

De houdbaarheid van de overheidsfinanciën in het licht van de vergrijzing

Dries Dury
Luc Van Meensel⁽¹⁾

Inleiding

De komende decennia zullen de omvang en de leeftijdsstructuur van de Europese bevolking ingrijpende veranderingen ondergaan. Gedaalde vruchtbaarheidscijfers en een voortdurende toename van de levensverwachting liggen aan de basis van een vergrijzend Europa, waar de naoorlogse babyboomgeneratie de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt of weldra zal bereiken.

Het ligt voor de hand dat deze demografische ontwikkelingen een enorme impact zullen hebben op de samenleving. Zo wordt verwacht dat de economische groei zal vertragen als gevolg van de daling van de bevolking op arbeidsleeftijd. Bovendien zal er een forse opwaartse druk zijn op de overheidsuitgaven voor pensioenen en gezondheids- en ouderenzorg. De vergrijzende bevolking brengt dan ook ernstige economische, budgettaire en sociale uitdagingen met zich mee.

Dit alles zal het niet gemakkelijk maken om op lange termijn gezonde openbare financiën te handhaven. Het is dan ook in deze context dat vragen worden gesteld naar de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn. Is de huidige situatie van de overheidsfinanciën voldoende gezond om deze uitdagingen met vertrouwen tegemoet te kunnen zien? Of dreigen deze ontwikkelingen te leiden tot een houdbaarheidsprobleem met oplopende tekorten en een fors stijgende overheidsschuld? En welke aanpassingen zouden in dit laatste geval vereist zijn om het hoofd te kunnen bieden aan de budgettaire impact van de vergrijzing?

Het opzet van dit artikel is om een toelichting te verstrekken bij de uitdagingen die de vergrijzing inhoudt voor de overheidsfinanciën en de wijze waarop de overheden hierop via een aangepast begrotingsbeleid kunnen inspelen. In een eerste hoofdstuk worden de demografische ontwikkelingen in kaart gebracht. In een tweede hoofdstuk worden de gevolgen van de vergrijzing op de overheidsuitgaven toegelicht. In een derde hoofdstuk wordt uitgelegd wat onder houdbare overheidsfinanciën wordt verstaan en hoe dit concept kan worden geoperationaliseerd. De houdbaarheid van de overheidsfinanciën speelt een belangrijke rol in het begrotingstoezicht dat op het niveau van de Europese Unie wordt georganiseerd. In een vierde deel wordt uiteengezet op welke manier dit gebeurt, en wordt de Europese beleidsstrategie voor het aanpakken van de uit de vergrijzing voortvloeiende uitdagingen belicht. De houdbaarheid van de overheidsfinanciën vormde eveneens een leidraad voor het recente advies van de afdeling «Financieringsbehoeften van de Overheid» van de Hoge Raad van Financiën. De krachtlijnen van dit advies worden beschreven in een vijfde hoofdstuk. Ten slotte worden de voornaamste bevindingen samengevat.

1. Demografische ontwikkelingen

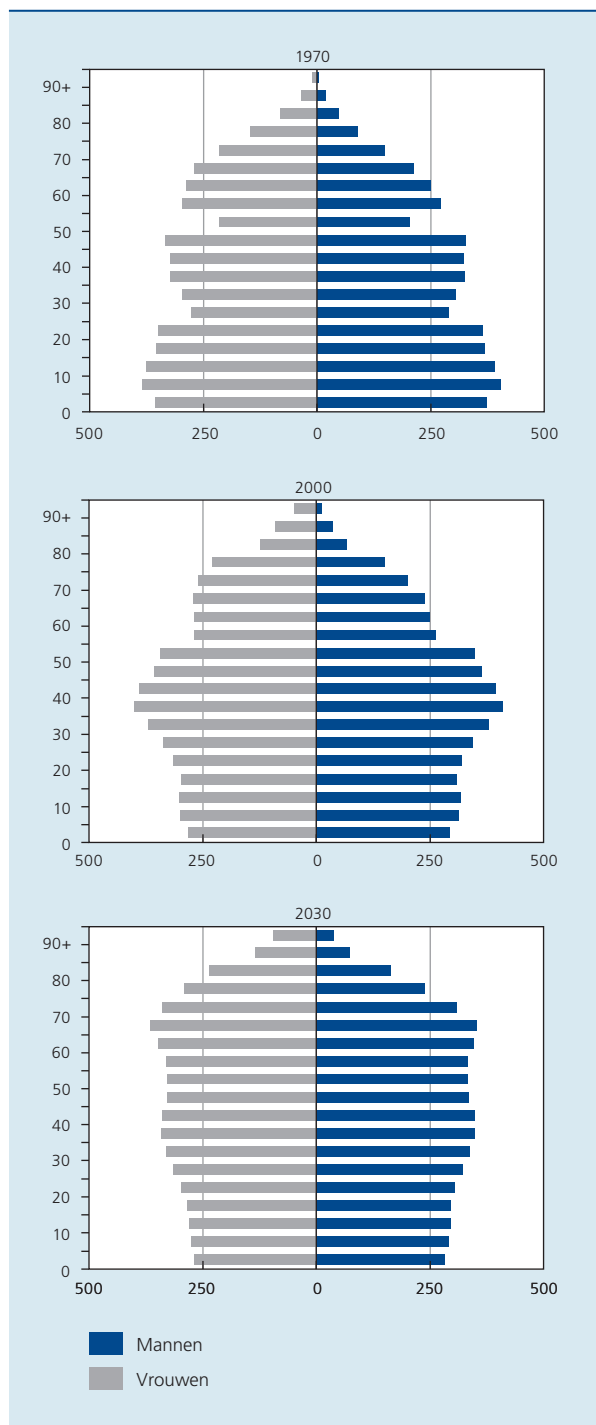
Het Nationaal Instituut voor de Statistiek (NIS) publiceerde in samenwerking met het Federaal Planbureau en de wetenschappelijke gemeenschap van demografen in 2001 zijn

(1) De auteurs wensen Bruno Eugène, Hugues Famerée, Geert Langenus en Kris Van Cauwer te bedanken voor hun opmerkingen.

GRAFIEK 1

LEEFTIJDPIRAMIDE VAN DE BELGISCHE BEVOLKING IN 1970, 2000 EN 2030

(in duizenden personen, naar leeftijdsklasse van vijf jaar)



Bronnen : EC, NIS.

meest recente rapport over de bevolkingsvooruitzichten van België voor de periode 2000-2050. Hierin wordt een lichte toename van de Belgische bevolking verwacht tot bijna 11 miljoen personen in 2050. De bevolkingsstructuur zal evenwel belangrijke wijzigingen ondergaan.

Zoals de meeste andere Europese landen wordt België geconfronteerd met een sterk verouderende bevolking. Over de periode 2000-2050 zal de Belgische bevolking van 65 jaar en ouder met maar liefst 1,2 miljoen personen toenemen. De vergrijzing zal zich het sterkst laten voelen in de periode 2010-2030, met een verwachte toename van het aantal 65-plussers met bijna 800.000 personen. Hierdoor zal hun aandeel in de totale Belgische bevolking 24 pct. bedragen in 2030 en 26 pct. in 2050, in vergelijking met 17 pct. in 2000. De vergrijzing van de bevolking komt eveneens tot uiting in de leeftijdsstructuur van de groep 65-plussers. Tegen 2050 zal het aandeel van de 80-plussers in deze groep immers bijna verdubbelen.

