

Stabiliteitsprogramma van België 2002-2005

november 2001
(Nederlandse versie)



Design by Ministry of Finance - Treasury - Internet/intranet team - Brigitte Degeest

Inhoud

1. De krachtlijnen van het stabiliteitsprogramma 2002-2005	p. 3
2. De economische omgeving	p. 6
2.1. De conjunctuurontwikkelingen op korte termijn	
2.2. De vooruitzichten op middellange termijn	
3. Het vorderingensaldo en de overheidsschuld	p. 10
3.1. De krachtlijnen van het begrotingsbeleid	
3.2. De uitvoering van de begroting 2001	
3.3. De begroting 2002	
3.4. De objectieven op middellange termijn	
3.5. De bijdrage van de verschillende subsectoren	
3.6. De evolutie van de schuld	
3.7. Het cyclisch gecorrigeerd saldo	
4. Vergelijking met het stabiliteitsprogramma 2001-2005 en sensitiviteitsanalyse	p. 22
4.1. De vergelijking met het stabiliteitsprogramma 2001-2005	
4.2. Sensitiviteitsanalyse	
5. De kwaliteit van de overheidsfinanciën	p. 25
5.1. De belangrijkste initiatieven langs ontvangstenzijde	
5.2. De belangrijkste initiatieven langs uitgavenzijde	
6. De houdbaarheid van de openbare financiën	p. 28
6.1. De kosten van de vergrijzing en het budgettair beleid	
6.2. Het Zilverfonds en de Zilvernota	
6.3. Het opvangen van de gevolgen van de veroudering vraagt een globale strategie	
7. Institutionele hervormingen	p. 35
Bijlage	p. 37

Contacten

Inhoud : Kabinet Minister van Financiën (koenraad.vanloo@ckfin.minfin.be)

Website : <http://treasury.fgov.be/interstabnl>

Ministerie van Financiën Administratie van de Thesaurie Cel Internet/intranet
(filip.pynckels@minfin.fed.be en brigitte.degeest@minfin.fed.be)



1. De krachtlijnen van het stabiliteitsprogramma 2002-2005

Huidige trend: conjunctuur- verzwakking

De terroristische aanslagen van 11 september hebben de wereldeconomie op een bijzonder kwetsbaar ogenblik getroffen. Reeds voordien zagen de Europese Unie, de Verenigde Staten en Japan zich geconfronteerd met een gelijktijdige conjunctuurverzwakking. Ook de Belgische economie en werkgelegenheid ondervinden hiervan de gevolgen. Zo duiden alle indicatoren op een snelle en sterke afkoeling van de economische conjunctuur in de eerste maanden van 2001. Bovenop deze kwetsbaarheden resulteren voormelde gebeurtenissen onvermijdelijk in ongunstige schokken op de globale economie en een grote mate van onzekerheid. In deze omstandigheden is het wenselijk dat er snel duidelijkheid komt en dat het vertrouwen weerkeert, waardoor opnieuw gunstige perspectieven kunnen geboden worden.

Huidig stabiliteits- programma bevestigt het vorige

Het nieuwe stabiliteitsprogramma 2002-2005 vormt de actualisatie van het stabiliteitsprogramma van december 2000. Dit was opgebouwd rond twee beleidsprioriteiten. Enerzijds de geleidelijke opbouw van begrotingsoverschotten, waardoor de sanering van de overheidsfinanciën onverminderd wordt verder gezet, anderzijds het creëren van de budgettaire marge voor een vernieuwend beleid.

Zo werd, uitgaande van een trendmatige ontwikkeling van de economie, een stelselmatige verhoging van het vorderingenoverschot vooropgesteld van 0,2% van het BBP in 2001 tot 0,7% in 2005. Dit engagement voor de opbouw van een overschot geldt ook in gevallen van tegenvallende groei, behoudens gevoelige negatieve afwijkingen van de trendgroei of uitzonderlijke interestontwikkelingen.

Gevoelige negatieve afwijking van de trendgroei

De regering is van oordeel dat de huidige omstandigheden kunnen beschouwd worden als een gevoelige negatieve afwijking van de trendgroei. Gecumuleerd over de periode 2001-2002 zal het BBP tussen de 2 à 3 procentpunt lager uitvallen dan de trendgroei waarop het in het stabiliteitsprogramma uitgetekend begrotingspad is gebaseerd (2,5% reëel).

Ondanks de conjunctuurinzinking zullen de overheidsrekeningen volgens de verwachtingen ook in 2001 vrijwel in evenwicht afsluiten. Het uiteindelijk resultaat zal inzonderheid afhangen van de evolutie van de fiscale ontvangsten tijdens de laatste maanden van dit jaar.

Evenwicht als begrotings-objectief

Ook voor 2002 houdt de regering vast aan het evenwicht als begrotingsobjectief :

- ◆ Door aldus het begrotingsbeleid op koers te houden en de geloofwaardigheid ervan te verzekeren, worden de inspanningen van het verleden niet in gevaar gebracht. Ondanks de tegenvallende conjunctuur zou er drie jaar op rij een evenwicht gerealiseerd worden, en wordt de schuldgraad verder afgebouwd.
- ◆ Tevens wordt het vertrouwen ondersteund door het onverkort uitvoeren van de eerder aangekondigde maatregelen ter verlaging van de fiscale en parafiscale druk en verhoging van de uitkeringen.

Factoren bepalend voor het begrotingsresultaat 2002

Meer dan in het verleden het geval was, zijn de macro-economische en budgettaire vooruitzichten omgeven door een grote onzekerheid. Er zijn in het bijzonder drie factoren die bepalend zullen zijn voor het uiteindelijk begrotingsresultaat 2002:

- ◆ de evolutie van de fiscale ontvangsten tijdens de laatste maanden van 2001 zal de berekeningsbasis voor de ontvangsten 2002 beïnvloeden;
- ◆ de mate waarin Entiteit II de budgettaire objectieven opgenomen in het vorig jaar afgesloten samenwerkingsakkoord zal nakomen, gelet op het minder gunstig verloop van de middelentoewijzing aan de gemeenschappen en gewesten;
- ◆ het meest cruciale element vormt wellicht het tijdstip waarop het economisch herstel op gang zal komen.

Doelstellingen op middellange termijn

Bij een gunstige conjunctuurontwikkeling zal de regering ook voor 2002 de in de vorige stabiliteitsprogramma's opgenomen regel van de conjuncturele meevallers toepassen. Indien de groei in 2002 hoger zou uitvallen dan nu aangenomen, zal de extra-ruimte prioritair aangewend worden voor een verbetering van het begrotingssaldo.

Op middellange termijn handhaaft de regering de doelstelling om geleidelijk een substantieel begrotingsoverschot op te bouwen. Indien de conjunctuuromslag in de loop van 2002 plaatsvindt en een krachtig herstel optreedt, dan kan (als gevolg van een positief overloopeffect eind 2002 van meer dan 1%) verwacht worden dat de groeicijfers voor 2003 rond de 3% zullen uitkomen. Indien deze verwachting zich realiseert, wordt het traject van het stabiliteitsprogramma 2001-2005 hernomen. Aldus bevestigt de regering haar beleid dat gericht is op een versnelde afbouw van de overheidsschuld.

Op deze manier onderstreept de regering ook het belang dat ze hecht aan het Europese Stabiliteits- en groeipact en aan de hierin vervatte macro-economische beleidsvisie: het garanderen van gezonde overheidsfinanciën is belangrijk om betere voorwaarden te creëren voor prijsstabiliteit en een sterke en duurzame groei en aldus de werkgelegenheid te bevorderen.

Een gezonde begroting brengt stabiliteit en vormt een belangrijke basis van vertrouwen in de toekomst. In de huidige moeilijke macro-economische omgeving biedt een gezonde begrotingssituatie de Belgische economie ontegensprekelijk een goede startpositie op het ogenblik dat het economische herstel zich zal inzetten.



2. De economische omgeving

2.1. De conjunctuurontwikkelingen op korte termijn

Sterke groei in 2000

Gedragen door een gunstig internationaal klimaat en een krachtige binnenlandse vraag vormde het jaar 2000 met een BBP-groei van 4,0% een topjaar voor de Belgische economie. Op kwartaalbasis bereikte de groei in het eerste kwartaal van 2000 zijn hoogste niveau sinds 1995 (6,1%). De daaropvolgende kwartalen worden gekenmerkt door een groeivertraging.

Deze sterke groeiprestatie straalde ook af op de arbeidsmarkt en de overheidsfinanciën. De werkgelegenheid steeg met 1,6% of ruim 60.000 eenheden. Dank zij de sterke economische groei en het volgens het goudhamsterprincipe (1) gevoerde voorzichtige begrotingsbeleid was het mogelijk om het jaar 2000 af te sluiten met een begrotingsevenwicht, terwijl bij de initiële begroting nog een tekort van 1% van het BBP werd vooropgesteld.

Groeivertraging in 2001

Waar begin 2001 nog werd uitgegaan van een beperkte vertraging van de wereldeconomie, werd al snel duidelijk dat de groeivertraging van de Amerikaanse economie drastischer werd dan tot dan toe werd aangenomen en niet zonder gevolgen zou blijven voor de Europese economieën. De kwartaalrekeningen voor het tweede kwartaal van 2001 toonden duidelijk aan dat de Belgische economie niet kon ontsnappen aan deze sterke groeivertraging. De kwartaal-op-kwartaalbeweging van het BBP vertoont een achteruitgang met 0,5% tegen een toename van 0,4% tijdens het eerste kwartaal. De vertraging van de economische activiteit kwam vooral tot uiting in de evolutie van de toegevoegde waarde van de industrie. In tegenstelling tot vorige kwartalen vertoonde de binnenlandse vraag en meer in het bijzonder de bedrijfsinvesteringen en de gezinsconsumptie tekenen van verzwakking. Voor het eerst sinds drie jaar lagen de consumptieve bestedingen van de gezinnen lager dan in het voorgaande kwartaal.

