuldgraad in 2007 gedaald tot 84,9%. De uitgetekende begrotingsstrategie impliceert dat de komende jaren het primair overschot met ongeveer 0,2 procentpunt per jaar zal toenemen van 3,7% in 2008 tot 4,3% in 2011. Door de positieve schulddynamiek die hierdoor ontstaat daalt de schuldgraad tot 71,1% in 2011. Er werd in deze raming geen rekening gehouden met eventuele opbrengsten uit privatiseringen of andere verrichtingen die de schuldgraad doen dalen. De impact van de zogenaamde exogene factoren werkt per hypothese lichtjes schuldverhogend.

Onder de gehanteerde groei- en interesthypothesen varieert in de periode 2008-2011 het noodzakelijke primair overschot om de schuldgraad te stabiliseren van nul tot maximaal 0,5% van het BBP. Het verschil met het huidige en beoogde primair saldo onderstreept de robuustheid van het geschetste scenario inzake schuldafbouw.

Tabel 5
Schuldevolutie van de gezamenlijke overheid

| <i>In % BBP</i> | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--|---|------|------|------|------|------|
| 1. Schuldgraad | 88,2 | 84,9 | 81,5 | 78,1 | 74,7 | 71,1 |
| 2. Evolutie van de schuldgraad | -3,9 | -3,3 | -3,4 | -3,3 | -3,5 | -3,6 |
| | Bepalende factoren voor de evolutie van de brutoschuldgraad | | | | | |
| 3. Primair saldo | 4,3 | 3,7 | 3,7 | 3,8 | 4,1 | 4,3 |
| 4. Interestbetalingen | 4,0 | 3,8 | 3,7 | 3,5 | 3,4 | 3,3 |
| 5. Exogene factoren die de schuldgraad beïnvloeden | 0,7 | 0,2 | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| p.m. impliciet interestniveau | 4,5 | 4,5 | 4,5 | 4,5 | 4,5 | 4,6 |

3.3 Het cyclisch gecorrigeerd saldo

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

Ondanks de vrij hoge BBP-groei opgetekend in 2007 zou er volgens de hier gehanteerde ramingen nog altijd een beperkt negatieve output gap blijven. De daaropvolgende jaren schommelt de geraamde groei rond de potentiële groei zodat er voor de gehele periode een negatieve impact blijft uitgaan van de conjunctuur op het primair en vorderingensaldo van de overheid. Op het einde van de periode valt het cyclisch gecorrigeerd saldo quasi samen met het effectief saldo.

Tabel 6
Output gap en cyclisch gecorrigeerd saldo

| In % BBP | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|------|------|------|------|------|------|
| 1. BBP-groei tegen constante prijzen | 2,8 | 2,7 | 1,9 | 2,0 | 2,0 | 2,0 |
| 2. Werkelijk vorderingensaldo | 0,3 | -0,2 | 0,0 | 0,3 | 0,7 | 1,0 |
| 3. Rentelasten | 4,0 | 3,8 | 3,7 | 3,5 | 3,4 | 3,3 |
| 4. Eenmalige en andere tijdelijke maatregelen | 0,7 | -0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 5. Potentiële BBP-groei | 2,3 | 2,3 | 2,1 | 2,0 | 2,0 | 1,9 |
| Bijdrage tot de potentiële groei | | | | | | |
| arbeid | 0,6 | 0,6 | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
| kapitaal | 0,7 | 0,6 | 0,6 | 0,7 | 0,7 | 0,7 |
| totale factorproductiviteit | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| 6. Output gap | -0,7 | -0,3 | -0,3 | -0,3 | -0,2 | -0,1 |
| 7. Cyclische component van de begroting | -0,4 | -0,2 | -0,2 | -0,2 | -0,1 | -0,1 |
| 8. Cyclisch gecorrigeerd vorderingensaldo (2-7) | 0,7 | 0,0 | 0,2 | 0,5 | 0,8 | 1,0 |
| 9. Cyclisch gecorrigeerd primair saldo (8+3) | 4,7 | 3,8 | 3,8 | 4,0 | 4,2 | 4,3 |
| 10. Structureel saldo (8-4) | 0,0 | 0,1 | 0,2 | 0,5 | 0,8 | 1,0 |

Om over te stappen op het structureel saldo moeten ook de eenmalige maatregelen in rekening worden gebracht. Een aantal voor 2007 geplande eenmalige maatregelen (verkoop gebouwen, overname pensioenfondsen) werden niet doorgevoerd. De impact van een aantal andere eenmalige maatregelen (bijdrage op vakantiegeld bij uitdiensttreding, belasting tegen verlaagd tarief van de opname van bepaalde reserves) worden meer dan gecompenseerd door de negatieve impact van vroeger besliste maatregelen (effectisering), en uitzonderlijke terugbetalingen van in vorige jaren geïnde belastingen. Per saldo is de impact van de eenmalige maatregelen in 2007 lichtjes negatief. Voor 2008 zijn in de initiële begroting geen belangrijke eenmalige maatregelen opgenomen. Er werd wel, telkens voor relatief beperkte bedragen, rekening gehouden met een verkoop van buiten gebruik geraakte gebouwen of militair materiaal,.. De beperkte impact van deze maatregelen wordt gecompenseerd door de negatieve impact van vroeger doorgevoerde maatregelen. Ruwweg kan men stellen dat de impact van de eenmalige maatregelen neutraal zal zijn. Het structureel saldo valt dan ook samen met het cyclisch gecorrigeerd saldo.

4 Vergelijking met het stabiliteitsprogramma 2007–2010 en sensitiviteitsanalyse

4.1 Vergelijking met het vorige stabiliteitsprogramma

Tabel 7 vergelijkt de doelstellingen uit het stabiliteitsprogramma 2007-2010 met deze van het voorliggend stabiliteitsprogramma.