Daarentegen zal de groep 15- tot 64-jarigen – de potentiële beroepsbevolking – naar verwachting met bijna 350.000 personen afnemen in de eerste helft van de 21ste eeuw, waardoor hun aandeel in de totale bevolking zal dalen van 66 pct. in 2000 tot 58 pct. in 2050. Deze daling zet zich evenwel pas in vanaf 2011, wat betekent dat de potentiële beroepsbevolking nog zal toenemen tot 2010 – tot een niveau van 7 miljoen personen –, waarna ze met bijna 550.000 personen zal afnemen over een periode van 40 jaar.

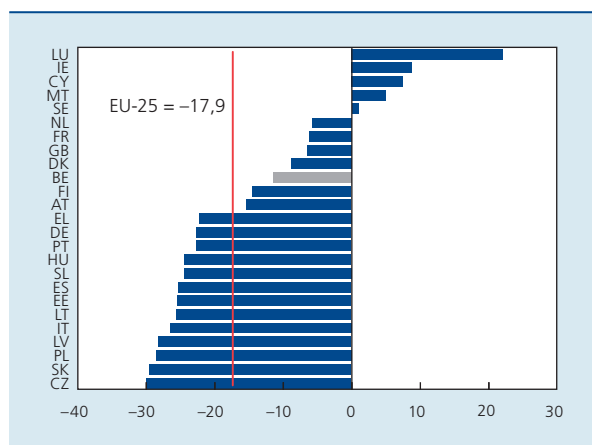
Deze demografische ontwikkelingen zijn het gevolg van het gecumuleerde effect van, enerzijds, de daling van de vruchtbaarheidgraad in de voorbije decennia en, anderzijds, de aanzienlijke stijging van de levensverwachting bij geboorte. Er wordt verwacht dat deze laatste ook in de toekomst in significante mate zal toenemen: voor de mannen van 75,1 jaar in 2000 naar 83,9 jaar in 2050 en voor de vrouwen van 81,6 jaar in 2000 naar 88,9 jaar in 2050.

Deze veranderende bevolkingsstructuur wordt uiteraard weerspiegeld in de evolutie van de afhankelijkheidsratio van de ouderen, die de verhouding weergeeft van de bevolking van 65 jaar en ouder ten opzichte van de bevolking op arbeidleeftijd (15 tot 64 jaar). Deze zal bijna verdubbelen van 26 pct. in 2000 tot 45 pct. in 2050.

Ondanks het feit dat de wijzigingen in de Belgische bevolkingsstructuur aanzienlijk zijn, kunnen die vanuit Europees oogpunt toch niet als uitzonderlijk worden beschouwd. De daling van de Belgische bevolking op arbeidleeftijd over de periode 2010-2050 bedraagt bijna 12 pct., wat minder groot is dan de gemiddelde daling van ongeveer 18 pct. die naar verwachting zal worden opgetekend in de EU-25⁽¹⁾. Ook de verwachte toename van de Belgische bevolking van 65 jaar en ouder is niet groter dan het gemiddelde.

(1) Deze cijfers zijn gebaseerd op de demografische projecties van Eurostat. Volgens de bevolkingsvooruitzichten van het NIS zal de Belgische bevolking op arbeidleeftijd (15 tot 64 jaar) over de periode 2010-2050 met ongeveer 8 pct. dalen.

GRAFIEK 2 EVOLUTIE VAN DE BEVOLKING OP ARBEIDSLEEFTIJD (15 TOT 64 JAAR) OVER DE PERIODE 2010-2050
(veranderingspercentage)



Bron: EC.

De geschetste evolutie van de bevolking op arbeidsleeftijd heeft belangrijke implicaties voor het groeipotentieel van een economie. In combinatie met de door de Europese Commissie verwachte toename van de Europese werkgelegenheidsgraad van 63 pct. in 2004 tot 67 pct. in

2010 en verder tot 70 pct. in 2020, leidt deze ontwikkeling er toe dat de totale werkende bevolking in de EU-25 nog met zo'n 20 miljoen personen zal toenemen in de periode 2004-2017. In de daaropvolgende periode tot 2050 zal de werkgelegenheid echter met bijna 30 miljoen personen afnemen. De Europese Commissie schat dan ook dat de jaarlijkse potentiële bbp-groei naar volume in de EU-25 zal dalen van een gemiddeld niveau van 2,4 pct. in de periode 2004-2010 tot slechts 1,2 pct. in de jaren van 2031 tot 2050. Aanvankelijk zal de bijdrage van de werkgelegenheid aan de groei nog positief zijn, maar op termijn worden productiviteitswinsten de enige bron van groei.

2. Budgettaire kosten van de vergrijzing

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de budgettaire kosten van de vergrijzing, die meestal worden gedefinieerd als de toename van de aan de demografische ontwikkeling gerelateerde of leeftijdsgebonden overheidsuitgaven in verhouding tot het bbp. Ramingen hieromtrent worden voor België gemaakt door de Studiecommissie voor de vergrijzing (SCvV). Voor de EU worden dergelijke projecties uitgevoerd in het kader van de werkgroep Vergrijzing van het Comité voor de economische politiek.

TABEL 1 BUDGETTAIRE KOSTEN VAN DE VERGRIJZING
(procenten bbp)

	2006	2010	2030	2050	2006-2030	2006-2050
Pensioenen	8,9	9,1	12,5	13,4	3,6	4,5
Werknemers	5,0	5,0	7,3	7,7	2,3	2,8
Zelfstandigen	0,7	0,7	0,9	0,8	0,2	0,1
Overheid	3,2	3,4	4,4	4,8	1,2	1,7
Gezondheidszorg	7,0	7,7	9,2	10,5	2,2	3,5
Invaliditeitsuitkeringen	1,2	1,3	1,1	1,0	-0,1	-0,2
Werkloosheidsuitkeringen	2,1	1,9	1,2	1,1	-0,9	-1,0
Brugpensioenen	0,4	0,4	0,4	0,4	-0,0	-0,0
Kinderbijslag	1,6	1,5	1,3	1,1	-0,4	-0,5
Overige	1,6	1,6	1,6	1,6	-0,0	-0,0
Totaal	22,9	23,5	27,3	29,1	4,4	6,2
<i>p.m. Lonen van het onderwijzend personeel</i>	<i>4,0</i>	<i>3,9</i>	<i>3,6</i>	<i>3,7</i>	<i>-0,3</i>	<i>-0,3</i>

Bron: SCvV.