(1) Het goudhamsterprincipe houdt in dat men bij de opmaak van de begroting uitgaat van een behoedzame inschatting van de parameters. Deze benadering, waarbij een budgettaire veiligheidsmarge wordt aangehouden, laat toe onverwachte tegenvallers op te vangen zonder dat onmiddellijk het bereiken van de vooropgestelde begrotingsdoelstellingen in gevaar komt.

Geactualiseerde vooruitzichten 2001 en 2002

Het was al snel duidelijk dat de ramingen van de economische begroting van juli, die normaal als basis dienen voor de opmaak van de begroting voor het volgende jaar, door de feiten achterhaald waren. Daarom werd aan het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) gevraagd om geactualiseerde vooruitzichten te maken. Het zijn de resultaten van deze oefening, afgesloten eind oktober, die voor de periode 2001-2002 opgenomen werden in tabel 1.

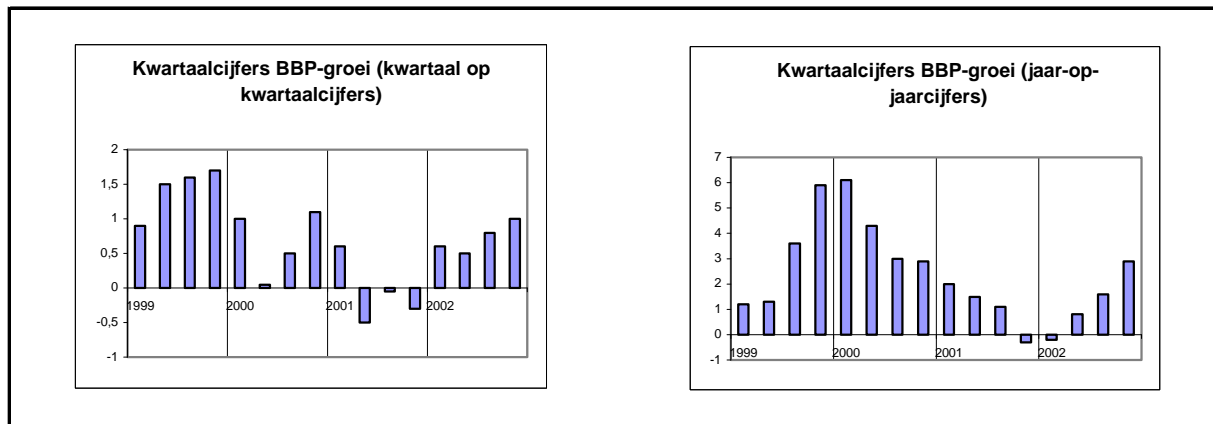
TABEL 1
Groei en aanverwante factoren

	2000	2001 (1)	2002 (1)	2003 (2)	2004 (2)	2005 (2)
BBP groei tegen constante marktprijzen (7+8+9)	4,0	1,1	1,3	3,0	2,5	2,4
BBP niveau tegen lopende marktprijzen	248,3	257,8	267,2	281,0	293,2	305,3
BBP deflator	1,4	2,7	2,3	2,1	1,8	1,7
HICP verandering	2,7	2,5	1,3	1,8	1,7	1,7
Werkgelegenheid	1,6	1,0	0,3	1,0	0,7	0,7
Evolutie arbeidsproductiviteit	2,4	0,1	1,0	2,0	1,8	1,7
	Bronnen van groei: verandering tegen constante prijzen					
1. Consumptieve bestedingen particulieren	3,8	1,7	1,3	2,9	2,4	2,5
2. Consumptieve bestedingen van de overheid	2,5	1,7	1,2	2,0	1,4	1,8
3. Bruto vaste kapitaalvorming	2,6	0,1	0,3	3,8	3,1	3,5
4. Voorraadwijziging (bijdrage tot de BBP groei)	0,5	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Uitvoer van goederen en diensten	9,7	0,8	2,8	5,2	5,3	4,8
6. Invoer van goederen en diensten	9,7	0,8	2,5	5,3	5,2	5,1
	Bijdrage tot de BBP groei					
7. Totale finale vraag (1+2+3)	3,1	1,3	1,0	2,8	2,3	2,5
8. Voorraadwijziging (=4)	0,5	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
9. Goederen- en dienstenbalans	0,5	0,0	0,3	0,2	0,2	-0,1
(1) Bron: Federaal Planbureau / INR: Economische begroting van oktober 2001						
(2) Bron: Federaal Planbureau / INR: Middellange termijnprojectie november 2001						

Evolutie van het BBP

Door de slechte vooruitzichten inzake de evolutie van de internationale omgeving werden de vooruitzichten voor de Belgische economie naar beneden toe herzien. Nadat de buitenlandse afzetmarkten van België in 2000 met 11,5% waren gestegen, wordt voor 2001 en 2002 uitgegaan van een toename met respectievelijk 2,5% en met 3,5%. Zowel de tegenvallende buitenlandse als binnenlandse vraag drukken de BBP-groei. De reële BBP-groei wordt geraamd op 1,1% in 2001 en 1,3% in 2002. Achter deze quasi identieke groeicijfers gaan echter uiteenlopende kwartaalprofielen schuil. Zoals geïllustreerd in grafiek 1 (jaar-op-jaarcijfers) wordt 2001 gekenmerkt door een gestaag dalende groei, waardoor het BBP in constante prijzen in het laatste kwartaal van 2001 zelfs lager uitvalt dan eind 2000. Dit vormt het spiegelbeeld van het voor 2002 verwachte profiel.

Grafiek 1



Evolutie van de spaarquote en de consumptieve bestedingen in 2002

De consumptieve bestedingen van de gezinnen kenden in 2000 nog een toename met 3,8%. In 2001 en 2002 zou deze groei vertragen tot respectievelijk 1,7 en 1,3%. De koopkracht van de gezinnen wordt ondersteund door de verdere afbouw van de aanvullende crisisbijdrage en de eerste stap in de verlaging van de personenbelasting. Maar de toegenomen onzekerheid weerspiegelt zich in de evolutie van de spaarquote. Deze zou toenemen van 14,7% tot 15,4% in 2002. Dit betekent dat de particuliere consumptie minder snel stijgt dan het reëel beschikbaar inkomen.

Evolutie van de investeringen in 2002

De vertraging van de vraag en het ongunstig klimaat wegen uiteraard ook op de investeringen. Deze zouden in 2001 slechts met 0,1% toenemen en met 0,3% in 2002. De evolutie van de investeringen wordt sterk bepaald door de evolutie van de overheidsinvesteringen, die traditioneel het jaar na de gemeenteraadsverkiezingen (deze hadden plaats in oktober 2000) een sterke terugval kennen. Voor de bedrijfsinvesteringen wordt uitgegaan van een toename met respectievelijk 0,7 en 1,3%. In 2002 zouden de bedrijfsinvesteringen opnieuw ondersteund worden door het herstel van de vraag en de lage rentevoeten.

Evolutie van de werkgelegenheid in 2002

De werkgelegenheid reageert met een zekere vertraging op het conjunctuurverloop. Dit verklaart waarom ondanks de tegenvallende groei in 2001 de werkgelegenheid nog met ongeveer 40.000 eenheden (1,0%) zou toenemen. In 2002 krijgen we dan juist het tegenovergestelde fenomeen. De werkgelegenheid zal slechts met vertraging reageren op het herstel van de economie. Er zouden slechts 13.000 bijkomende arbeidsplaatsen gecreëerd worden. De aangehaalde vertraagde reactie van de arbeidsmarkt verklaart ook de sterk uiteenlopende evolutie van de arbeidsproductiviteit per hoofd (respectievelijk 0,1% in 2001 en 1,0% in 2002).

Evolutie van de inflatie in 2002

De inflatie bereikte een piek in juni 2001. De toename van de HICP wordt voor 2001 op 2,5% geraamd, en zou vervolgens vertragen tot 1,3% in 2002. De geraamde vertraging van de inflatie vloeit voort uit de hypothesen inzake de dalende oliepijzen en een verdere appreciatie van de euro.

2.2. De vooruitzichten op middellange termijn

Potentiële groei op middellange termijn

Het Federaal Planbureau heeft op vraag van de regering ook een verkenning gemaakt op de middellange termijn. Deze is gesteund op de veronderstelling dat de wereldeconomie opnieuw op een hoger groeipad komt in 2003, met een hogere groei van de wereldhandel en de voor België relevante afzetmarkten. Voor 2003 wordt de reële BBP-groei geraamd op 3,0%, daarna zou hij evolueren naar 2,4 à 2,5%; het niveau van de potentiële groei op middellange termijn.

De groei in de projectieperiode is vooral gesteund op de binnenlandse vraag. De bijdrage van de netto-uitvoer blijft beperkt. De private consumptie wordt ondersteund door het gunstig verloop van de beschikbaar inkomen van de gezinnen. Naast de groei van de tewerkstelling speelt zeker naar het einde van de projectieperiode de impact van de verlaging van de personenbelasting een belangrijke rol. Dankzij de betere marktvooruitzichten en de hervorming van de vennootschapsbelasting zouden ook de bedrijfsinvesteringen opnieuw op een hoger groeiritme overschakelen.