Tabel 7
Vergelijking met het vorige stabiliteitsprogramma

| In % BBP | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-------------------------|------|------|------|------|------|------|
| BBP-groei | | | | | | |
| vorige bijwerking | 2,7 | 2,2 | 2,1 | 2,2 | 2,2 | |
| huidige bijwerking | 2,8 | 2,7 | 1,9 | 2,0 | 2,0 | 2,0 |
| verschil | 0,1 | 0,5 | -0,2 | -0,2 | -0,2 | |
| Vorderingensaldo | | | | | | |
| vorige bijwerking (1) | 0,0 | 0,3 | 0,5 | 0,7 | 0,9 | |
| huidige bijwerking | 0,3 | -0,2 | 0,0 | 0,3 | 0,7 | 1,0 |
| verschil | 0,3 | -0,5 | -0,5 | -0,4 | -0,2 | |
| Brutoschuldgraad | | | | | | |
| vorige bijwerking (1) | 87,7 | 83,9 | 80,4 | 76,6 | 72,6 | |
| huidige bijwerking | 88,2 | 84,9 | 81,5 | 78,1 | 74,7 | 71,1 |
| verschil | 0,5 | 1,0 | 1,1 | 1,5 | 2,1 | |

(1) In het stabiliteitsprogramma 2007-2010 werd het Fonds voor Spoorweginfrastructuur niet geconsolideerd met de overheid.

Voor de jaren 2006 en 2007 was het macro-economisch kader uiteindelijk gunstiger dan aangenomen bij de opmaak van het stabiliteitsprogramma 2007-2010. Voor de daaropvolgende jaren wordt er op basis van de hier gehanteerde cijfers telkens een negatieve afwijking van 0,2 procentpunt opgetekend. Gecumuleerd ligt de groei over de periode 2008-2010 0,6 procentpunt lager. Bij een neerwaartse herziening van de groei in 2008 zou dit verschil verder oplopen.

De doelstellingen inzake vorderingensaldi in het programma 2007-2010 waren identiek aan deze opgenomen in de aangepaste wet op het Zilverfonds.

De vergelijking van de cijfers inzake vorderingensaldi en schuldgraad tussen beide versies wordt verstoord door de consolidatie van het Fonds voor Spoorweginfrastructuur. Deze consolidatie heeft een positief effect op het vorderingensaldo van een kleine 0,1% van het BBP. De schuldgraad komt hierdoor echter op een hoger niveau te liggen (1,4% BBP in 2007 afnemend tot 0,7% van het BBP in 2011). Inzake vorderingensaldi wordt in 2007 een afwijking van 0,5 procentpunt opgetekend met de vooropgestelde doelstelling (een overschot van 0,3% van het BBP). Met de initiële begroting 2008 wordt in een minder gunstige macro-economische context opnieuw aangesloten bij een evenwicht. De daaropvolgende jaren wordt de achterstand met de eerder gestelde doelstelling stapsgewijs weggewerkt. De doelstelling voor 2011 ligt nog 0,1 % BBP lager dan deze opgenomen in de Zilverfondswet.

Gezien de consolidatie van het FSI ligt de schuldgraad hoger in deze editie van het stabiliteitsprogramma. In 2007 bedraagt het verschil 1 procentpunt. De daaropvolgende jaren neemt dit verschil verder toe door het gecombineerd effect van een iets minder hoog overschot en de minder gunstige BBP-groei.

4.2 Sensitiviteitsanalyse

Gezien de nog steeds aanzienlijke omvang van de Belgische schuld, blijft deze nog altijd gevoelig voor interestschommelingen. Het schuldbeheer van de federale overheid (die ruim 90% van de totale schuld aanhoudt) is onder meer gericht op het beheersen van de verschillende risico's (wisselkoersrisico, renterisico, herfinancieringsrisico). Dit risicobeheer kadert in de Algemene Richtlijnen van de Schuld die jaarlijks worden opgelegd.

Gezien de gemiddelde looptijd van de uitstaande schuld laat een stijging van de interestvoet zich met een grote vertraging voelen in de interestlasten. Tabel 8 illustreert het effect van een verhoging van de interesthypothesen met 100 basispunten voor de periode 2008-2011 op de interestlasten.

Tabel 8
Impact van een wijziging van de interesthypothesen

| In % BBP | 2009 | 2010 | 2011 |
|--|------|------|------|
| Afwijking interestlasten t.o.v. geschetst scenario | 0,2 | 0,3 | 0,3 |

In de huidige internationale economische context is er op korte termijn minder gevaar voor een sterk afwijkende interestevolucie dan wel voor een minder gunstige ontwikkeling van de inflatie en meer algemeen de internationale economische omgeving.

Een wijziging van het BBP heeft vooral gevolgen voor de ontvangsten van de overheid en in mindere mate voor de uitgaven. Het in het stabiliteitsprogramma gehanteerde groeiscenario wordt vergeleken met een groeipad dat overeenstemt met de geraamde potentiële groei, een scenario met een jaarlijkse groei die 0,5 procentpunt lager is en een scenario met een groei die 0,5 procentpunt hoger ligt.

Tabel 9
De gevoeligheid van het vorderingensaldo voor veranderingen in de groei

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|------------------------------|------|------|------|------|
| Stabiliteitsprogramma | | | | |
| Reële BBP-groei | 1,9 | 2,0 | 2,0 | 2,0 |
| Vorderingensaldo | 0,0 | 0,3 | 0,7 | 1,0 |
| Potentiële groei | | | | |
| Reële BBP-groei | 2,1 | 2,0 | 2,0 | 1,9 |
| Vorderingensaldo | 0,1 | 0,4 | 0,8 | 1,0 |
| Lagere BBP-groei | | | | |
| Reële BBP-groei | 1,4 | 1,5 | 1,5 | 1,5 |
| Vorderingensaldo | -0,3 | -0,2 | -0,1 | -0,1 |
| Hogere BBP-groei | | | | |
| Reële BBP-groei | 2,4 | 2,5 | 2,5 | 2,5 |
| Vorderingensaldo | 0,3 | 0,8 | 1,5 | 2,1 |

De groeihypothese die in dit stabiliteitsprogramma voor de periode 2008-2011 wordt gehanteerd sluit erg nauw aan bij de potentiële groei. Het verschil met het basisscenario is dan ook vrij beperkt. Bij een hoger dan geraamde groei, en op voorwaarde dat de extragroei integraal aangewend wordt voor een verbetering van het saldo, zou het overschot in 2011 oplopen tot 2,1% van het BBP. Indien voor elk jaar van de periode 2008-2011 de groei 0,5 procentpunt lager zou liggen, dan wordt, zonder compenserende inspanning, tegen het einde van de periode een beperkt tekort opgetekend van 0,1% van het BBP.