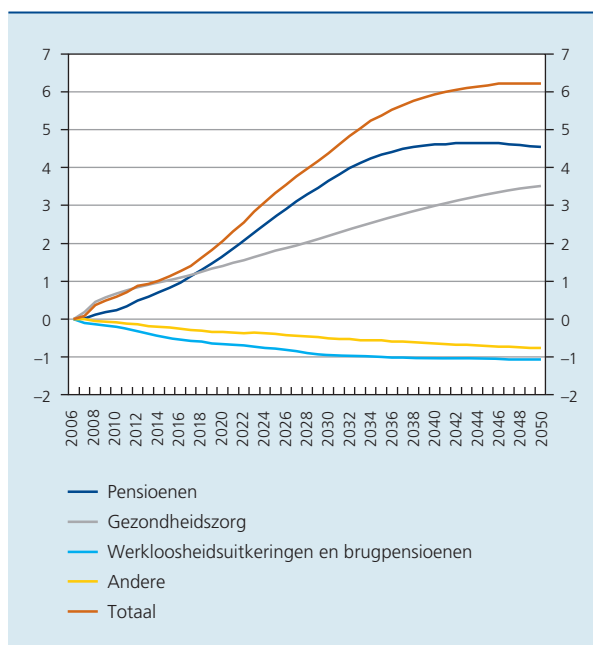
2.1 Ramingen van de Studiecommissie voor de vergrijzing voor België

Met de wet van 5 september 2001⁽¹⁾ werd in de schoot van de Hoge Raad van Financiën de Studiecommissie voor de vergrijzing opgericht met als opdracht de budgettaire en sociale kosten van de vergrijzing te onderzoeken. De Studiecommissie stelt jaarlijks een verslag op dat een toekomstprojectie van de leeftijdsgebonden overheidsuitgaven bevat.

Volgens de meest recente raming van de Studiecommissie voor de vergrijzing, die dateert van juni 2007, zouden de demografische ontwikkelingen ervoor zorgen dat de leeftijdsgebonden overheidsuitgaven – in vergelijking met hun niveau in 2006 – respectievelijk 4,4 en 6,2 pct. bbp meer bedragen in 2030 en 2050. Uitgaande van de hypothese van een welvaartsaanpassing van de sociale uitkeringen met 0,5 pct. per jaar, zouden de kosten van de pensioenen over de gehele periode met 4,5 pct. bbp toenemen en aldus de belangrijkste stijgingsfactor zijn. Daarbij zouden de werknemerspensioenen met 2,8 procentpunten stijgen, terwijl de toename van de ambtenarenpensioenen wordt geraamd op 1,7 procentpunt. De pensioenen van de zelfstandigen zouden zo goed als onveranderd blijven in verhouding tot het bbp. De gezondheidszorg zou de kosten van de vergrijzing

GRAFIEK 3 BUDGETTAIRE KOSTEN VAN DE VERGRIJZING

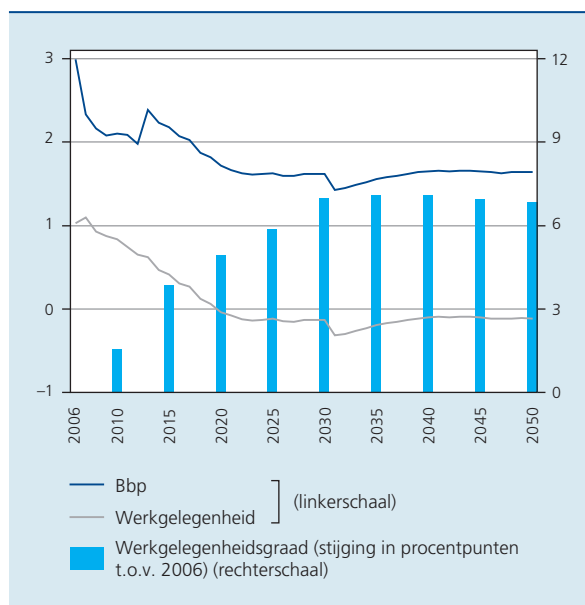
(wijziging van de leeftijdsgebonden overheidsuitgaven in procenten bbp ten opzichte van 2006)



Bron : SCvV.

GRAFIEK 4 HYPOTHESEN INZAKE BBP EN WERKGELEGENHEID VOOR DE PERIODE 2006-2050

(veranderingspercentages t.o.v. het voorgaande jaar, tenzij anders vermeld)



Bron : SCvV.

ook aanzienlijk doen oplopen, namelijk met 3,5 pct. bbp⁽²⁾. In tegenstelling tot de uitgaven voor pensioenen en gezondheidszorg, zouden de andere sociale uitgaven de budgettaire kosten van de vergrijzing temperen. Zo zouden de werkloosheidsuitkeringen met 1 procentpunt verminderen, terwijl de kinderbijslag met 0,5 procentpunt zou teruglopen. Ten slotte valt op te merken dat de Studiecommissie de eventuele daling van de loonsom van het onderwijzend personeel als gevolg van de neerwaartse invloed die de demografische ontwikkelingen hierop zullen uitoefenen niet opneemt als component van de budgettaire kosten van de vergrijzing, maar deze enkel pro memorie vermeldt. Zij is immers van oordeel dat het niet evident is dat deze vermindering van de uitgaven voor onderwijs effectief zal worden gerealiseerd, gelet op de toenemende behoeften aan onderwijs en opleiding.

Een dergelijke raming kan evenwel enkel indicatief zijn, aangezien ze erg gevoelig is voor veranderingen met betrekking tot de aangenomen hypothesen. Een cruciale hypothese is dat het bbp naar volume tijdens de periode 2006-2050 gemiddeld met 1,8 pct. per jaar zal groeien.

(1) Wet van 5 september 2001 tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds.

(2) Bij de projectie van de uitgaven voor gezondheidszorg is niet enkel rekening gehouden met de invloed van de vergrijzing van de bevolking – via de uitgavenprofielen naar leeftijd – maar ook met de ontwikkeling die wordt verwacht bij ongewijzigde demografische structuur.

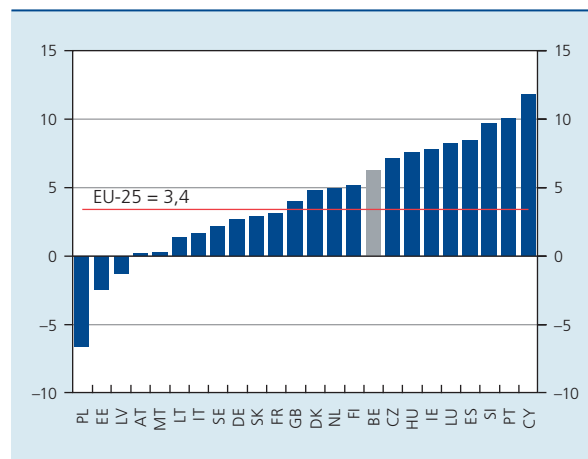
De Studiecommissie gaat immers uit van een toename van de arbeidsproductiviteit op lange termijn met 1,75 pct., terwijl de werkgelegenheid in de periode 2006-2050 een gemiddelde jaarlijkse stijging met 0,1 pct. zou vertonen. Dit gemiddelde verhult evenwel belangrijke verschillen naargelang de deelperioden. Zo zou de werkgelegenheid van 2006 tot 2019 met ruim 300.000 personen toenemen en vervolgens, tot 2050, met bijna 200.000 personen verminderen.