3. Het vorderingensaldo en de overheidsschuld

3.1. De krachtlijnen van het begrotingsbeleid

Doelstellingen van het begrotingsbeleid op middellange termijn

De regering blijft trouw aan de in het stabiliteitsprogramma 2001-2005 geschetste doelstellingen voor het begrotingsbeleid op middellange termijn. Er wordt een dubbele doelstelling nagestreefd:

- ◆ *Door de geleidelijke opbouw van begrotingsoverschotten wordt de sanering van de overheidsfinanciën onverminderd verder gezet. Dit maakt een versnelde afbouw van de overheidsschuld mogelijk. Deze is niet alleen noodzakelijk om de begroting minder afhankelijk te maken van interesteschokken, maar vormt ook een essentiële voorwaarde voor het opvangen van de gevolgen van de vergrijzing in het komende decennium.*
- ◆ *Het aanhouden van deze begrotingsnorm laat toe om de komende jaren middelen vrij te maken voor een ambitieus beleid. Zo beoogt de regering een nieuwe tewerkstellingsdynamiek, onder meer door een ingrijpende vermindering van de belasting op arbeid, een gemoderniseerde sociale zekerheid aangepast aan de nieuwe noden van de bevolking, een betere werking van de overheidsadministraties, justitie en veiligheid, evenals de bevordering van duurzame ontwikkeling en mobiliteit.*

Doelstellingen inzake vorderingensaldo: opbouw van een surplus

De doelstellingen inzake vorderingensaldo zoals opgenomen in het stabiliteitsprogramma 2001-2005 worden weergegeven in tabel 2.

TABEL 2
De doelstellingen inzake vorderingensaldo
zoals opgenomen in het stabiliteitsprogramma 2001-2005

In % BBP	2001	2002	2003	2004	2005
Vorderingensaldo	0,2	0,3	0,5	0,6	0,7

Nog steeds volgens het stabiliteitsprogramma 2001-2005, wordt gesteld dat *bij een trendmatige ontwikkeling van de economie het vorderingenoverschot stelselmatig verhoogd wordt van 0,2% van het BBP in 2001 tot 0,7% in 2005. Dit engagement inzake opbouw van het vorderingensaldo geldt ook in gevallen van tegenvallende groei, behoudens gevoelige negatieve afwijkingen van de trendgroei of uitzonderlijke interestontwikkelingen.*

Gezien de uitzonderlijke conjuncturele omstandigheden zal echter op korte termijn van dit traject afgeweken worden.

De verbintenissen blijven wel gelden op middellange termijn.

3.2. De uitvoering van de begroting 2001

Uitgangspunt begroting 2001: overschot

Bij de opmaak van de begroting 2001 werd voor de gezamenlijke overheid uitgegaan van een overschot van 0,2% van het BBP. In dit cijfer was nog geen rekening gehouden met de opbrengst van de UMTS-licenties.

Aanleg conjunctuurbuffer voor tegenvallers

Niettegenstaande bij de opmaak van de initiële begroting 2001 de BBP-groei voor 2001 geraamd werd op 3,1% is de federale regering, in toepassing van het goudhamsterprincipe, uitgegaan van een groei van 2,5%. Er werd bijgevolg een conjunctuurbuffer aangelegd van 0,3% van het BBP. Bij de budgetcontrole werden de groeiramingen herzien tot 2,8%. De conjunctuurbuffer op het niveau van de fiscale en parafiscale ontvangsten werd gehalveerd. Om een bijkomende buffer voor tegenvallende conjunctuur te garanderen werd het goudhamsterprincipe op de rentelasten toegepast, waardoor geen rekening is gehouden met de gunstige effecten van de dalende rente. Bovendien gaf de gunstige conjunctuurontwikkeling in 2000 aanleiding tot een bijkomende en uitzonderlijke stijging van de in 2001 aan gewesten en gemeenschappen over te dragen middelen. Bij de berekening van het begrotingsresultaat van de gezamenlijke overheid werd voor de gewesten en gemeenschappen evenwel gerekend met de in het kader van het samenwerkingsakkoord afgesproken doelstelling.

Besparingen omwille van conjunctuurverzwakking

Terwijl bij de begrotingscontrole 2001 nog een groei van 2,8% werd verwacht, is sindsdien duidelijk geworden dat er in de eerste jaarhelft van dit jaar een scherpe conjunctuurverzwakking is opgetreden. Om deze redenen is de regering overgegaan tot een bijkomende controle van begrotingscijfers 2001, en werden diverse besparingsmaatregelen genomen. Aldus werd het mogelijk om de begrotingsdoelstelling van 0,2% van het BBP te handhaven, zelfs indien de groei van het BBP zou terugvallen tot ongeveer 2,0%.

Aangepaste doelstelling: begrotingsevenwicht

Ondertussen blijkt dat ook een BBP-groei van 2,0% voor 2001 als te optimistisch moet worden beschouwd. Zoals hoger reeds aangegeven wordt nu rekening gehouden met een groeivertraging tot 1,1%. Het halen van de vooropgezette doelstelling (een overschot van 0,2% van het BBP) wordt bij dergelijke ongunstige conjunctuurontwikkeling moeilijk. Maar het halen van een begrotingsevenwicht blijft volgens recente ramingen wel mogelijk. Ondanks de ongunstige conjunctuurontwikkeling zal het begrotingsresultaat 2001 dus veel nauwer aansluiten bij de begrotingsdoelstellingen dan in diverse andere Europese landen het geval is. Het uiteindelijk resultaat zal inzonderheid afhangen van de evolutie van de fiscale ontvangsten tijdens de laatste maanden van 2001.

3.3. De begroting 2002

Zoals eerder reeds aangegeven was op basis van een trendgroei van 2,5% in het stabiliteitsprogramma 2001-2005 voor 2002 een vorderingenoverschot van 0,3% van het BBP vooropgezet. Dit engagement bleef ook gehandhaafd bij een tegenvallende groei, behoudens gevoelige negatieve afwijkingen van de trendgroei of uitzonderlijke interestontwikkelingen.

Behoedzame macro-economische uitgangspunten

De regering heeft er bij de opmaak van de begroting 2002 voor geopteerd om uit te gaan van behoedzame macro-economische uitgangspunten. Er werd rekening gehouden met een BBP-groei van 1,3% voor 2002. De interestlasten werden berekend op basis van de forward-rates zoals vastgesteld op 3 oktober. Zo werden de interestlasten voor 2002 geraamd op basis van een gemiddelde kortetermijnrente van 3,4% (schatkistcertificaten met een looptijd van 3 maanden) en van een langetermijnrente van 5,3% (overheidsobligaties op 10 jaar). Sindsdien is de rente verder gunstig geëvolueerd. De macro-economische uitgangspunten die de federale regering heeft gehanteerd worden in grote lijnen bevestigd door de economische begroting van eind oktober.

Gezien de economische ontwikkeling stond de regering voor een moeilijke opdracht. Er moest een keuze gemaakt worden tussen enerzijds het onverkort nastreven van de vooropgestelde budgettaire doelstellingen, anderzijds moest er ook over gewaakt worden dat het begrotingsbeleid niet al te ontmoedigend zou werken op de binnenlandse vraag. Het zou alleszins verkeerd zijn om, onder het mom van een vraagondersteunend beleid, de resultaten van het saneringsbeleid zonder meer op te offeren. Gezonde overheidsfinanciën, onder meer gekenmerkt door een verdere afbouw van de schuldgraad, vormen immers ook een belangrijke basis voor vertrouwen.

Evenwicht als begrotingsobjectief

Daarom heeft de regering er voor geopteerd om vast te houden aan het evenwicht als begrotingsobjectief. Anderzijds heeft de regering er zich ook voor behoed om al te zeer het beschikbaar inkomen en het vertrouwen aan te tasten door terug te komen op eerder genomen beslissingen.

Beschikbare middelen aangewend om de economie te stimuleren

Door de combinatie van een voorzichtige groeihipothese en het aanhouden van een budgettair evenwicht wordt uiteraard de budgettaire marge aanzienlijk beperkt. De beschikbare middelen werden maximaal aangewend om de vertragende economie te stimuleren:

- ◆ de ondersteuning van de koopkracht en het beschikbaar inkomen van de gezinnen door:
 - enerzijds het onverkort uitvoeren van de eerder aangekondigde belastingverlaging en de verdere afbouw van de aanvullende crisisbijdrage;
 - en anderzijds het doorvoeren van een verhoging van een

aantal sociale uitkeringen;

- ◆ het verder zetten van de lastenverlaging op arbeid, onder meer door een vereenvoudiging van de bestaande systemen en het richten van bijkomende middelen op jongeren en ouderen;
- ◆ het voeren van een pro-actief werkgelegenheidsbeleid.

Hervorming vennootschapsbelasting

Daarnaast heeft de regering een akkoord bereikt over de principes van een hervorming van de vennootschapsbelasting, opgebouwd rond volgende krachtlijnen:

- ◆ de verlaging van de aanslagvoet van de vennootschapsbelasting van 40,17% naar 33,99%, de budgettaire impact hiervan wordt gecompenseerd door een vereenvoudiging en afschaffing van aftrekposten;
- ◆ het stimuleren van de kleine en middelgrote ondernemingen onder meer door een analoge verlaging van de aanslagvoet, een vrijstelling van de belasting op gereserveerde winsten.

Conform aan het stabiliteits- en groeipact

De initiële doelstelling voor 2002 werd bijgevolg onder druk van de conjuncturele omgeving herleid tot een evenwicht. De regering is van oordeel dat dit resultaat past binnen de in het stabiliteitsprogramma 2001-2005 aangepaste verbintenissen. Het komt de regering voor dat een afwijking over twee jaar van de vooropgestelde trendgroei met ongeveer 2,6 procentpunt moet beschouwd worden als een gevoelige afwijking van de trendgroei. Bijgevolg is het ook verdedigbaar om af te wijken van het vooropgestelde pad inzake het vorderingensaldo, zonder de doelstelling van de opbouw van een structureel overschot te laten vallen.

De regering zal ook voor de begroting 2002 de in de vorige stabiliteitsprogramma's opgenomen regel inzake conjuncturele meevallers toepassen. Bij een hogere dan verwachte groei zal de extra-ruimte prioritair worden aangewend voor een verbetering van het begrotingssaldo.