5 Kwaliteit van de openbare financiën

Sedert het indienen van het vorige stabiliteitsprogramma heeft de Belgische overheid zijn omvangrijk hervormingsprogramma gehandhaafd met het oog op het verhogen van het economisch groeipotentieel en het arbeidscheppend potentieel. Naast de toepassing van de al geprogrammeerde maatregelen, werden er gedurende het jaar 2007 en bij de opmaak van de begroting 2008 nieuwe initiatieven genomen.

Deze talrijke bepalingen beogen meer bepaald vraag en aanbod op de arbeidsmarkt te stimuleren, het concurrentievermogen van de ondernemingen te versterken, de bedrijfsregelgeving en het fiscaal bedrijfsklimaat te verbeteren alsmede een hoogstaande sociale bescherming te verzekeren. Middelen zijn ook vrijgemaakt voor bepaalde prioritair geachte werkdomeinen.

De nieuwe federale regering heeft in haar regeerakkoord van maart 2008 een bijkomende impuls gegeven aan deze dynamiek door de krachtlijnen van haar socio-economisch beleid op middellange termijn te bepalen.

De voorrang wordt gegeven aan de bevordering van de werkgelegenheid teneinde de belangrijkste uitdagingen betreffende het socio-economische model met succes aan te gaan. Deze doelstelling zal meer bepaald bereikt worden door het verder zetten van het activeringsbeleid en van de verlaging van de lasten op arbeid, in het bijzonder voor de lage en middeninkomens, rekening houdend met de gezinstoestand. De ondernemingszin zal ook aangemoedigd worden, met name met een actieplan gericht op de kleine en middelgrote ondernemingen. Het stelsel van sociale bescherming, bron van welzijn en welvaart, zal nog verbeterd worden. Specifieke aandacht zal ook worden besteed aan het milieu en aan de duurzame ontwikkeling. De maatregelen ter implementatie van deze krachtlijnen zullen in de loop van de volgende maanden bepaald worden.

5.1 Vraag en aanbod op de arbeidsmarkt stimuleren

Vraag en aanbod op de arbeidsmarkt worden aangemoedigd door de verdere vermindering van de heffingen op de arbeidsinkomsten. Verdere lastenverlagingen zijn ingevoerd en verschillende maatregelen zijn versterkt. Deze verlagingen van de fiscale of parafiscale lasten zijn gericht op bepaalde groepen, zoals de werknemers met een laag loon, of op alle werknemers meer in het algemeen.

5.2 Arbeid lonender maken en het aanbod op de arbeidsmarkt verhogen

Verschiedende maatregelen zijn ingevoerd om arbeid lonender te maken en het doorstromen van inactiviteit naar activiteit te bevorderen. Met deze maatregelen wordt het netto-inkomen van de werknemer verhoogd zonder bijkomende kosten voor de werkgever.

De verlenging van de verhoging van de forfaitair aftrekbare beroepskosten leidt tot een algemene verlaging van de fiscale druk op de arbeidsinkomsten. De verhoging in 2006 van de eerste schijf van deze lasten is in 2007 verdubbeld. De bovengrens van de aftrekbare uitgaven is ook verhoogd. Deze maatregel werd voor 2008 verlengd.

Het netto-inkomen van de werknemers met een laag loon zal daarnaast verhoogd worden door de doelgerichte toename vanaf juli 2008 van het vrijgestelde gedeelte. Deze maatregel zal in de toekomst uitgebreid worden. In een bijkomende stap zal de nieuwe regering ook het aantal tussenliggende belastingschalen beperken.

Het systeem van de “werkbonus”, dat bestaat uit een afnemende vermindering van de persoonlijke bijdragen van sociale zekerheid, wordt opnieuw uitgebreid om de werkloosheidsvallen tegen te gaan. Het bedrag van de aftrek en de loongrens waaronder de werkbonus toegekend wordt, zijn opgetrokken in het kader van het interprofessioneel akkoord 2007-2008⁴. Bovendien zal in de begroting 2008 een financiële enveloppe voorbehouden worden voor de uitbreiding van de maatregel. De nieuwe regering wenst de nadruk te leggen op de laagste inkomens.

- ⁴ Deze verhogingen compenseren de dubbele optrekking op 1 april 2007 en op 1 oktober 2008 van het gewaarborgd gemiddeld maandelijks minimumloon. Een compensatie is ook voorzien wat de lastenverlagingen voor de werkgevers betreft.

De Vlaamse regering heeft overigens een forfaitaire vermindering van de personenbelasting ingevoerd in 2007 ten voordele van de werknemers die in dit Gewest gedomicilieerd zijn. Deze vermindering die eerst gericht werd op de lage lonen, wordt in 2008 uitgebreid en zal in 2009 toegekend worden aan alle werknemers.

Ter aanvulling van deze lastenverlagingen wordt de intergewestelijke mobiliteit van de werknemers bevorderd door de toekenning van premies en wordt de werkgelegenheid van de ouderen aangemoedigd door een hoger inkomensplafond inzake toegelaten arbeid na de pensionering. Initiatieven zullen ook ontwikkeld worden om de werknemers ertoe aan te zetten daadwerkelijk actief te blijven tot de wettelijke pensioenleeftijd. Een betere combinatie van het beroepsleven met het gezinsleven zal ook de werknemers ertoe aanzetten hun aanwezigheid op de arbeidsmarkt te verlengen.