Deze hypothesen inzake werkgelegenheid vergen de voortzetting van een actief werkgelegenheidsbeleid, met name om de werkgelegenheidsgraad⁽¹⁾ tegen 2030 met 7 procentpunten te verhogen en het niveau van de structurele werkloosheid te verminderen. Het basis-scenario van de Studiecommissie gaat immers uit van een toename van de werkgelegenheid waarmee een structurele werkloosheidsgraad van 8 pct. zou worden bereikt tegen 2030, wat een forse daling inhoudt ten opzichte van de werkloosheidsgraad van 13,9 pct. die werd opgetekend in 2006⁽²⁾. In een alternatief scenario heeft de Studiecommissie de impact bestudeerd van een nog forsere toename van de werkgelegenheid waarbij de werkloosheidsgraad zou terugvallen tot 4 pct. in 2030 en op dat niveau zou blijven tot 2050; terzelfder tijd zou het aantal bruggepensioneerden met de helft verminderen in vergelijking met het basisscenario. In dit alternatief scenario zouden de budgettaire kosten van de vergrijzing 1,4 pct. van het bbp lager uitvallen. In een omgekeerd scenario, waarbij de structurele werkloosheidsgraad slechts zou dalen tot 12 pct. tegen 2030 en het aantal bruggepensioneerden 50 pct. hoger zou liggen in vergelijking met het basisscenario, zouden de budgettaire kosten van de vergrijzing bijkomend met 1,5 pct. bbp toenemen. De budgettaire kosten van de vergrijzing lijken dus bijzonder gevoelig te zijn voor de werkgelegenheidsprojecties.

2.2. Ramingen van de werkgroep Vergrijzing voor de EU

Op Europees niveau worden eveneens ramingen gemaakt van de budgettaire impact van de vergrijzing. De Europese Commissie en de lidstaten werken hiervoor samen lange-termijnprojecties uit in het kader van de werkgroep Vergrijzing van het Comité voor de economische politiek. De eerste projecties van deze technische werkgroep, die in 1999 werd opgericht, dateren van 2001 en hadden enkel betrekking op de uitgaven voor pensioenen en gezondheidszorg. In 2003 werden deze gegevens vervolledigd met projecties voor onderwijsuitgaven en werkloosheidsuitkeringen. In februari 2006 werden geactualiseerde ramingen aan de Ecofin-Raad voorgelegd en gepubliceerd⁽³⁾.

GRAFIEK 5 VERWACHTE VERANDERING VAN DE LEEFTIJDGEBONDEN OVERHEIDSUITGAVEN TUSSEN 2004 EN 2050⁽¹⁾
(procentpunten bbp)



Bronnen: AWG, EC.

(1) Griekenland is niet opgenomen omdat er geen ramingen beschikbaar zijn van de pensioenen en de uitgaven voor ouderenzorg. Voor Cyprus ontbreken de ramingen van de uitgaven voor ouderenzorg.

Uit deze projecties blijkt dat bijna alle lidstaten van de EU te maken zullen krijgen met een aanzienlijke toename van de leeftijdsgebonden overheidsuitgaven. Deze worden vooral veroorzaakt door stijgende pensioenuitgaven en ook door hogere uitgaven voor gezondheids- en ouderenzorg. De impact van mogelijke besparingen op de uitgaven voor onderwijs en de werkloosheidsuitkeringen zou al beperkt zijn. De jaarlijkse leeftijdsgebonden overheidsuitgaven voor de EU-25 in haar geheel zouden 3,4 pct. bbp hoger uitvallen in 2050 in vergelijking met 2004.

Achter dit EU-gemiddelde gaan evenwel grote verschillen tussen de lidstaten schuil: in Cyprus, Portugal, Slovenië, Spanje, Luxemburg, Ierland, Hongarije en Tsjechië zouden de leeftijdsgebonden overheidsuitgaven in 2050 meer dan 7 pct. bbp boven hun niveau van 2004 uitkomen, terwijl ze – uitgedrukt in procenten bbp – in Litouwen, Estland en, vooral, Polen zouden afnemen in die periode. In België zouden de leeftijdsgebonden overheidsuitgaven volgens de ramingen van de werkgroep Vergrijzing 6,3 pct. bbp meer bedragen in 2050 als in 2004.

(1) Werkenden in procenten van de bevolking op arbeidsleeftijd (15 tot 64 jaar).

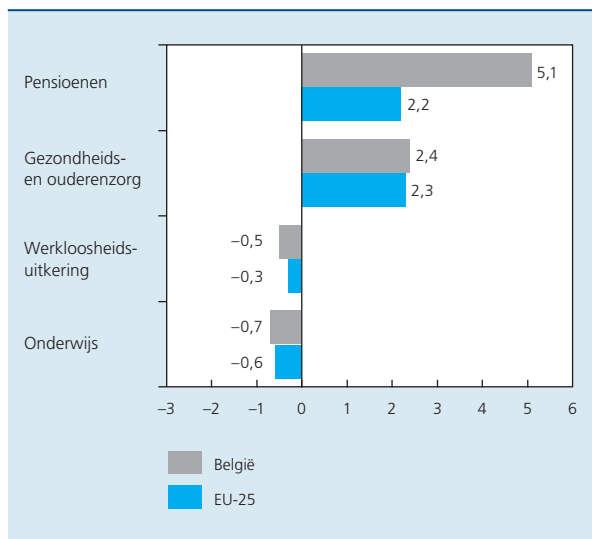
(2) Het werkloosheidsconcept dat in de verslagen van de Studiecommissie voor de vergrijzing wordt gebruikt is gebaseerd op administratieve gegevens. Het omvat alle personen die zijn ingeschreven als niet-werkende werkzoekenden en de oudere niet-werkzoekende werklozen. Dit concept onderscheidt zich van de geharmoniseerde werkloosheidsgraad, die is gebaseerd op de gegevens van de « arbeidskrachtentelling ». Hierbij wordt een striktere definitie van werkloosheid gehanteerd waarin onder meer de oudere niet-werkzoekende werklozen niet zijn opgenomen. De geharmoniseerde werkloosheidsgraad, die 8,2 pct. bedroeg in 2006, ligt dan ook aanzienlijk lager dan de werkloosheidsgraad die in de verslagen van de Studiecommissie wordt vermeld.

(3) De Ecofin-Raad heeft het Comité voor de economische politiek verzocht tegen eind 2009 nieuwe projecties van de leeftijdsgebonden overheidsuitgaven te maken op basis van nieuwe bevolkingsprognoses van Eurostat.

GRAFIEK 6

LEEFTIJDSGEBONDEN OVERHEIDSUITGAVEN IN DE EU-25 EN IN BELGIË

(veranderingen in procenten bbp over de periode 2004-2050)



Bronnen: AWG, EC.