Met een begroting dicht bij het evenwicht in 2001 en 2002 zou België beantwoorden aan de vereisten van het Europese stabiliteits- en groeipact, namelijk het nastreven van gezonde begrotingssituaties die vrijwel in evenwicht zijn of een overschot vertonen.

3.4. De objectieven op middellange termijn

Uiteindelijke doelstelling: vorderingenoverschot

Voor de regering blijft de geleidelijke opbouw van een substantieel vorderingenoverschot op middellange termijn de uiteindelijke doelstelling. Door de tegenvallende conjunctuur in 2001 en 2002 wordt er noodgedwongen van het vooropgestelde traject afgeweken, zonder echter de verworvenheden van de doorgevoerde sanering van de overheidsfinanciën in het gedrang te brengen.

Het blijft de uitdrukkelijke doelstelling van de regering om, indien de conjuncturele omgeving dit toelaat, zo snel mogelijk weer aan te sluiten bij het traject dat geschetst werd in het stabiliteitsprogramma 2001-2005. Bij de bespreking van de begroting 2002 werd reeds gewezen op het engagement om eventuele conjuncturele meevallers aan te wenden voor een verbetering van het vorderingensaldo.

Versnelde afbouw overheidsschuld

Indien de conjuncturomslag in de loop van 2002 plaatsvindt en een krachtig herstel optreedt, dan kan (als gevolg van een positief overloopeffect eind 2002 van meer dan 1 %) verwacht worden dat de groeicijfers voor 2003 rond de 3% zullen uitkomen. Indien deze verwachting zich realiseert, wordt het traject van het stabiliteitsprogramma 2001-2005 hernomen. Aldus bevestigt de regering haar beleid dat gericht is op een versnelde afbouw van de overheidsschuld.

Tabel 3
De begroting van de gezamenlijke overheid

In % BBP	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	Groeihypothese (1)					
Reële BBP-groei	4,0	1,1	1,3	3,0	2,5	2,4
Deflator	1,4	2,7	2,3	2,1	1,8	1,7
	Vorderingensaldo voor de subsectoren					
Gezamenlijke overheid	0,1	0,0	0,0	0,5	0,6	0,7
Entiteit I	0,1	-0,6	-0,3	0,2	0,4	0,5
Entiteit II	0,0	0,6	0,3	0,3	0,2	0,2
Gemeenschappen en Gewesten	0,2	0,6	0,1	0,1	0,1	0,1
Lokale overheden	-0,2	0,0	0,2	0,2	0,1	0,1
	Gezamenlijke overheid					
Totale ontvangsten	49,5	49,0	48,7	48,4	48,3	48,1
Totale uitgaven	49,4	49,1	48,7	47,9	47,7	47,4
Vorderingensaldo	0,1	0,0	0,0	0,5	0,6	0,7
Intrestbetalingen	6,8	6,5	6,0	5,6	5,3	5,0
Primair saldo	6,8	6,5	6,0	6,1	5,9	5,7

(1) Er werd gebruik gemaakt van de projecties van het Federaal Planbureau, zoals opgenomen in Tabel 1. Deze wijken lichtjes af van de door de regering bij de opmaak van de begroting 2002 gehanteerde hypothesen.

Uiteraard zal de realisatie van de in tabel 3 opgenomen objectieven afhankelijk zijn van een aantal omgevingsfactoren en meer in het bijzonder de in de inleiding vermelde elementen.

3.5. De bijdrage van de verschillende subsectoren

Onderscheid Entiteit I en Entiteit II

Voor de analyse van de Belgische openbare financiën wordt meestal een onderscheid gemaakt tussen Entiteit I en Entiteit II. Entiteit I wordt gevormd door de federale overheid en de sociale zekerheid. Entiteit II wordt gevormd door de gemeenschappen en gewesten en de lokale overheden.

Overeenkomsten met gemeenschappen en gewesten

De medewerking van de verschillende overheidsniveaus aan het halen van de vooropgezette doelstellingen wordt verzekerd door het sluiten van overeenkomsten tussen de federale overheid en de gemeenschappen en gewesten. In de overeenkomst van 15 december 2000 ⁽¹⁾ engageerden de gemeenschappen en gewesten zich voor de periode 2001-2005 tot het naleven van de door de Afdeling Financieringsbehoeften van de Hoge Raad van Financiën vooropgestelde normen. ⁽²⁾ Voor de periode 2002-2005 komt dit neer op een budgettair evenwicht voor de sector van de gemeenschappen en gewesten als geheel. Gezien een aantal verschillen tussen de boekhoudkundige definities gehanteerd door de Afdeling Financieringsbehoeften en het Instituut voor Nationale Rekeningen komt dit neer op een overschot in ESR-termen van 0,1% van het BBP.

Financiële situatie van de lokale overheden

Als voogdijoverheid van de lokale overheden hebben de gewesten er zich toe geëngageerd om deze aan te sporen de in het stabiliteitsprogramma 2001-2005 vooropgestelde begrotingsdoelstellingen te realiseren. De lokale overheden realiseerden in 2000 een tekort van 0,2% van het BBP. De evolutie van hun ontvangsten en uitgaven (in het bijzonder de investeringsuitgaven) is sterk onderhevig aan een electorale cyclus. Er wordt telkens een verslechtering van het saldo vastgesteld in het jaar voorafgaand en het jaar zelf van de gemeenteraadsverkiezingen. Normaal herstelt de financiële situatie van de lokale overheden zich in de periode tussen twee verkiezingen. Er werd dan ook van uitgegaan dat de lokale overheden in de periode 2001-2003 een overschot zouden realiseren van 0,2% van het BBP. Voor de periode 2004-2005 wordt uitgegaan van een overschot van 0,1% van het BBP.

Advies Hoge Raad van Financiën

Zoals reeds in het initieel stabiliteitsprogramma 1999-2002 was voorzien, zal de Afdeling Financieringsbehoeften van de Hoge Raad van Financiën elk jaar in het voorjaar een advies uitbrengen over de naleving van de doelstellingen van het geactualiseerd stabiliteitsprogramma.

(1) Overeenkomst van 15 december 2000 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de begrotingsdoelstellingen voor de periode 2001-2005.

(2) De Afdeling Financieringsbehoeften van de Overheid van de Hoge Raad van Financiën is een adviesorgaan dat jaarlijks aanbevelingen formuleert in verband met het begrotingsbeleid van de overheid en meer in het bijzonder van de gemeenschappen en gewesten.

**Interne
stabieliteitsprogramma s
gemeenschappen en
gewesten**

Teneinde het budgettair beleid van de gemeenschappen en gewesten in te schrijven in de nationale stabieliteitsprogramma s stellen de gemeenschappen en gewesten elk jaar een meerjarig intern voortschrijdend stabieliteitsprogramma op waarvan de looptijd minstens overeenstemt met deze van het stabieliteitsprogramma van België. In deze stabieliteitsprogramma s tonen de gemeenschappen en gewesten aan hoe zij voor elk van de betrokken begrotingsjaren de hoger vermelde doelstellingen zullen invullen. Net als voor de stabieliteitsprogramma s op het niveau van de gezamenlijke overheid zal de Afdeling Financieringsbehoeften van de Hoge Raad van Financiën jaarlijks de uitvoering van deze stabieliteitsprogramma s aan een evaluatie onderwerpen.

**Tabel 4
De normering opgedeeld naar de verschillende deelgebieden (1)**

In % BBP	2002	2003	2004	2005
Primair saldo	6,0	6,1	5,9	5,7
Entiteit I	5,1	5,1	5,1	5,0
Entiteit II	0,9	0,8	0,6	0,6
Intrestlasten	6,0	5,6	5,3	5,0
Entiteit I	5,5	5,1	5,0	4,7
Entiteit II	0,5	0,5	0,4	0,4
Vorderingensaldo	0,0	0,5	0,6	0,7
Entiteit I	-0,3	0,2	0,4	0,5
Entiteit II	0,3	0,3	0,2	0,2

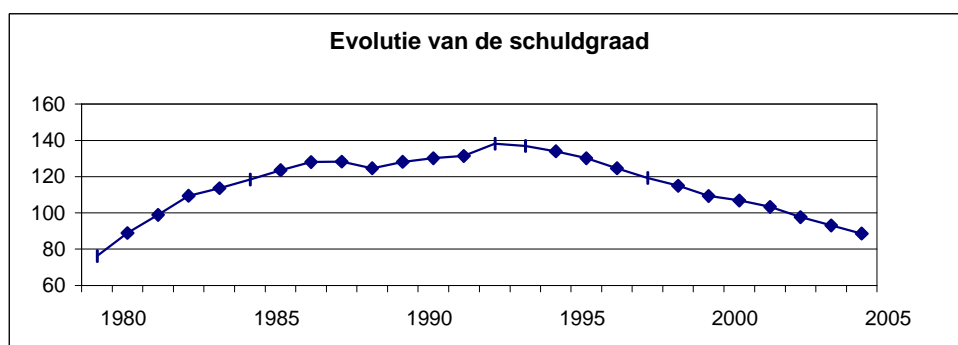
(1) De in tabel 4 opgenomen objectieven zijn deze onderschreven in de Overeenkomst van 15 december 2000 zonder rekening te houden met de uitvoeringsmodaliteiten.

3.6. De evolutie van de schuld

Beleid gericht op afbouw schuldgraad

Met het herstel van een evenwicht van de overheidsfinanciën in 2000 werd een lange periode van sanering bekroond. De hoge overheidsschuld blijft echter een belangrijke schaduwzijde van de Belgische overheidsfinanciën. De nadelen van dergelijke hoge schuldgraad zijn voldoende bekend. Het begrotingsbeleid van de regering is dan ook gericht op de gestage afbouw van de schuldgraad.

Grafiek 2



Grafiek 2 illustreert duidelijk de afbouw van de schuldgraad die zich vanaf 1993 heeft ingezet. In 1993 had de overheidsschuld een recordniveau bereikt van 138,1% van het BBP. Eind 2000 was de schuldgraad reeds teruggebracht tot 109,3% en hij daalt verder tot 107,0% in 2001 en 103,3% in 2002.