De in 2004 ingevoerde activeringsmaatregelen gericht op de werkzoekenden zijn succesvol. Volgens de uitgevoerde evaluaties was de werkloosheidsvermindering hoger in de door het activeringsplan beoogde leeftijdscategorieën dan in de andere categorieën. Deze evolutie wijst erop dat de werkloosheidsdaling niet alleen toe te schrijven is aan de verbeterde conjunctuurcontext, maar ook aan de uitgevoerde maatregelen. De evaluatie van dit activeringsbeleid zal het mogelijk maken voor de nieuwe regering om de begeleiding van de werkzoekenden te verbeteren, in het kader van een versterkte opvolging.

5.3 De vraag op de arbeidsmarkt verhogen

Vrijstellingen van de bedrijfsvoorheffing op de bezoldigingen van onderzoekers zijn in 2004 ingevoerd om onderzoek en ontwikkeling te ondersteunen en de kenniseconomie te bevorderen. Deze fiscale maatregel is mettertijd geleidelijk uitgebreid. Het voordeel wordt sinds 2007 toegekend aan alle houders van een wetenschappelijke master. Daarnaast zullen de verschillende percentages van de vermindering vanaf juli 2008 éénvormig gemaakt worden en het maximum tarief zal toegepast worden op alle categorieën van onderzoekers.

De tewerkstelling van de 50-plussers wordt gestimuleerd door de uitvoering sinds april 2007 van een nieuwe vermindering, progressief in functie van de leeftijd, van de sociale werkgeversbijdragen. De versterking van de verminderingen van bijdragen moedigt de ondernemingen ook aan om werknemers die het slachtoffer werden van een herstructurering aan te werven. Om de tewerkstelling van de ouderen te stimuleren, worden bovendien verhoogde voordelen toegekend wanneer een werkgever werknemers aanwerft die ten minste 45 jaar oud zijn.

In het kader van de onderhandelingen van het interprofessioneel akkoord 2009-2010 die in het najaar zullen plaatsvinden, is de regering bereid om het in 2007 al versterkte mechanisme van de gedeeltelijke vrijstelling van de storting van de bedrijfsvoorheffing voor nachtarbeid en ploegenarbeid⁵ verder uit te breiden.

Verschillende maatregelen hebben betrekking op zowel de vraag als het aanbod op de arbeidsmarkt. De fiscale voordelen voor overuren zijn in april 2007 aldus nog verhoogd en er wordt meer aandacht besteed aan de inkomsten van de werknemers. In functie van de door de sociale partners geformuleerde voorstellingen zal de regering, bij de interprofessionele onderhandelingen, overwegen dit stelsel te versterken en het aantal toegelaten overuren alsmede de desbetreffende regeling van werkgeversbijdragen te wijzigen.

Een nieuwe fiscale maatregel die een aan de bedrijfsresultaten gebonden bonus toekent aan de werknemers, wordt in 2008 ingevoerd om de betrokkenheid van de werknemers in hun bedrijf te stimuleren.

⁵ De regering heeft een voorwaarde gesteld aan die vraag van de sociale partners: het verhoogde fiscale voordeel zal niet mogen gebruikt worden om loonstijgingen te financieren.

5.4 Het concurrentievermogen van de ondernemingen en de ondernemingsomgeving

De voortdurende verbetering van de bedrijfsregelgeving en van het fiscaal bedrijfsklimaat stimuleert de investeringen, de werkgelegenheid en de innovatie, en bevordert derhalve de economische groei.

De ondernemingen worden ertoe aangezet de activiteiten van O&O verder te zetten dankzij de vrijstelling van de vennootschapsbelasting van premies en subsidies die toegekend worden door gewestelijke instellingen in het kader van steun aan onderzoek en ontwikkeling. Bovendien wordt de technologische innovatie aangemoedigd door een nieuwe belastingaftrek die de vennootschappen ertoe aanzet om octrooien te verwerven of te ontwikkelen.

Verschillende maatregelen zijn overigens genomen om buitenlandse investeerders in België aan te trekken, zoals de invoering van de fiscale eenheid inzake BTW, van een wettelijk kader voor de pensioenfondsen of van de uitbreiding van de moeder-dochterrichtlijn tot de vennootschappen gevestigd in landen waarmee België een dubbelbelastingverdrag heeft gesloten.

Het behoud van het concurrentievermogen van de ondernemingen is ook een essentiële prioriteit. In overleg met de sociale partners en aan de hand van de wet betreffende het concurrentievermogen alsmede een verlaging van de werkgeversbijdragen, verbindt de regering zich tot een voordeligere evolutie van de Belgische loonkosten ten opzichte van die van de belangrijkste handelspartners. Ter gelegenheid van het sluiten van het interprofessioneel akkoord 2007-2008 heeft de regering beslist een specifieke lastenverlaging vanaf oktober 2007 in te voeren ten gunste van de werkgevers. Deze 'structurele interprofessionele looncorrectie' bedraagt 0,15% van de totale loonkost en wordt toegekend in de vorm van een vermindering van de bedrijfsvoorheffing. De verschillende hoger vermelde lastenverlagingen dragen ook bij tot de waarborging van het concurrentievermogen van de ondernemingen.

De administratieve lasten zullen bovendien beperkt worden door de vermindering van de statistische lasten en de ontwikkeling van het e-government, met name met de optimalisering van het gebruik van de kruispuntbank voor ondernemingen. De burgers zullen ook de ontwikkeling van e-government kunnen genieten, bijvoorbeeld om de administratieve formaliteiten af te ronden of om de elektronische identiteitskaart te gebruiken.