Hiermee situeert België zich bij de landen met hoger dan gemiddelde budgettaire kosten van de vergrijzing. Dit wordt vrijwel uitsluitend verklaard doordat de verwachte toename van de uitgaven voor pensioenen in België aanzienlijk hoger ligt dan gemiddeld in de EU-25. Daarbij valt te noteren dat deze toename groter is volgens de projecties van de werkgroep Vergrijzing van het Comité voor de economische politiek dan volgens de ramingen van de Studiecommissie voor de vergrijzing. Dit verschil valt ten dele te verklaren doordat beide projecties enigszins afwijkende migratiehypothese hanteren, onder meer wat betreft het leeftijdsprofiel van de immigranten⁽¹⁾.

De verschillen tussen de lidstaten van de EU in budgettaire kosten van de vergrijzing dienen evenwel met de nodige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd, aangezien ze zijn gebaseerd op de hypothese van ongewijzigd beleid. Dat impliceert dat in sommige landen wordt rekening gehouden met een – gedeeltelijke of volledige – welvaartsaanpassing van de sociale uitkeringen, terwijl dit in andere landen niet of nauwelijks het geval is⁽²⁾. In tal van lidstaten van de EU-25 zal de zogeheten *benefit ratio* – die de verhouding weergeeft van de gemiddelde pensioenuitkering ten opzichte van het gemiddelde loon – in 2050 dan ook aanzienlijk lager liggen dan het huidige niveau. Bovendien hebben Zweden, Estland, Letland, Litouwen, Hongarije, Polen en Slowakije hun publieke pensioenstelsels recentelijk ten dele omgevormd tot kapitalisatiestelsels buiten de overheidssector, waardoor de overheidsuitgaven op termijn worden gedrukt.

3. Betekenis van het concept houdbare overheidsfinanciën

Tegen de achtergrond van een toenemende bewustwording van de belangrijke invloed die de vergrijzing van de bevolking zal uitoefenen op de overheidsfinanciën, worden de beoordelingen van de begrotingssituaties steeds meer toegespitst op de houdbaarheid ervan op lange termijn.

De onderliggende gedachte van het concept van houdbare overheidsfinanciën is duidelijk: een houdbaar begrotingsbeleid kan in principe onbeperkt in de tijd worden voortgezet, terwijl onhoudbare overheidsfinanciën daarentegen vroeg of laat bijstellingen vergen. Houdbaarheid verwijst met andere woorden naar de capaciteit van een overheid om zowel nu als in de toekomst solvabel te zijn zonder dat belangrijke aanpassingen van het begrotingsbeleid noodzakelijk zijn. Het concept van houdbare overheidsfinanciën heeft meerdere facetten: naast het vermijden van ontsporende overheidstekorten en een steeds stijgende schuldgraad is ook vereist dat de belastingdruk beperkt blijft tot een aanvaardbaar niveau en dat de overheidsuitgaven niet in de verdrinking komen. In de economische literatuur worden verschillende definities van een houdbaar begrotingsbeleid naar voren geschoven, evenals diverse manieren om deze theoretische specificaties te operationaliseren⁽³⁾.

Het ligt voor de hand dat het verloop van de overheidsschuld een sleutelement vormt in de beoordeling van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. De eenvoudigste invalshoek om eventuele houdbaarheidsproblemen aan het licht te brengen bestaat dan ook in het maken van langetermijnprojecties van het financieringssaldo en de schuldgraad van de overheid bij ongewijzigd beleid, waarbij rekening wordt gehouden met de impact van de vergrijzing van de bevolking. Een ongewijzigd beleid wordt hierbij meestal gedefinieerd als een situatie waarbij, indien abstractie wordt gemaakt van het verwachte verloop van de leeftijdsgebonden overheidsuitgaven, het primaire saldo op een stabiel peil wordt gehandhaafd.

Om de toestand van de overheidsfinanciën ten volle te vatten, is ook een begrip nodig van de grootte van de aanpassing die eventueel is vereist om tot een houdbaar beleid te komen. Daartoe wordt meestal een houdbaarheidsindicator berekend die het verschil weergeeft tussen het huidige structurele primaire saldo en het primaire

(1) In haar jaarverslag van 2006 verschaft de Studiecommissie voor de vergrijzing een uitgebreide toelichting bij de verschillenpunten tussen haar ramingen van de budgettaire kosten van de vergrijzing in vergelijking met die van de werkgroep Vergrijzing van het Comité voor de economische politiek.

(2) België behoort – met een veronderstelde welvaartsaanpassing van 0,5 pct. – tot de groep landen met een gedeeltelijke welvaartsaanpassing van de sociale uitkeringen.

(3) Voor een overzicht van de in de economische literatuur gehanteerde operationele definities wordt verwezen naar Ballassone en Franco (2000) en Langenus (2006).

saldo dat is vereist om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te waarborgen, rekening houdend met de budgettaire impact van de vergrijzing van de bevolking en hypothesen omtrent de rentevoet en de economische groei. In het geval van een houdbaarheidstekort toont deze indicator de permanente budgettaire aanpassing die noodzakelijk is, bijvoorbeeld via een stijging van de inkomsteratio of een vermindering van de uitgavenratio.

Er bestaan echter verschillende manieren om het voor houdbaarheid vereiste primaire saldo te bepalen, waarbij twee benaderingen kunnen worden onderscheiden. In de eerste variëte wordt ervan uitgegaan dat de overheid een specifieke doelstelling inzake schuldgraad of financierings-saldo dient te bereiken op een welbepaald toekomstig tijdstip. De tweede variëte is afgeleid van de zogeheten intertemporele budgetbeperking, die erop neerkomt dat de actuele waarde van de overheidsschuld dient overeen te stemmen met de geactualiseerde waarde van alle toekomstige primaire saldi over een oneindige tijdshorizon⁽¹⁾. Een overheid met een hoge schuld zal in de toekomst dan ook voldoende hoge primaire overschotten moeten realiseren. Een technische toelichting bij deze intertemporele budgetbeperking is opgenomen in bijlage.

Ten slotte valt op te merken dat studies inzake *generational accounting* een bijkomend criterium introduceren. Zij onderzoeken namelijk niet alleen de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, maar eveneens de implicaties inzake intergenerationele rechtvaardigheid van de begrotingsaanpassingen die eventueel noodzakelijk zijn.

4. Houdbaarheid van de overheidsfinanciën in de Europese Unie

4.1 Een sleutelement in het begrotingstoezicht op EU-niveau

Op het niveau van de EU zijn afspraken gemaakt die erop zijn gericht om gezonde overheidsfinanciën te waarborgen. Zo worden in het Verdrag betreffende de Europese Unie, in het kader van de convergentiecriteria waaraan moet worden voldaan om toe te treden tot de muntunie, referentiewaarden bepaald voor het begrotingssaldo en de overheidsschuld. Het begrotingstekort mag in principe niet groter zijn dan 3 pct. bbp en de overheidsschuld mag de grens van 60 pct. bbp niet overschrijden, tenzij de schuldratio in voldoende mate afneemt en die referentiewaarde in een bevredigend tempo benadert. Deze criteria vormen ook de hoekstenen van de procedure inzake buitensporige overheidstekorten die, na de creatie van de

muntunie, moest zorgen voor een blijvende begrotingsdiscipline. Met het stabiliteits- en groeipact, waarover een akkoord werd bereikt op de Europese Top van Dublin van december 1996, werden de begrotingsregels verduidelijkt en aangescherpt.