Tabel 5
Evolutie van de overheidsschuld

In % BBP	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Brutoschuldgraad (1)	109,3	107,0	103,3	97,7	93,0	88,6
Evolutie van de brutoschuldgraad	-5,7	-2,2	-3,5	-5,6	-4,7	-4,4
	Bepalende factoren voor de evolutie van de brutoschuldgraad					
Primair saldo	6,8	6,5	6,0	6,1	5,9	5,7
Interestbetalingen	6,8	6,5	6,0	5,6	5,3	5,0
Nominale BBP-groei	5,4	3,8	3,6	5,2	4,3	4,1
Endogene schuldvariata	-6,0	-4,1	-3,7	-5,6	-4,7	-4,4
Andere factoren die de schuldgraad beïnvloeden (2)	0,3	1,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Waarvan: privatiseringen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
p.m. impliciet interestniveau	6,2	6,0	5,8	5,7	5,7	5,6

(1) Gebaseerd op de BBP-cijfers van het Federaal Planbureau, die lichtjes afwijken van de door de regering gehanteerde cijfers bij de opmaak van de begroting 2002.

(2) De belangrijke impact van "andere factoren" in 2001 (1,9 % BBP) heeft een technische verklaring. In september 2001 werd de door de staat gewaarborgde schuld van het voormalig CBHK in de Maastrichtschuld opgenomen (1,4% van het BBP).

In 2003 zou de schuld voor het eerst sinds 1982 opnieuw kleiner zijn dan het BBP. In het geschetste scenario zal de schuldgraad tegen 2005 dalen tot 88,6%. De evolutie in de periode 2002-2005 wordt uitsluitend bepaald door het vorderingensaldo. Er wordt, als werkhypothese, geen rekening gehouden met de opbrengsten van eventuele toekomstige privatiseringen.

3.7. Het cyclisch gecorrigeerd saldo

Cyclisch gecorrigeerd saldo als indicator voor begrotingsbeleid

De evolutie van het cyclisch gecorrigeerd primair saldo en vorderingensaldo wordt steeds vaker gehanteerd als indicator voor het budgettair beleid. Ondanks tal van problemen die onder meer samenhangen met de raming van de output gap en de schatting van de gevoeligheid van de overheidsfinanciën voor de BBP-groei geeft het toch aanwijzingen over de fundamentele tendens van de overheidsfinanciën.

De trendgroei werd op basis van de hoger toegelichte vooruitzichten van het Federaal Planbureau berekend gebruik makend van de zogenaamde Hodrick-Prescot methode. Door de impact van de groeivertraging in 2001 en 2002 werd de trendgroei ten opzichte van vroegere ramingen naar beneden toe herzien. Voor de periode 2001-2005 schommelt hij rond de 2,4%, dit is een fractie lager dan het door de regering in het stabiliteitsprogramma 2001-2005 gehanteerde cijfer van 2,5%. De output gap werd in 1999 volledig gedicht. Dankzij de hoge groei in 2000 werd de output gap positief. In 2001 en 2002 zal de groei beduidend onder de trendgroei blijven. De positieve output gap verdwijnt dan ook quasi volledig in 2001 om in 2002 negatief te worden. Gezien de gehanteerde groeiverwachting wordt de output gap volledig gedicht in 2003. De daaropvolgende jaren blijft hij stabiel.

Tabel 6
Cyclische evolutie van de overheidsfinanciën

In % BBP	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1. BBP-groei tegen constante prijzen	4,0	1,1	1,3	3,0	2,5	2,4
2. Effectief vorderingensaldo	0,1	0,0	0,0	0,5	0,6	0,7
3. Interestbetalingen	6,8	6,5	6,0	5,6	5,3	5,0
4. Potentiële BBP-groei	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4
5. Output gap	1,8	0,5	-0,5	0,1	0,2	0,2
6. Cyclische component van de begroting	0,6	0,2	-0,1	0,1	0,1	0,1
Waarvan:						
Afwijking van de trendgroei	1,1	0,3	-0,3	0,1	0,1	0,1
Samenstelling van de groei	-0,5	-0,1	0,2	0,0	0,0	0,0
7. Cyclisch gecorrigeerd vorderingensaldo (2-6)	-0,5	-0,2	0,1	0,4	0,5	0,6
(gecorrigeerd voor UMTS-ontvangsten)		-0,4				
8. Cyclisch gecorrigeerd primair saldo (7+3)	6,3	6,3	6,1	6,1	5,8	5,6
(gecorrigeerd voor UMTS-ontvangsten)		6,1				

**Gebruikte methodes
voor correctie van het
saldo**

De relatief eenvoudige methode van correctie van het saldo voor de conjunctuurinvloeden op basis van de trendgroei werkt met een over lange termijn geschatte elasticiteit ten opzichte van het BBP en is bijgevolg blind voor de samenstelling van de groei. Daarom werd in tabel 6 ook rekening gehouden met de impact van de samenstelling van de groei (lijn 6). Door met beide effecten rekening te houden, krijgt men een vollediger beeld op de evolutie van het cyclisch gecorrigeerd saldo.

Volgens deze methode wordt voor 2000 het gerealiseerde evenwicht dus herleid tot een cyclisch gecorrigeerd tekort van 0,5%. Na correctie voor de UMTS-ontvangsten zou het zich in 2001 op een vergelijkbaar niveau stabiliseren. Op middellange termijn wordt er een structureel overschot opgebouwd.



4. Vergelijking met het stabiliteitsprogramma 2001-2005 en sensitiviteitsanalyse

4.1. De vergelijking met het stabiliteitsprogramma 2001-2005

Afwijking van het vorig stabiliteitsprogramma in 2001 en 2002

Bij de opmaak van het stabiliteitsprogramma 2001-2005 was voor 2000 uitgegaan van een beperkt tekort van 0,1% van het BBP. Dankzij onder meer de hoger dan verwachte groei was het uiteindelijk resultaat, een evenwicht, nog iets gunstiger. Zoals hoger reeds gesteld houdt de regering vast aan het scenario van het stabiliteitsprogramma 2001-2005. Enkel in 2001 en 2002 wordt er onder druk van de economische omgeving van afgeweken. Uitgaande van een economische groei van minstens 3,0% wordt er in 2003 opnieuw aangesloten bij dit scenario.

Tabel 7
Afwijkingen ten opzicht van het vorige programma

In % BBP	2000	2001	2002	2003	2004	2005
BBP-groei						
vorige update	3,8	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
huidige update	4,0	1,1	1,3	3,0	2,5	2,4
verschil	0,2	-1,4	-1,2	0,5	0,0	-0,1
Vorderingensaldo						
vorige update	-0,1	0,2	0,3	0,5	0,6	0,7
huidige update	0,1	0,0	0,0	0,5	0,6	0,7
verschil	0,2	-0,2	-0,3	0,0	0,0	0,0
Brutoschuldgraad						
vorige update	110,6	105,8	101,4	97,2	92,9	88,7
huidige update (1)	109,3	107,0	103,3	97,7	93,0	88,6
verschil	-1,3	1,2	1,9	0,5	0,1	-0,1

(1) In 2001 wordt de schuldgraad beïnvloed door het opnemen van de gewaarborgde schuld van het voormalig CBHK in de Maastrichtschuld (1,4% van het BBP).

Relativering van de huidige afwijking

De afwijkingen in 2001 en 2002 moeten in hun conjuncturele context geplaatst worden. Gecumuleerd over de twee jaren ligt de groei 2,6 procentpunt lager dan het initieel gehanteerde uitgangspunt. Ondanks deze tegenvaller wordt het verschil op het niveau van de begrotingsdoelstelling beperkt tot 0,3 % van het BBP. Bovendien moet beklemtoond worden dat in de opeenvolgende stabiliteitsprogramma's de normen voor het vorderingensaldo steeds scherper werden gesteld. Zo werd in het genormeerd begrotingstraject opgenomen in het stabiliteitsprogramma 1999-2002, voor 2001 en 2002 nog uitgegaan van een vorderingentekort van respectievelijk 0,7 en 0,3% van het BBP. In het eerste door de huidige regering ingediende stabiliteitsprogramma voor de periode 2000-2003 werd voor 2001 nog uitgegaan van een tekort van 0,5% van het BBP en het bereiken van het evenwicht in 2002. Ondanks de tegenvallende conjunctuur zou in 2002 dus nog altijd de doelstelling van het stabiliteitsprogramma 2000-2003 gehaald worden.

Ook de schuldgraad ligt in het meest recente scenario iets hoger. In 2002 zou het verschil oplopen tot 1,9 procentpunt BBP, om daarna opnieuw af te nemen.

4.2. Sensitiviteitsanalyse

Ambitie om in 2003 terug aan te sluiten bij stabiliteitsprogramma 2001-2005

Het is de ambitie van de regering om in 2003 weer aan te sluiten bij het traject van het vorderingensaldo zoals opgenomen in het stabiliteitsprogramma 2001-2005. Dit wordt echter geconditioneerd door de evolutie van de economische groei. Naast de onzekerheid over de groei voor 2002, is voor dit scenario vooral de groei in 2003 cruciaal. De regering gaat voor 2003 uit van een groei van ongeveer 3,0%. Deze hypothese werd bevestigd door de recente projecties op middellange termijn van het Federaal Planbureau die in 2.2. werden toegelicht.