5.5 Een versterkt sociaal beschermingsstelsel

De versterking van een hoogstaand socialezekerheidsstelsel is een essentiële doelstelling voor de Belgische regering die de toename van de werkloosheidsvallen overigens wil vermijden. Dit stelsel dat het welzijn van de burgers, de solidariteit en de strijd tegen armoede waarborgt, draagt ook bij tot het dynamisme van de economische activiteit. De groei wordt immers gestimuleerd als de gezinsinkomens op een voldoende niveau worden behouden. Teneinde deze talrijke doelstellingen te bereiken, worden verschillende sociale uitkeringen verhoogd en worden de toegangsvoorwaarden verruimd.

Het duurzame financiële evenwicht van het socialezekerheidsstelsel wordt gewaarborgd door de invoering van een structurele financieringswijze en door de beheersing van de evolutie van de uitgaven inzake geneeskundige verzorging.

5.6 Een sociale zekerheid in evenwicht

Alternatieve financieringsbronnen zijn ontwikkeld om de financiering van de sociale zekerheid te waarborgen en de heffingen op de arbeidsinkomens zijn tegelijkertijd verschoven naar andere belastbare grondslagen. Een bedrag wordt afgehouden van de opbrengst van met name de roerende voorheffing, de BTW, de accijnzen op tabak en de verpakkingshoofden en wordt gebruikt voor de financiering van de sociale zekerheid. Bovendien genoot de begroting van de sociale zekerheid in 2007 de verwachte positieve weerslag op de activiteit van de verminderingen van de werkgeversbijdragen.

Met het beleid inzake de strikte beheersing van de uitgaven werd de stijging van de gezondheidsuitgaven in 2005 en 2006 binnen de reële groeicnorm van 4,5% gehouden. Volgens de in maart 2008 beschikbare ramingen zouden de gezondheidsuitgaven in 2007 deze norm moeten blijven naleven.

Overeenkomstig het regeerakkoord respecteert de begroting 2008 van de gezondheidszorg de groeidoelstelling van 4,5%. Middelen worden binnen deze groeicnorm vrijgemaakt ten gunste van prioritaire dossiers, zoals de verbetering van de bescherming van de patiënten (bijvoorbeeld door de aanname van een meerjarenplan voor de strijd tegen kanker) of het verder herwaarderen van de huisartsengeneeskunde. Daarnaast wordt een financiële reserve van 580 miljoen EUR aangelegd om de toekomst van het socialezekerheidsstelsel te waarborgen⁶.

5.7 De versterking van de sociale uitkeringen

Bij de opmaak van de begroting 2007 heeft de regering een enveloppe toegekend bovenop de oorspronkelijk voorziene bedragen voor de welvaartsaanpassing van de oudste en de laagste pensioenen. De pensioenen zijn geherwaardeerd door middel van het toekennen in april 2007 van een forfaitaire “jaarlijkse welvaartsbonus”.

Ter aanvulling van de middelen die in uitvoering van het Generatiepact al vastgelegd werden, worden bijkomende middelen in 2008 aangewend om de pensioenen te herwaarderen. De welvaartsbonus wordt verhoogd met een nieuwe bonus die toegekend wordt aan een ruimere categorie van gepensioneerden, en is geïntegreerd in het maandbedrag van de pensioenen⁷. Na de verhoging van eind 2006 zal het bedrag van de inkomensgarantie voor ouderen (IGO) opnieuw vanaf juli 2008 opgetrokken worden met 2%. Deze stijging zal ook toegepast worden op de minimumpensioenen van de werknemers en van de zelfstandigen. Ten slotte zal de solidariteitsbijdrage op de pensioenen vanaf juli 2008 geleidelijk verminderd worden. Deze maatregel zal eerst op de laagste pensioenen gericht zijn.

- ⁶ 73,7 miljoen zullen echter gebruikt worden als inhaalbedrag voor de ziekenhuizen.

- ⁷ Deze welvaartsaanpassingen gebeuren ook in de vorm van een percentage. Een toeslag bij de bonus wordt toegekend wanneer die bonus lager is dan de verhoging van de pensioenen met 2%.

Om een behoorlijk inkomensniveau voor de ouderen te verzekeren, wordt bovendien de toegang tot het minimumpensioen versoepeld voor de deeltijdse werknemers en wordt het minimumrecht per loopbaanjaar verhoogd ten voordele van de werknemers met lage lonen.

De pensioenen zullen in de toekomst verder opgetrokken worden en de voorrang zal steeds gegeven worden aan de oudste en de laagste pensioenen. De berekeningswijze van de pensioenen zal met name herzien worden om het stelsel te hervormen en verbeteren. De ontwikkeling van aanvullende pensioenen zal overigens aangemoedigd worden.

De inkomsten van de huishoudens met een gehandicapte zullen verhoogd worden door de totale vrijstelling van de inkomsten van de partner in de berekening van de integratietegemoetkoming.

De koopkracht van de gezinnen wordt ook versterkt. De schoolpremie wordt omgezet in een leeftijdstoelage en wordt dus uitgebreid tot alle kinderen met een recht op kinderbijslag over de periode 2008-2009⁸. Wat de zelfstandigen betreft, wordt het bedrag van de kinderbijslag voor het eerste kind in 2008 opnieuw verhoogd. Daarnaast heeft de regering in 2007 beslist een toeslag bij de kinderbijslag toe te kennen aan de eenoudergezinnen met een laag inkomen. Een welvaartsaanpassing zal in de toekomst ook toegepast worden op de kinderbijslag.

De energiefactuur van meer gezinnen wordt uiteindelijk verminderd door de optrekking in 2008 van de maximale inkomensgrens waaronder een tussenkomst in de betaling van de levering van olie, gas of elektriciteit mag gevraagd worden.

- ⁸ De schoolpremie die in 2006 is ingevoerd en in 2007 hernieuwd, was slechts toegekend aan de 6 tot 18-jarigen.

5.8 Inspanningen voor prioritaire beleidsdomeinen

Met de strikte beheersing van de primaire uitgaven⁹ zijn er middelen vrijgemaakt in de begroting 2008 voor prioritaire beleidsdomeinen. Naast de veiligheid, de ontwikkelingssamenwerking en de mobiliteit, wordt er ook bijzondere aandacht besteed aan de energie en het milieu.