Aan de basis van deze afspraken lag de bekommernis te vermijden dat een ongezonder begrotingsbeleid in een land de stabiliteit van de unie zou ondermijnen. In een muntunie met een gefragmenteerd begrotingsbeleid zou de ontsporing van de begroting in één of meerdere lidstaten immers ongunstige gevolgen hebben voor de hele unie, onder meer via een verhoging van het rentepercentage. Bovendien zou een gebrek aan budgettaire discipline de effectiviteit van het monetaire beleid in belangrijke mate kunnen doorkruisen.

De dreigende budgettaire gevolgen van de vergrijzing hebben ertoe geleid dat er is op aangestuurd om meer aandacht te besteden aan overwegingen op lange termijn. Zo heeft de Europese Raad van maart 2001 opgeroepen tot een regelmatige toetsing van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, onder meer op grond van de komende demografische veranderingen. Sindsdien voert de Europese Commissie in het kader van de beoordeling van de stabiliteits- en convergentieprogramma's houdbaarheidsonderzoeken uit die zijn gebaseerd op de in deze programma's verstrekte gegevens en prognoses en op langetermijnprojecties die de lidstaten en de Europese Commissie samen uitwerken in het kader van de werkgroep Vergrijzing van het Comité voor de economische politiek. Op basis van de laatste projecties – deze van februari 2006 – heeft de Europese Commissie een uitvoerige beoordeling van de houdbaarheid in de lidstaten verricht. Het verslag hieromtrent is in oktober 2006 gepubliceerd.

Ook bij de hervorming van het stabiliteits- en groeipact in maart 2005 werd het belang van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën sterk benadrukt. Zo dient in het kader van het begrotingstoezicht voldoende aandacht te worden geschonken aan de overheidsschuld en de houdbaarheid. Verder wordt ernaar gestreefd om de link tussen de analyses inzake houdbaarheid en de landenspecifieke begrotingsdoelstellingen op middellange termijn te versterken. Ook wordt beter rekening gehouden met pensioenhervormingen.

De toetsing van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn vormt momenteel dan ook een essentieel onderdeel van het reguliere begrotingstoezicht dat in de EU wordt georganiseerd.

(1) De intertemporele budgetbeperking werd voorgesteld in Blanchard et alii (1990).

4.2 Door de EU gevolgde aanpak voor de toetsing van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn

Om na te gaan of de ontwikkeling van de overheidsfinanciën al dan niet houdbaar is vanuit een langetermijnperspectief, dient rekening te worden gehouden met de huidige begrotings situatie enerzijds en de prognoses van de verwachte leeftijdsgebonden overheidsuitgaven en de macro-economische ontwikkelingen anderzijds. Op basis van deze informatie berekent de Europese Commissie twee kwantitatieve indicatoren, die een belangrijke rol spelen in haar beoordeling van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in de lidstaten van de EU:

- de indicator S1 meet de omvang van de permanente aanpassing van het primaire saldo die moet worden gerealiseerd om in 2050 uit te komen op een schuldgraad van 60 pct. Anders uitgedrukt betekent dit dat indien deze budgettaire beleidsaanpassing nu gebeurt er nadien – wanneer de budgettaire kosten van de vergrijzing zich sterk laten voelen – geen verdere beleidsaanpassingen meer zijn vereist;
- de indicator S2 meet de permanente aanpassing die is vereist om – zonder dat nadien verdere beleidsaanpassingen noodzakelijk zijn – het primaire saldo op het peil te brengen waarbij de intertemporele budgetbeperking wordt gerespecteerd.

Deze indicatoren geven een goed beeld van de budgettaire onevenwichten en verschaffen een inzicht in de uitdaging waarvoor beleidsmakers zich geplaatst zien om tot een houdbaar beleid te komen. Hierbij komt het volledig dichtn van het verschil tussen het actuele structurele primaire saldo en het vereiste primaire saldo, zoals dat wordt gemeten door de vermelde houdbaarheidsindicatoren, neer op een volledige voorfinanciering van de vergrijzingskosten. Indien een permanente begrotingsaanpassing noodzakelijk blijkt, dan zou dit kunnen gebeuren door een reductie van de niet-leeftijdsgebonden overheidsuitgaven of een verhoging van de overheidsontvangsten als percentage van het bbp. Dit zou echter ook mogelijk zijn via structurele maatregelen die zijn gericht op een beperking van de leeftijdsgebonden overheidsuitgaven.

De houdbaarheidsindicatoren S1 en S2 dienen evenwel met de nodige omzichtigheid te worden geïnterpreteerd. Ze zijn immers gebaseerd op een specifieke operationele definitie van het begrip houdbaarheid. Bovendien betreft het een partiële benadering, waarin mogelijke effecten van het begrotingsbeleid, op bijvoorbeeld de groei of de rentevoeten, niet worden geïncorporeerd.

Teneinde een algemeen oordeel over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in de verschillende EU-lidstaten te kunnen vellen, houdt de Europese Commissie ook rekening met andere factoren. Het gaat onder meer om de huidige omvang van de overheidsschuld. Landen met een hoge schuldenlast zijn immers gevoeliger voor groeischokken en renteschommelingen. Ook moeten zij nog geruime tijd primaire overschotten boeken om het schuldniveau te reduceren, wat misschien moeilijk vol te houden is. Een andere factor waarmee rekening wordt gehouden is de adequaatheid van de pensioenen. Indien de gemiddelde pensioenen veel kleiner worden in vergelijking met het gemiddelde inkomen dan vandaag het geval is en indien ontoereikende pensioenen in een hoger armoederisico voor ouderen resulteren, dan zal de overheid eventueel moeten ingrijpen om aan deze situatie te verhelpen. Ook wordt gekeken naar de overheidsontvangsten. Een hoge huidige belastingquote laat immers minder manoeuvreerruimte toe voor het verhogen van de belastingen om extra uitgaven te financieren dan een lagere belastingquote. Hierbij wordt eveneens nagegaan of op lange termijn de overheidsontvangsten als percentage van het bbp kunnen veranderen, bijvoorbeeld in een situatie waarbij pensioenfondsen worden opgebouwd en de pensioenbijdragen van belastingen worden vrijgesteld terwijl op de uitkeringen belastingen zullen worden geheven.