Factoren die het primair saldo beïnvloeden

Volgens berekeningen van de OESO zou het primair saldo met een factor 0,6 reageren op een verschil in BBP-groei van 1 procentpunt. ⁽¹⁾ Deze berekening, gebaseerd op de elasticiteit ten opzichte van het BBP van verschillende ontvangstensoorten en van de arbeidsmarktgebonden uitgaven, moet beschouwd worden als een soort gemiddelde. Berekeningen van de Europese Commissie illustreren duidelijk dat de impact sterk kan verschillen naargelang de schokken in het BBP aangedreven worden door de consumptie, de export of investeringen. ⁽²⁾

De hoge overheidsschuld en interestlasten vormen een bijkomende last voor de Belgische openbare financiën. Nochtans kunnen ze ook een stabiliserend effect hebben op het saldo. In een normaal conjunctuurverloop zal in periodes van laagconjunctuur het interestpeil dalen. Niettegenstaande de vrij hoge consolidatiegraad van de Belgische overheidsschuld, slechts ca. 12% is op korte termijn, wordt zo een deel van het effect van de tegenvallende groei op het primair saldo gecompenseerd. In een periode van hoogconjunctuur speelt het tegengestelde mechanisme.

(1) OECD: Structural budget balances : a methodological note. Economic outlook, sources and methods.

(2) European Commission Directorate-general for economic and financial affairs: Public finances in EMU 2001 blz.157-164.



5. De kwaliteit van de overheidsfinanciën

5.1. De belangrijkste initiatieven langs ontvangstenzijde

Belastings- hervormingen

In overeenstemming met de Globale Richtsnoeren voor het Economisch Beleid wordt het belastingsysteem meer arbeidsvriendelijk gemaakt. Zowel op het gebied van de personenbelasting, de vennootschapsbelasting als de sociale bijdragen werden hervormingen doorgevoerd, of zijn ze in voorbereiding.

Krachtlijnen hervorming personenbelasting

De door de regering voorgestelde verlaging van de personenbelasting werd door het parlement goedgekeurd. De goedgekeurde hervorming is opgebouwd rond vier krachtlijnen:

- ♦ *een verlaging van de fiscale druk op arbeid* waarbij, naast de afschaffing van de hoogste tarieven van 52,5 en 55%, via de aanpassing van de barema's, de toekenning van een belastingkrediet en een verhoging van de forfaitaire beroepskosten, de heffingen op de lage en gemiddelde inkomens verminderd worden. Ook wordt de mobiliteit van de werknemers aangemoedigd via maatregelen die het gebruik van gemeenschappelijke vervoersvormen stimuleren;
- ♦ *het waarborgen van de neutraliteit ten opzichte van de samenlevingsvorm*, waardoor via een gelijkschakeling van het belastbaar minimum en via maatregelen op het vlak van de vervangingsinkomens een gelijke behandeling van gehuwden en samenwonenden wordt mogelijk gemaakt. Zo wordt een eerste stap gezet in de richting van de individualisering van de fiscaliteit zonder daarbij het bijzondere statuut van de alleenstaanden in het gedrang te brengen;
- ♦ *het beter rekening houden met de kinderlast en met eenoudergezinnen* via een belastingvermindering voor kinderen ten laste en via de uitbreiding van de belastingvermindering voor kinderen ten laste van alleenstaanden naar alle eenoudergezinnen;
- ♦ *de vergroening van de fiscaliteit*: in het kader van een hervorming en vereenvoudiging van de aftrekmogelijkheden in de personenbelasting zullen maatregelen genomen worden om energiebesparingen in de woonsector te bevorderen.

**Impact
hervorming
personenbelasting**

De impact van de geplande belastinghervorming stijgt progressief van 0,25 miljard euro in 2002 tot 2 miljard euro in 2005. De hervorming zal in 2006 op kruissnelheid komen. Deze cijfers houden geen rekening met de afschaffing van de aanvullende crisisbijdrage, waardoor de belastingdruk in de periode 2001-2003 jaarlijks met ongeveer 0,25 miljard euro of 0,1% van het BBP wordt verlaagd. De totale inspanning loopt tegen 2005 op tot ongeveer 1,0% van het BBP.

**Krachtlijnen
hervorming
vennootschaps-
belasting**

Naast de hervorming van de personenbelasting werkt de federale regering ook een hervorming van de vennootschapsbelasting uit. De huidige hoge nominale aanslagvoet (40,17%) geeft aanleiding tot een verkeerde perceptie van de fiscale druk op vennootschappen. Daarom besliste de regering tot een dubbele ingreep:

- ◆ de aanslagvoet van 40,17% wordt gereduceerd tot 33,99%;
- ◆ de invoering van een veralgemeend ruling-systeem.

Parallel met de verlaging van de aanslagvoet van de vennootschapsbelasting zal ook het tarief voor de KMO's worden verlaagd van 28,84 tot 24,98%. KMO's zullen hun voor investeringen gereserveerde winsten voortaan kunnen vrijstellen van de vennootschapsbelasting. De kost van deze geplande maatregelen zal worden gecompenseerd deels door een vereenvoudiging van het belastingsysteem, deels door een afschaffing van aftrekposten, waardoor de belastbare basis wordt verbreed en het oneigenlijk gebruik kan bestreden worden.

**Verlaging sociale
bijdragen**

Naast de verlaging van de fiscale druk, werd er in 2000 een belangrijke inspanning geleverd voor de verlaging van de sociale bijdragen. Vanaf het tweede kwartaal van 2000 is een substantiële loonlastenverlaging doorgevoerd. Hierdoor werd de totale enveloppe voor vermindering van de sociale bijdragen opgetrokken van 1,9 miljard euro in 1999 tot 4,0 miljard euro in 2002. Dankzij deze inspanning zal de impliciete werkgeversbijdrage (uitgedrukt in % van de loonmassa) dalen van 25,3% in 1999 tot 23,7% in 2002. Bij de opmaak van de begroting 2002 besliste de regering de bestaande enveloppe uit te breiden. Bovendien werd beslist de verschillende bestaande banenplannen met lastenverlaging om te vormen tot één structurele lastenverlaging. Deze lastenverlaging zal ook niet langer moeten aangevraagd worden door bedrijven, maar zal automatisch worden toegekend. De bijkomende lastenvermindering zal, met het oog op de verdere uitbouw van de actieve welvaartstaat, in de eerste plaats worden aangewend voor het wegwerken van de knelpunten in het werkgelegenheidsbeleid: de jongeren beneden de 25 jaar en vooral de 50-plussers.

5.2. De belangrijkste initiatieven langs uitgavenzijde

Beperking reële groei primaire uitgaven

Zowel conjuncturele (hogere uitgaven voor werkloosheid) als eenmalige factoren wegen op de primaire uitgaven voor 2002. Voor de primaire uitgaven die tot haar bevoegdheid behoren, stelt de federale regering voor de middellange termijn een reële groei van de primaire uitgaven met 1,5% als streefcijfer voorop.

Mobiliteitsbeleid

Met het oog op een doordacht mobiliteitsbeleid werd een meerjarenplan uitgewerkt voor het spoorverkeer. Naast een wijziging van de beheersstructuren van de NMBS voorziet dit plan ook in bijkomende middelen voor spoorweginvesteringen. Zo worden de middelen die ter beschikking gesteld worden voor investeringen van de NMBS geleidelijk verhoogd met 25 miljoen euro per jaar. Daarnaast zullen ook de nodige middelen ter beschikking worden gesteld van een fonds dat moet instaan voor de financiering van een voorstadsnet rond Brussel (gewestelijk express net).

Hervorming administratie

De regering heeft van bij haar aantreden van de hervorming van de overheidsadministraties en het verbeteren van de dienstverlening een belangrijke prioriteit gemaakt. De eerste stappen in de uitvoering van het Copernicusproject werden in 2001 gezet. In 2002 moeten deze hervormingen uitgebreid worden naar alle administraties.

Hervorming gezondheidszorgen

De uitgaven voor gezondheidszorgen kennen de laatste jaren een sterke stijging. Deze evolutie is niet uniek voor België en vloeit onder meer voort uit de spectaculaire vooruitgang van de medische technieken. De spontane dynamiek van het stelsel moet in goede banen worden geleid. Zoniet komt op termijn het voortbestaan van het stelsel in het gevaar. Daarom wordt een grondige hervorming voorbereid. Deze zal uitgaan van drie duidelijke objectieven:

- ♦ het wegsnijden van de individuele medische praktijken die als buitensporig duur kunnen worden aangeduid ten opzichte van wetenschappelijk geobjectiveerde maatstaven;
- ♦ het invoeren van remmen op ondoelmatig gebruik van gezondheidszorgen waarbij zowel de beheerders als de artsen in ziekenhuizen baat vinden;
- ♦ het ontwikkelen van nieuwe technieken waardoor de voorschrijvers en de verstrekkers individueel verantwoordelijkheid opnemen voor de kosten die ze genereren.

Sociale hervorming

De geplande hervorming van het bestaansminimum naar het leefloon vormt een perfecte illustratie van wat de regering voor ogen heeft met de strategie van de "actieve welvaartsstaat". De hervorming heeft immers tot doel de mensen niet afhankelijk te maken van een uitkering, maar ze juist aan te zetten om zich (opnieuw) in te schakelen in het arbeidsproces.



6. De houdbaarheid van de openbare financiën

6.1. De kosten van de vergrijzing en het budgettair beleid

Anticipatie op vergrijzing

Demografische veranderingen hebben gevolgen op langere termijn, naarmate de betrokken generatie opschuift in de leeftijdsstructuur. Het feit dat de demografische verschuivingen in zekere mate voorspelbaar zijn, maakt het ook mogelijk er tijdig op te anticiperen. Het is dan ook vanzelfsprekend dat het budgettair beleid anticipeert op de vergrijzing die vanaf 2010 zal optreden.