De regering heeft immers de begroting verhoogd van het “Kyoto-fonds” dat het federaal beleid ter verlaging van de uitstoot van broeikasgassen financiert, en van FEDESCO dat de energiebesparende investeringen in de federale overheidsdiensten prefinanciert, via het mechanisme van de derde-investeerder. Bovendien wordt een specifiek bedrag toegewezen voor het uitvoeren van prospectieve studies inzake de bevoorradingszekerheid van energie.

De nieuwe regering wenst overigens een milieuvriendelijk gedrag zowel van de particulieren als van de ondernemingen aan te moedigen, met name door het toekennen van fiscale stimulansen.

- ⁹ De reële stijging van de primaire uitgaven, excl. vergrijzing, van de federale overheid is beperkt tot 1,4% (in budgettaire termen), wat een duidelijk lager groeicijfer is dan dit van de verwachte economische activiteit. De strijd tegen de fiscale en sociale fraude wordt ook versterkt om meeropbrengsten op te leveren.

6 De houdbaarheid van de openbare financiën op de lange termijn

6.1 Inleiding

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

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

Reeds in 2001 werd een wet aangenomen tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds (wet van 5 september 2001), met daaraan gekoppeld de verplichting jaarlijks een zilvernota op te maken. Deze wet concretiseert het belang dat België hecht aan het op lange termijn garanderen van een doelmatige sociale bescherming in het algemeen en van de pensioenen in het bijzonder.

6.2 De budgettaire gevolgen van de vergrijzing

Zoals vastgelegd in de wet op het Zilverfonds actualiseert de Studiecommissie voor de Vergrijzing ieder jaar haar raming van de budgettaire kost van de vergrijzing. Deze raming vormt de basis voor de regering voor het uitwerken van haar beleid ten opzichte van de vergrijzing. Volgens het rapport van juni 2007 van de Studiecommissie voor de Vergrijzing zouden de sociale uitgaven tussen 2006 en 2030 toenemen met 4,4% van het BBP en tussen 2006 en 2050 met 6,2%. De projecties van de Studiecommissie verschillen van deze van de AWG.¹⁰ Enerzijds zijn ze van iets recentere datum (2007 i.p.v. 2006), anderzijds zijn er ook verschillen inzake methodologie. In de AWG-projecties wordt de nadruk gelegd op internationale vergelijkbaarheid, de Studiecommissie voor de Vergrijzing tracht bij het opstellen van haar projectie zo nauwgezet mogelijk rekening te houden met de nationale beleidsmaatregelen en de eigenheden van het Belgische socialezekerheidsstelsel.

Tabel 10
Budgettaire gevolgen van de vergrijzing

| In % BBP | 2006 | 2010 | 2020 | 2030 | 2050 | 2006-2030 | 2006-2050 |
|---|-------------------------------------|------|------|------|------|-----------|-----------|
| | Studiecommissie voor de Vergrijzing | | | | | | |
| Pensioenen | 8,9 | 9,1 | 10,5 | 12,5 | 13,4 | 3,6 | 4,5 |
| Gezondheidszorgen | 7,0 | 7,7 | 8,4 | 9,2 | 10,5 | 2,2 | 3,5 |
| Andere uitgaven voor de sociale zekerheid | 7,0 | 6,7 | 6,3 | 5,6 | 5,2 | -1,5 | -1,8 |
| Waarvan: | | | | | | | |
| Invaliditeit | 1,2 | 1,3 | 1,3 | 1,1 | 1,0 | -0,1 | -0,2 |
| Werkloosheid | 2,1 | 1,9 | 1,7 | 1,2 | 1,1 | -0,9 | -1,0 |
| Brugpensioen | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,0 | 0,0 |
| Andere sectoren | 1,6 | 1,6 | 1,6 | 1,6 | 1,6 | 0,0 | 0,0 |
| Uitgaven voor sociale zekerheid | 22,9 | 23,5 | 24,0 | 27,3 | 29,1 | 4,4 | 6,2 |
| P.m. personeelsuitgaven onderwijs | 4,0 | 3,8 | 3,7 | 3,6 | 3,7 | -0,5 | -0,4 |

- ¹⁰ European Commission: The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 member States on pensions, health care, longterm care, education and unemployment transfers (2004-2050) – Report prepared by the Economic Policy Committee and the European Commission, European Economy, Special Report nr 1/2006.

6.3 Eén strategie, drie beleidslijnen

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

1. Budgettair: de overheidsschuld verder afbouwen en de nodige reserves aanleggen in het Zilverfonds;
2. Economisch: de verhoging van de werkgelegenheidsgraad en de stimulering van de economische activiteit;
3. Sociaal: voort bouwen aan een sterke en solidaire sociale zekerheid.