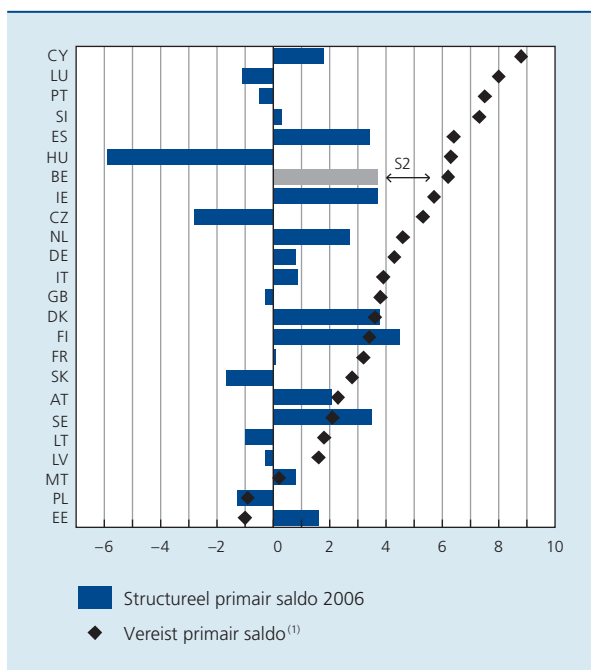
Op basis van de houdbaarheidsindicatoren enerzijds en deze overige beoordelingselementen anderzijds worden de lidstaten door de Europese Commissie ingedeeld in drie categorieën, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen landen die een groot, een middelgroot of een laag houdbaarheidsrisico lopen.

4.3 Evaluatie van de risico's voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn

4.3.1 Evaluatie op basis van de houdbaarheidsindicatoren

Op basis van de structurele begrotings situatie die in de EU in 2006 werd opgetekend kan worden verwacht dat de overheidsschuld in het volgende decennium zou afnemen tot minder dan 60 pct. bbp. Bij een ongewijzigd begrotingsbeleid zou de schuld ratio in de periode na 2020 echter opnieuw toenemen. In 2050 zou de schuld ratio in de EU zelfs het peil van 160 pct. bbp bereiken. Het is dan ook duidelijk dat het huidige begrotingsbeleid als onhoudbaar moet worden bestempeld en bijsturing verdient. De Europese Commissie heeft berekend dat het houdbaarheidstekort in de EU, dat overeenstemt met het verschil tussen het structurele primaire saldo in 2006 en het voor houdbaarheid vereiste primaire saldo, ongeveer

GRAFIEK 7 VEREIST PRIMAIR SALDO EN STRUCTUREEL
PRIMAIR SALDO 2006
(procenten bbp)



Bron: EC.

(1) De Europese Commissie berekent dit vereiste primaire saldo volgens de S2-indicator als het gemiddelde over de vijf jaren die volgen op het laatste jaar van de stabiliteits- en convergentieprogramma's.

2 pct. bbp bedraagt volgens de S1-indicator en maar liefst 3 pct. bbp volgens de S2-indicator.

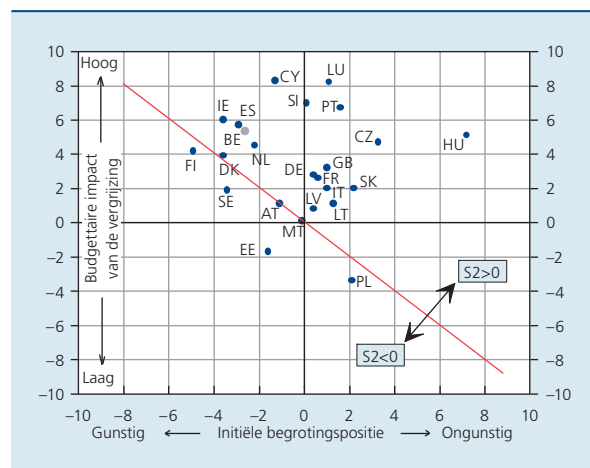
Op te merken valt dat het houdbaarheidsrisico op significante wijze zou afnemen als de lidstaten de doelstellingen die ze in hun recentste stabiliteits- en convergentieprogramma hebben vooropgesteld zouden halen. In dat geval zou het houdbaarheidstekort volgens de S2-indicator in de EU met ongeveer 1,5 pct. bbp verminderen. Het is dan ook belangrijk om deze doelstellingen te respecteren.

Deze gemiddelden op het niveau van de EU verhullen evenwel belangrijke verschillen tussen de lidstaten. In slechts een kwart van de lidstaten laat het actuele primaire saldo toe om de budgettaire kosten van de vergrijzing op te vangen en tegelijkertijd de intertemporele budgetbeperking te respecteren zonder dat een bijsturing van het begrotingsbeleid is vereist. In driekwart van de lidstaten zijn er houdbaarheidstekorten, die in sommige gevallen aanzienlijke proporties aannemen.

Ook België laat nog een belangrijk houdbaarheidstekort optekenen, alhoewel de situatie er iets beter is dan gemiddeld in de EU. Op basis van de structurele begrotings-situatie in 2006, zou het houdbaarheidstekort volgens de S1-indicator 1,3 pct. bbp en volgens de S2-indicator 2,7 pct. bbp bedragen. Op basis van deze laatste indicator bedraagt het gemiddelde primaire saldo dat in de periode 2011-2015 in België is vereist om de intergenerationale budgetbeperking te respecteren 6,2 pct. bbp. Dit is aanzienlijk meer dan het in 2006 opgetekende structurele primaire saldo ten belope van 3,7 pct. bbp.

Deze houdbaarheidsindicator S2 kan worden uitgesplitst in twee componenten waardoor het onderscheid kan worden gemaakt tussen, enerzijds, het effect van de initiële begrotings-situatie en, anderzijds, het langetermijneffect van de vergrijzing op de begroting. Op basis van deze analyse blijkt dat, zelfs indien geen rekening wordt gehouden met de budgettaire gevolgen van de vergrijzing, de huidige begrotings-situatie in ongeveer de helft van de EU-lidstaten als onhoudbaar moet worden bestempeld. In ongeveer een kwart van de lidstaten is het houdbaarheidstekort uitsluitend een gevolg van de verwachte toename van de leeftijdsgebonden overheids-uitgaven. Dit laatste is ook voor België het geval. In het resterende kwart van de lidstaten is er geen houdbaarheidstekort. Polen kent hierbij een zeer specifieke situatie aangezien de verwachte daling van de leeftijdsgebonden overheidsuitgaven in verhouding tot het bbp de impact van de zwakke initiële begrotings-situatie neutraliseert.

GRAFIEK 8 IMPACT VAN DE INITIËLE BEGROTINGSPOSITIE EN DE
BUDGETTAIRE MEERKOST VAN DE VERGRIJZING OP DE
HOUDBAARHEIDSLINDICATOR S2
(procenten bbp)



Bron: EC.

4.3.2 Globale beoordeling van de EU-lidstaten

Op basis van de informatie uit de meest recente stabiliteits- en convergentieprogramma's heeft de Europese Commissie de lidstaten van de EU-25 in drie categorieën ingedeeld. Zes lidstaten worden als grote, tien als middelgrote en negen als lage risicolanden beschouwd. De omvang van de houdbaarheidsindicator S2 sluit over het algemeen nauw aan bij de indeling in de risicocategorieën. Deze beoordeling van de Europese Commissie is, in het kader van de evaluatie van de recentste stabiliteits- en convergentieprogramma's, door de Ecofin-Raad bevestigd.