De veroudering of vergrijzing van de bevolking die zich vanaf 2010 zal doorzetten moet als een vaststaand gegeven worden beschouwd. Tabel 8 vat de voornaamste wijzigingen in de leeftijdsstructuur van de bevolking samen. Vooral de evolutie van het aandeel van de bevolking ouder dan 60 springt in het oog. Tussen 1970 en 2000 is dit aandeel slechts lichtjes toegenomen van ca. 19% tot ca. 22%. Dit staat in contrast tot de tussen 2010 en 2030 te verwachten evolutie. De talrijke generatie van de babyboomers begint vanaf 2010 de kaap van de 60 jaar te overschrijden. Was in 2000 ongeveer 1 op 5 van de Belgen ouder dan 60 jaar, dan zal dit in 2030 bijna 1 op 3 zijn.

Tabel 8
Leeftijdsstructuur van de bevolking

	Totale bevolking (*1000)	Verdeling over leeftijdscategorieën					
		(*1000)			Relatief aandeel		
		0-19	20-59	60-	0-19	20-59	60-
1970	9.650,9	3.000,5	4.819,3	1.831,1	31,1	49,9	19,0
2000	10.252,5	2.415,8	5.591,7	2.245,0	23,6	54,5	21,9
2010	10.519,8	2.351,7	5.682,2	2.485,9	22,4	54,0	23,6
2030	10.887,6	2.272,6	5.287,9	3.327,1	20,9	48,6	30,6
2050	10.953,8	2.228,2	5.172,7	3.552,9	20,3	47,2	32,4

Bron: Bevolkingsvooruitzichten Federaal Planbureau en NIS

Langetermijnprojectie m.b.t. demografische veranderingen

Het is duidelijk dat de demografische veranderingen niet zonder invloed kunnen blijven op het functioneren van de welvaartstaat en de uitgaven voor de sociale zekerheid in het bijzonder. Meer ouderen betekent meer uitgaven voor pensioen, gezondheidszorgen en bejaardenzorg. Daartegenover staan een aantal uitgavencategorieën zoals kinderbijslagen, werkloosheid en onderwijs die gunstig zullen evolueren. Tabel 9 vat de belangrijkste resultaten van een langetermijnprojectie van het Federaal Planbureau samen.

Tabel 9
Overheidsuitgaven en de veroudering van de bevolking (1)

In % BBP	2000	2010	2030	2050
	Evolutie van bepaalde uitgavencategorieën			
Pensioenen	8,7	8,2	11,1	11,8
Gezondheidszorgen	6,2	6,9	8,2	9,3
Andere sociale zekerheidsuitgaven (1)	7,3	6,2	5,6	5,0
Totaal	22,1	21,3	24,8	26,1
Onderwijs (bezoldigingen)	4,3	3,8	3,7	3,7
Totaal	26,4	25,1	28,5	29,8
	Hypothesen			
Evolutie arbeidsproductiviteit	2,2	1,8	1,8	1,8
Reële BBP-groei	3,9	2,2	1,6	1,6
Participatiegraad mannen (20-64)	78,2	75,6	75,5	76,4
Participatiegraad vrouwen (20-64)	63,8	68,3	71,8	72,6
Totale participatiegraad (20-64)	71,0	71,9	73,6	74,5
Werkloosheidsgraad	10,0	7,3	5,0	5,0
Bron: Federaal Planbureau				
(1) Het betreft hier een aantal sectoren van de sociale zekerheid in enge zin (werkloosheid, brugpensioenen, kinderbijslag, invaliditeit, arbeidsongevallen) en een aantal sectoren die hierbuiten vallen (bestaanszekerheid).				

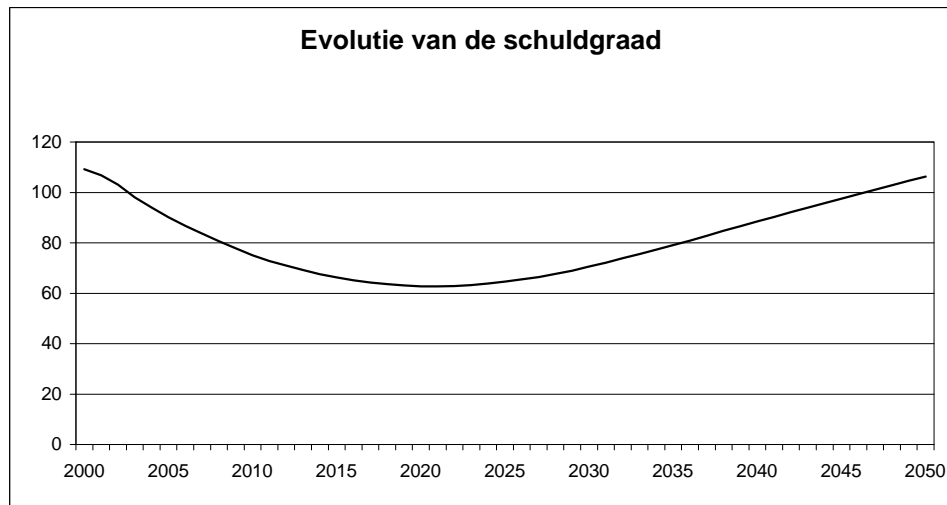
Volgens deze projectie zouden de uitgaven voor pensioenen en gezondheidszorgen toenemen van 14,9% van het BBP in 2000 tot 19,3% in 2030 en 21,1% in 2050 of een stijging over 50 jaar met 6,2 procentpunt BBP. Zoals hoger reeds gesteld zijn er een aantal uitgavencategorieën waarop de demografische druk juist gaat afnemen, zodat ze de impact van de stijging op het niveau van de pensioenen en de gezondheidszorgen gedeeltelijk kunnen compenseren. Het totaal van de in tabel 9 opgenomen uitgaven bedroeg in 2000 26,4% van het BBP. Na een aanvankelijke daling tot pakweg 2010, neemt het gewicht van deze uitgaven toe tot 29,8% van het BBP in 2050.

Uiteraard zijn vooruitzichten op een termijn van 30 tot 50 jaar omgeven door tal van onzekerheden. Toch wijzen een aantal alternatieve scenario's uit dat bovenstaande raming een goede indicatie geeft van de te verwachten impact van de vergrijzing en dus als een centraal scenario kan gehanteerd worden.

Hypothetisch scenario: GEEN anticipatie op kosten veroudering

Terecht wordt de vraag gesteld in welke mate het begrotingsbeleid moet anticiperen op de verwachte evolutie van de uitgaven. Uit een gestileerd voorbeeld, waarbij wordt verondersteld dat men zich tevreden stelt met het aanhouden van het budgettair evenwicht tot 2010 (wat dus betekent dat de marge die vrijkomt in deze periode wordt opgebruikt) en vervolgens opnieuw een deficit laat ontstaan naarmate de kosten van de veroudering oplopen, blijkt dat dit geen valabele beleidsoptie is. Grafiek 3 geeft de evolutie van de schuldratio onder deze hypothese weer.

Grafiek 3

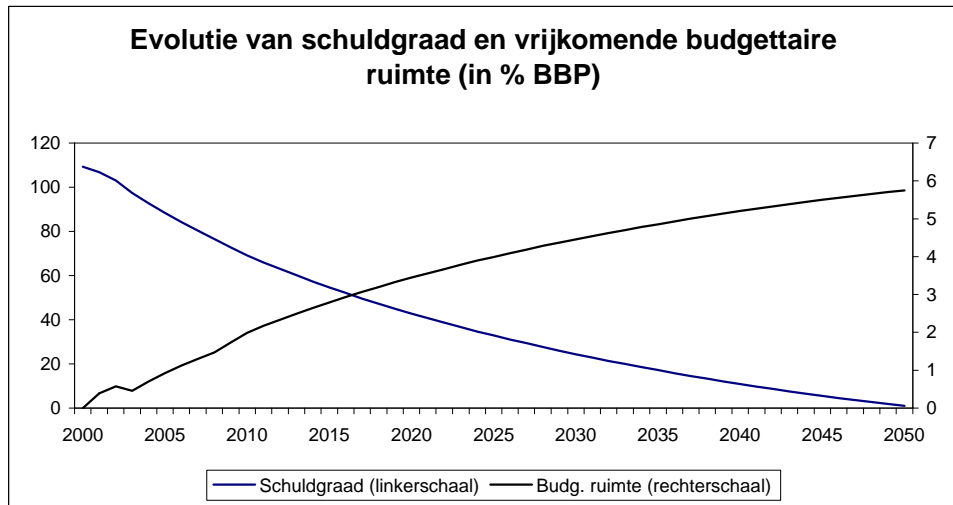


In dit hypothetisch geval zou de schuldgraad aanvankelijk tot pakweg 2020 dalen, zonder echter door de 60%-grens te breken. Daarna gaat de schuldratio onder druk van het oplopend tekort opnieuw stijgen tot ruim 70% in 2030 en zelfs tot boven de 100% op langere termijn. Dergelijke evolutie druist niet enkel in tegen de engagementen aangegaan in het Europese Stabiliteits- en groeipact maar ze leidt bovendien opnieuw tot een permanente ontwrichting van de overheidsfinanciën. Naarmate de schuldgraad stijgt gaan de interestlasten zwaarder wegen op de uitgaven, worden de overheidsfinanciën gevoeliger voor renteschokken en wordt het gevaar voor een rentesneeuwbal opnieuw dreigender.

**Hypothetisch
scenario: WEL
anticipatie op
kosten
veroudering**

Er is echter ook een ander scenario mogelijk, waarbij de overheidsfinanciën anticiperen op de gevolgen van de veroudering. Het komt er op aan om minstens een deel van de ruimte die in de periode 2000 – 2010 ontstaat door de daling van de interestlasten en de geringere demografische druk op de uitgaven aan te wenden voor een snellere schuldafbouw. Dit tweede scenario vormt een illustratie van de beleidsstrategie die door de regering wordt gevolgd. Op middellange termijn wordt er een substantieel begrotingsoverschot opgebouwd (in dit scenario werd uitgegaan van een overschot van 1% van het BBP in 2008). Daarna wordt het vorderingensaldo op dit niveau aangehouden. Zoals geïllustreerd in grafiek 4 wordt met dergelijke strategie de schuld versneld afgebouwd. Dit geeft aanleiding tot een snelle reductie van de interestlasten. In de eerste fase wordt een deel van de ontstane rentevrijval gebruikt voor het verhogen van vorderingensaldo. Eenmaal de kosten van de vergrijzing zich daadwerkelijk laten voelen kan de ruimte aangewend worden om deze kost op te vangen. Zo valt uit grafiek 4 af te lezen dat onder de gehanteerde hypothesen de ontstane marge in 2030 ongeveer 4,5% van het BBP zou bedragen.