Het begrotingsbeleid

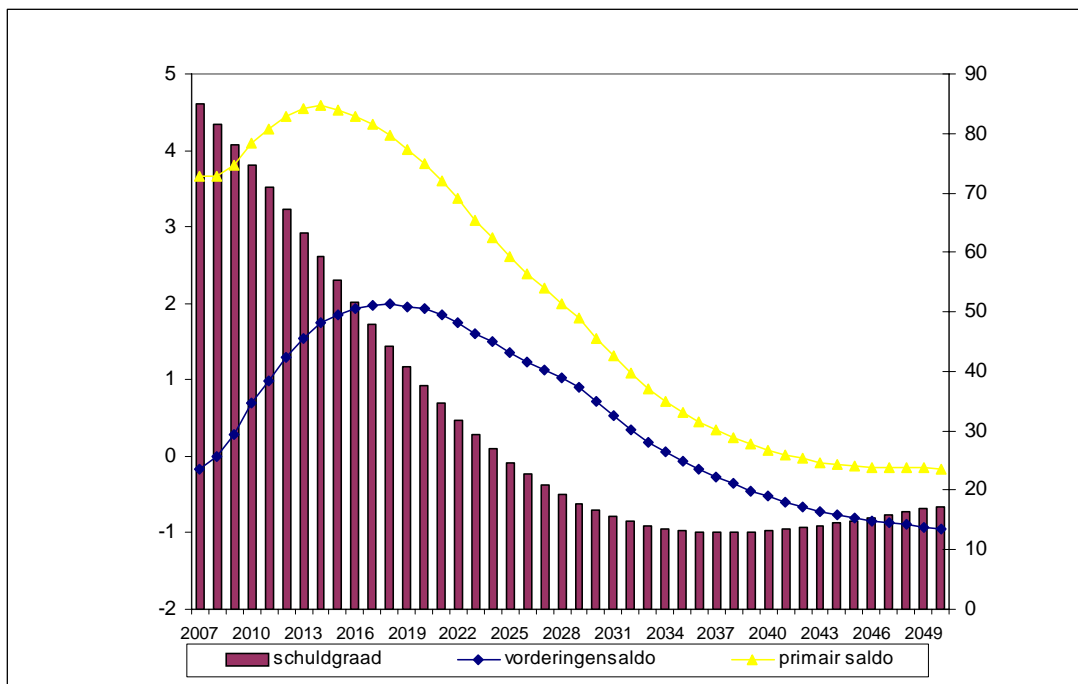
Het begrotingsbeleid vormt een essentieel onderdeel van een globale strategie om de effecten van de vergrijzing op te vangen. In het vooruitzicht van een toename van de uitgaven in verband met de toekomstige sociaal-demografische schok, moeten de budgettaire marges en verplichtingen op lange termijn worden geanalyseerd. Er dient ook bijzondere aandacht uit te gaan naar de houdbaarheid¹¹ van de openbare financiën op lange termijn. Teneinde het toekomstige begrotingsbeleid niet zwaar te hypothekeren is het dus van belang vooruit te lopen op die veranderingen teneinde de last over verschillende generaties evenwichtig te verdelen. Door de oprichting van het Zilverfonds en de desbetreffende jaarlijkse procedure past het begrotingsbeleid zich dus in een langetermijnperspectief in.

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

- ¹¹ De Afdeling Financieringsbehoeften heeft het begrip houdbaarheid als volgt gedefinieerd: "Houdbaarheid moet dan gezien worden als een situatie waarbij de overheid bij een nagenoeg constant ontvangstenniveau de demografische druk op een deel van haar uitgaven kan opvangen zonder dat het aandeel van de andere primaire uitgaven in het BBP in de verdrukking komt en zonder dat het realiseren van een aantal normen op het niveau van de overheidsfinanciën in gevaar komt."

Vanuit deze bekommernis werd een inspanning geleverd om met de begroting 2008 opnieuw aan te knopen met een structureel evenwicht. Vanaf 2009 worden stapsgewijs structurele overschotten opgebouwd. Deze moeten tegen het einde van de legislatuur minstens 1% van het BBP bedragen. Op deze manier wordt tegen 2011 nagenoeg opnieuw aangesloten bij het overschot bepaald in de aangepaste wet op het Zilverfonds en aanbevolen door de Afdeling Financieringsbehoeften van de Hoge Raad van Financiën. De inspanning tot opbouw van overschotten zal de daaropvolgende jaren moeten worden voortgezet, volgens de aanbevelingen van de Hoge Raad van Financiën moet tegen 2019 een overschot van 2% van het BBP gerealiseerd worden. Onderstaande grafiek illustreert de impact van het hoger geschetste scenario op een aantal belangrijke parameters van de overheidsfinanciën.

Grafiek 1



Het begrotingsbeleid als onderdeel van een globale strategie

Zoals hoger reeds aangegeven, vormt het hierboven geschetste budgettaire beleid slechts een beleidslijn uit een meer globale strategie. Het zou verkeerd zijn de strategie voor het opvangen van de gevolgen van de vergrijzing enkel op een budgettaire pijler te stelen. Een aantal andere beleidsdomeinen moeten eveneens een belangrijke bijdrage leveren. Door het bevorderen van de werkgelegenheid en meer algemeen de economische groei, wordt het financieel draagvlak voor het opvangen van de kosten van de vergrijzing verstevigd. Doordat steeds meer mensen afhankelijk zullen zijn van de sociale zekerheid, wordt een sterke en solidaire sociale zekerheid nog belangrijker. Het regeerakkoord voorziet in een geheel van maatregelen op de aangehaalde beleidsdomeinen. Deze werden reeds toegelicht in hoofdstuk 5.

7 Institutionele aspecten van het Belgisch begrotingsbeleid

De coördinatie van het begrotingsbeleid

België is een federaal land, met verschillende overheidsniveaus met nevengeschikte bevoegdheden. Zo zijn de gewesten onder andere bevoegd voor een groot deel van het economisch beleid en het werkgelegenheidsbeleid en zijn de gemeenschappen bevoegd voor het ruime culturele beleid (inclusief onderwijs). De Sociale Zekerheid wordt totnogtoe hoofdzakelijk op federaal niveau georganiseerd.

Elk van de deelgebieden is niet alleen volledig en autonoom bevoegd over de eigen competenties, maar kan ook een eigen begrotingsbeleid voeren. Gezien België als lidstaat van de Economische en Monetaire Unie echter aan een reeks internationale verplichtingen onderworpen is, onder andere inzake het begrotingsbeleid, en die verplichtingen slaan op de budgettaire resultaten van de gezamenlijke overheid, dus inclusief de gewesten en gemeenschappen, werd een structureel begrotingsoverleg tussen de federale overheid en de deelgebieden opgericht.

Deze coördinatie van het begrotingsbeleid wordt gedragen, op politiek niveau, door het Overlegcomité (samengesteld uit de regeringsleiders van de federale overheid en de gemeenschappen en gewesten) en de Interministeriële Conferentie Financiën en Begroting. De afdeling “Financieringsbehoeften van de overheid” van de Hoge Raad van Financiën speelt als adviserend orgaan een belangrijke voorbereidende rol. Deze Afdeling wordt samengesteld uit experts voorgedragen door de Nationale Bank van België, de federale ministers van Financiën en Begroting en de regeringen van gemeenschappen en gewesten.

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

Verdere stappen in de staatshervorming

Sinds 1970 is het unitaire België in vijf stappen omgevormd tot een federale staat met een meerlagig bestuur. Bij elk van die stappen kregen de gemeenschappen en de gewesten een grotere autonomie, met als doel het beleid dichterbij de mensen te brengen en op alle beleidsniveaus een beter bestuur mogelijk te maken.

De voorbije maanden is het besef gegroeid dat een nieuwe stap in de hervorming van de instellingen wenselijk is. Het is immers duidelijk geworden dat de huidige bevoegdheidsverdeling en financiering niet afdoende zijn om alle beleidsniveaus in staat te stellen een antwoord te geven op de uitdagingen van morgen. Een nieuwe hervorming van de instellingen moet daarom de beleidsniveaus versterken. Daarbij moet een evenwicht worden gezocht tussen verschillende overheden, zodat ze elkaar beter ondersteunen en doeltreffender met elkaar samenwerken.

Er werd in de Senaat een voorstel van bijzondere wet ingediend met een eerste stap in deze nieuwe hervorming. In dit wetsvoorstel worden onder andere enkele pakketten inzake het economisch en het industrieel beleid, het huisvestingsbeleid en het mobiliteitsgebied naar de deelgebieden overgeheveld. Het gaat bijvoorbeeld om de bevoegdheid inzake het verlenen van vergunningen voor handelsvestigingen, de sociale economie, het participatiefonds, het landbouwcrisisfonds,...

De regering zal, aansluitend op deze eerste stap, tegen half juli een verklaring afleggen in de Kamer over de inhoud van een tweede pakket hervormingsvoorstellen. Zowel het eerste als het tweede pakket zullen uitgaan van drie krachtlijnen:

- de homogenisering en de coherentie van de bevoegdheden;
- de efficiëntere werking van de federatie;
- een aangepaste financiering van de deelgebieden, van de federale staat en van het hoofdstedelijk gewest.

Bijlagen

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

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Interestvoet korte termijn (jaarlijks gemiddelde) (1) | 2,9 | 4,2 | 4,1 | 4,0 | 3,8 | 3,7 |
| Interestvoet lange termijn (jaarlijks gemiddelde) (1) | 3,8 | 4,2 | 4,2 | 4,3 | 4,5 | 4,6 |
| Euro in USD x 100 (jaarlijks gemiddelde) | 125,5 | 135,0 | 139,0 | 139,0 | 139,0 | 139,0 |
| Nominale effectieve wisselkoers (200=100) | 107,1 | 109,4 | 110,0 | 110,0 | 110,0 | 110,0 |
| Bbp-groei wereld (exclusief EU) | 5,8 | 5,6 | 5,3 | 5,5 | 5,3 | 5,2 |
| Bbp-groei EU | 3 | 2,8 | 2,4 | 2,4 | 2,3 | 2,3 |
| Groei van relevante buitenlandse markten | 8,9 | 6,7 | 6,5 | 7,0 | 6,9 | 6,9 |
| Wereldimport in volume (exclusief EU) | 8,4 | 7,5 | 6,8 | 7,5 | 7,5 | 7,5 |
| Olieprijzen (USD per vat Brent) | 65,2 | 69,5 | 74,9 | 72,7 | 73,6 | 74,6 |

(1) Het betreft hier de interesthypothesen gebruikt voor macro-economisch kader. Voor de ramingen inzake overheidsfinanciën werden de forward rates op 28/01/2008 gebruikt.

| | | | | |
|---|-----|-----|-----|-----|
| Interestvoet op korte termijn (3 maand) | 4,3 | 4,0 | 4,2 | 4,1 |
| Interestvoet op lange termijn (10 jaar) | 4,4 | 4,5 | 4,7 | 4,8 |

Bijlage 2: Basishypothesen van de Studiecommissie voor de Vergrijzing

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

| Basishypothesen van het scenario van de Studiecommissie voor de Vergrijzing | | |
|--|---|-------------|
| Demografisch scenario | 2030 | 2050 |
| Vruchtbaarheidsgraad | 1,69 | 1,74 |
| Levensverwachting bij de geboorte: mannen | 80,9 | 83,9 |
| Levensverwachting bij de geboorte: vrouwen | 86,4 | 88,9 |
| Migratiesaldo | 17.062 | 17.127 |
| Sociaal-economisch scenario (per geslacht en leeftijdsklasse, invloed van het verouderen van de opeenvolgende generaties) | | |
| Scholingsgraad | Gehandhaafd op het niveau van de recentste waarneming | |
| Potentiële activiteitsgraden: mannen | Modellering die rekening houdt met cohorten en | |
| Potentiële activiteitsgraden: vrouwen | overgangsprobabiliteiten tussen sociaal-demografische | |
| Overstap uit beroepsbevolking, naar: | categorieën, per geslacht en leeftijdsklasse | |
| invaliditeit, oudere werklozen, bruggpensioen, pensioen | | |
| Macro-economisch scenario (op lange termijn) | | |
| Toename van productiviteit en jaarloon per tewerkgestelde | 1,75% per jaar | |
| Structurele werkloosheidsgraad in 2030 (<i>inclusief oudere niet-werkzoekende werklozen</i>) | 8% | |
| Werkgelegenheidsgraad in 2030 (<i>% van de bevolking op arbeidsleeftijd (15-64 jaar)</i>) | 69,2% | |
| Sociaal-beleidsscenario's (op lange termijn) | | |
| Loongrens | 1,25% per jaar | |
| Minimumrecht per loopbaanjaar | 1,25% per jaar | |
| Welvaartsaanpassing (algemene regeling) | 0,5% | |
| Binding aan de welvaart van de forfaitaire bedragen | 1,0% | |