Grafiek 4



Bij het voortzetten van een voorzichtig budgettair beleid gericht op de afbouw van de schuldratio, genereren de dalende interestlasten voldoende budgettaire ruimte om de kosten van de vergrijzing op te vangen. Het komt er dus voor ons land op aan om het nadeel van de hoge overheidsschuld om te buigen in een voordeel: indien de budgettaire ruimte die ontstaat door de daling van de interestlasten de komende jaren gereserveerd wordt, hoeft de vergrijzing geen onoverkomelijk probleem te bieden voor de overheidsfinanciën.

6.2. Het Zilverfonds en de Zilvernota

Oprichting Zilverfonds

De door de regering gevolgde budgettaire strategie gericht op de opbouw van een beperkt overschot bereidt de overheidsfinanciën voor op de impact van de veroudering. In deze strategie spelen het Zilverfonds en de Zilvernota een belangrijke rol. De wet van 5 september 2001 tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds voorziet in het reglementair kader voor de oprichting van het Zilverfonds en verplicht de regering jaarlijks een Zilvernota op te maken.

Zilvernota als beleidsdocument

Deze laatste moet uitgroeien tot een belangrijk beleidsdocument waarin de regering haar beleid met betrekking tot de vergrijzing toelicht. De Zilvernota zal onder meer moeten ingaan op: een raming van de extra-uitgaven verbonden aan de demografische evolutie, de hoofdlijnen van het begrotingsbeleid op middellange en lange termijn, de ontvangsten en uitgaven van het Zilverfonds.

Financiering Zilverfonds

Het Zilverfonds werd opgericht teneinde reserves op te bouwen die het moeten mogelijk maken om in de periode 2010 - 2030 de extra-uitgaven op het vlak van de diverse wettelijke pensioenstelsels ten gevolge van de vergrijzing te financieren. Het Zilverfonds kan gefinancierd worden uit vier bronnen:

- ◆ begrotingsoverschotten;
- ◆ overschotten van de sociale zekerheid;
- ◆ niet-fiscale ontvangsten;
- ◆ de opbrengsten van de beleggingen van het Zilverfonds.

Het Zilverfonds kan slechts aangesproken worden vanaf 2010 en op voorwaarde dat de verhouding tussen de overheidsschuld en het BBP lager is dan 60%.

Reëel kapitaal Zilverfonds

Voor 2001 heeft de regering beslist om de opbrengst van de UMTS-licenties (438 miljoen euro) en de door de Nationale Bank van België gerealiseerde meerwaarde bij de inbreng van een gedeelte van de goudvoorraad in de Europese Centrale Bank (177 miljoen euro) in het Zilverfonds te storten. Hiermee beschikt het Zilverfonds in 2001 over een startkapitaal van 615 miljoen euro. Voor 2002 zal minstens het zelfde bedrag worden gestort.

Naast de toewijzing van niet-fiscale ontvangsten zal de affectatie van begrotingsoverschotten en overschotten van de stelsels van sociale zekerheid een verdere financiering van het Zilverfonds mogelijk maken.

**Zilverfonds als
instrument voor
begrotingsdiscipline**

Door de band tussen de begrotingsoverschotten enerzijds, en de financiering van het Zilverfonds anderzijds, wordt het Fonds een instrument voor budgettaire discipline. Het Zilverfonds vergroot het maatschappelijk en politieke draagvlak voor een spaarzaam beleid gericht op versnelde schuldafbouw. Het Zilverfonds geeft immers een concreet doel aan het strikt begrotingsbeleid en de schuldafbouw.

6.3. Het opvangen van de gevolgen van de veroudering vraagt een globale strategie

Globale strategie gevolgen veroudering

Een aangepast begrotingsbeleid vormt uiteraard een sleutelement in de strategie om de gevolgen van de vergrijzing op te vangen. Maar zoals beklemtoond in de Globale Richtsnoeren voor het Economisch Beleid is dit maar een element in een veelomvattende strategie. Die kan daarnaast ook bestaan uit: "een hervorming van de pensioenen en de gezondheidszorgen, het verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd, stimulering van de arbeidsparticipatie, invoering en uitbreiding van kapitaaldekking voor de publieke pensioenen en aanmoediging van met particuliere middelen gefinancierde aanvullende pensioenregelingen (tweede en derde pijler)".

Deze verschillende aandachtspunten werden geïntegreerd in het Belgisch beleid van de laatste jaren.

Pensioenhervormingen

Een van de krachtlijnen van de pensioenhervorming van 1 juli 1997 was de afzwakking van de stijging van de uitgaven voor pensioenen door het geleidelijk invoeren van een gelijke pensioenleeftijd voor mannen en vrouwen, het instellen van een loopbaanvoorwaarde om het pensioen vervroegd te mogen opnemen en de afbouw van de herwaarderingscoëfficiënt voor lonen die betrekking hebben op de loopbaanjaren van 1955 tot en met 1974.

Er werd in punt 5 reeds gewezen op het gevoerde beleid gericht op de verhoging van de activiteitsgraad en het in de hand houden van de uitgaven voor de gezondheidszorgen.

Op 28 juni 2001 werd een wetsontwerp op de aanvullende pensioenen neergelegd bij het parlement. De wettelijke pensioenen blijven het fundament van de sociale bescherming van de ouderen in onze samenleving. Maar ook voor de tweede pensioenpijler is een belangrijke rol weggelegd. De wettelijke pensioenen bieden immers meestal een uitkering die merkbaar lager ligt dan het laatste loon vóór de pensionering. De tweede pijler kan een belangrijke bijdrage leveren om deze inkomensterugval te beperken. Met de voorgestelde aanpassing van het stelsel wil de regering het systeem democratiseren; het einddoel moet zijn dat alle werknemers ervan gebruik kunnen maken.



7. Institutionele hervormingen

Overdracht bevoegdheden

Met de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en gemeenschappen en de bijzondere wet van 13 juli 2001 tot herfinanciering van de gemeenschappen en gewesten werden nieuwe stappen gezet in de federale structuur van de Belgische Staat. Deze twee voornoemde wetten vormden de concretisering van een akkoord tussen de federale regering en de gewest- en gemeenschapsregeringen ⁽¹⁾.

Een aantal bevoegdheden werden overgedragen van het federale naar het gewestniveau, het betreft onder meer bevoegdheden voor landbouw en zeevisserij, wetenschappelijk onderzoek inzake landbouw, buitenlandse handel en de gemeente- en provinciewet.

Aanpassing financierings- stelsel gemeenschappen

Daarnaast werd ook het financieringsstelsel aangepast. In de Belgische federale staatsstructuur zijn de gemeenschappen bevoegd voor onderwijs. In het vroegere financieringssysteem werden de middelen die door de federale overheid werden overgedragen aan de gemeenschappen ter financiering van het onderwijs enkel gekoppeld aan de inflatie (en een denataliteitsfactor). De Europese top van Lissabon heeft terecht de klemtoon gelegd op de uitbouw van een kennismaatschappij als voorwaarde voor een duurzame groei. Onderwijs en permanente vorming zijn sleutelementen voor de toekomstige economische ontwikkeling. Een deel van de op het federale niveau beschikbare marge werd dan ook aangewend om de budgettaire middelen van de gemeenschappen stelselmatig te verhogen. Volgens de nieuwe regeling zouden deze middelen tegen 2005 ca. 0,3% van het BBP hoger liggen dan in het vorige systeem. Bovendien worden op langere termijn deze middelen, bovenop de jaarlijkse indexering, ook (voor 91%) gekoppeld aan de reële groei.

(1) Een afzonderlijk wetsontwerp voorziet in aanpassingen van het financieringsstelsel van de Duitstalige Gemeenschap.

**Uitbreiding fiscale
autonomie
deelgebieden**

Tegelijkertijd werden ook de beleidsmogelijkheden en de financiële verantwoordelijkheid van de deelgebieden versterkt via een uitbreiding van hun fiscale autonomie. Zo zullen de gewesten binnen een vooraf bepaalde marge, teneinde schadelijke fiscale concurrentie te vermijden, in de personenbelasting de bevoegdheid krijgen om algemene forfaitaire of procentuele aanpassingen (kortingen of verhogingen) door te voeren of algemene aftrekken, verbonden aan de uitoefening van hun bevoegdheden, toe te staan. De bevoegdheid voor een aantal belastingen waarvoor de gewesten vroeger al gedeeltelijk bevoegd waren, werd nu volledig aan hen overgedragen.

Bijlage

Belangrijkste hypothesen inzake de internationale omgeving gehanteerd door het Federaal Planbureau voor de middellangetermijnprojectie

	2001	2002	2003	2004	2005
Kortetermijnrente (jaargemiddelde)	4,1	2,7	3,4	4,0	4,4
Langetermijnrente (jaargemiddelde)	5,2	4,9	5,1	5,4	5,3
Wisselkoers USD/euro (jaargemiddelde)	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
BBP-groei wereld (exclusief EU)	2,3	2,7	4,0	4,0	4,0
BBP-groei EU	1,8	1,8	2,8	2,6	2,3
Groei van de relevante buitenlandse markten	2,5	3,5	6,1	5,8	5,3
Wereldimport in volume (exclusief EU)	0,8	2,3	5,8	5,8	5,8
Olieprijzen (US dollar)	24,9	21,8	22,3	22,8	23,4