Landen met een groot risico

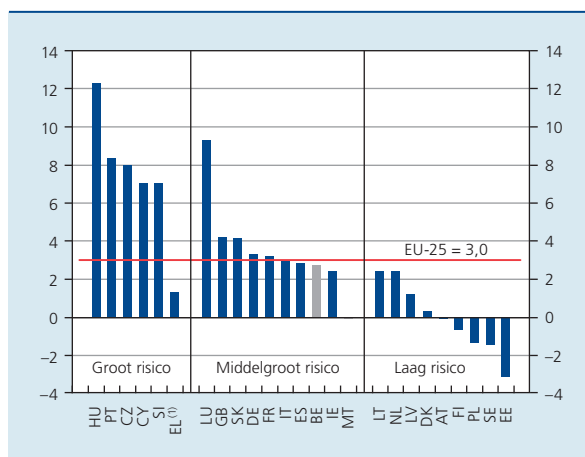
De landen die een groot risico lopen zijn Hongarije, Portugal, Tsjechië, Cyprus, Slovenië en Griekenland. Zij worden gekenmerkt door een zeer forse stijging van de leeftijdsgebonden overheidsuitgaven. Met uitzondering van Slovenië en Cyprus hebben deze landen bovendien aanzienlijke begrotingstekorten en in het geval van Griekenland ook een hoge schuld. In die landen dienen dan ook dringend budgettaire consolidatie-inspanningen te worden geleverd en maatregelen te worden genomen om de toename van de budgettaire kosten van de vergrijzing te beperken.

Landen met een middelgroot risico

Een tussengroep bestaat uit landen met zeer uiteenlopende kenmerken. In Luxemburg, Spanje en Ierland is de begrotingssituatie momenteel vrij solide, maar is er sprake van hoge kosten van de vergrijzing waardoor maatregelen noodzakelijk zijn om deze te temperen. In het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk, Italië, Slowakije en Malta vormen de kosten van de vergrijzing een minder groot probleem – veelal omdat zij reeds hervormingen van hun pensioenstelsels hebben doorgevoerd – maar dienen de overheidsfinanciën op middellange termijn te worden geconsolideerd. In het bijzonder in Italië verdient de situatie een bijzondere aandacht: daar moet ervoor worden gezorgd dat de momenteel zeer hoge schuld een duurzame neerwaartse tendens te zien geeft.

België vertoont een aantal kenmerken van beide deelgroepen. Het primair overschot van de overheid dient er op een relatief hoog niveau te worden gehandhaafd teneinde zowel de schuld verder af te bouwen als de forse toename van de leeftijdsgebonden overheidsuitgaven op te vangen. De toename van deze uitgaven die in België wordt verwacht ligt immers aanzienlijk hoger dan het EU-gemiddelde. Ook al wordt het huidige hoge primaire overschot over een lange periode gehandhaafd,

GRAFIEK 9 HOUDBAARHEIDSINDICATOR S2 EN DE INDELING VAN DE EU-LIDSTATEN IN RISICOCATEGORIEËN (procenten bpb)



Bron: EC.

(1) Voor Griekenland is de houdbaarheidsindicator S2 berekend op basis van de budgettaire kosten van de vergrijzing exclusief pensioenen en uitgaven voor ouderenzorg, waardoor deze indicator het houdbaarheidstekort onderschat.

dan volstaat het niet om de kosten van de vergrijzing op lange termijn volledig te dekken. Maatregelen die erop zijn gericht de verwachte toename van de pensioenuitgaven af te remmen, zouden er dan ook ongetwijfeld toe bijdragen dat de risico's voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën verminderen.

Landen met een laag risico

Litouwen, Nederland, Letland, Denemarken, Oostenrijk, Finland, Polen, Zweden en Estland worden beschouwd als landen die een laag houdbaarheidsrisico lopen. Zij hebben de grootste vorderingen gemaakt bij het aanpakken van de vergrijzingsuitdaging. Dit is een gevolg van het feit dat zij een gezonde begrotingssituatie hebben en/of ingrijpende pensioenhervormingen hebben doorgevoerd, waarbij soms ook sprake is van een verschuiving naar particuliere pensioenregelingen. Een laag risico betekent echter niet dat er helemaal geen risico meer bestaat voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn. In de praktijk is hun situatie afhankelijk van de succesvolle tenuitvoerlegging van de hervormingen, alsook van het handhaven of in sommige gevallen versterken van hun begrotingssituatie.

4.4 Een driedelige beleidsstrategie

De bovenstaande analyse maakt duidelijk dat het aanpakken van de vergrijzing hoog op de politieke beleidsagenda's zou moeten staan. Hoewel de omvang van de

houdbaarheidsrisico's verschilt van land tot land, is voor driekwart van de EU-lidstaten een – soms forse – bijsturing van het begrotingsbeleid noodzakelijk. Op de Europese Raad van Stockholm in maart 2001 werd hier toe een driedelige beleidsstrategie geformuleerd die als leidraad naar voren wordt geschoven. Deze komt neer op het afbouwen van de overheidsschuld aan een hoog tempo, het optrekken van de werkgelegenheidsgraad en de productiviteit, en het hervormen van de bestaande pensioenstelsels en de gezondheids- en ouderenzorg.

Ten eerste dienen de lidstaten gezonde begrotingssituaties te bewerkstelligen en te handhaven, alsook de overheidsschulden sneller terug te dringen. Dit is noodzakelijk om de nodige beleidsruimte te creëren voordat de impact van de vergrijzing op de overheidsuitgaven zich sterk zal laten voelen. Een lage overheidsschuld en gezonde overheidsfinanciën kunnen tevens bijdragen tot prijsstabiliteit en lagere rentevoeten en aldus een gunstig klimaat scheppen voor hoge en stabiele economische groei, wat op zijn beurt de houdbaarheid van de overheidsfinanciën ten goede zou komen.

Ten tweede moeten de lidstaten de arbeidsparticipatie van vooral vrouwen en oudere werknemers verhogen en de arbeidsproductiviteit opvoeren. In 2006 bedroeg de werkgelegenheidsgraad in de EU 64,3 pct., tegen 62,1 pct. in 2000. Dit betekent dat de door de lidstaten overeengekomen doelstelling van 70 pct. nog lang niet is bereikt. Beleidsmaatregelen die zijn gericht op een substantiële toename van de participatiegraad en het verder terugdringen van de structurele werkloosheidsgraad kunnen grote voordelen opleveren. Een succesvolle tenuitvoerlegging van dergelijke maatregelen en een verbetering van de productiviteit zouden het potentiële bbp immers naar een hoger peil tillen, wat eveneens de budgettaire beleids marge zou verhogen. Onderwijs wordt hierbij als een bepalende factor gezien.

Ten derde dienen de lidstaten passende hervormingen van de pensioen-, gezondheidszorg- en langetermijnzorgstelsels te overwegen teneinde de financiële levensvatbaarheid te verzekeren, en tegelijkertijd de toereikendheid en toegankelijkheid te garanderen. De budgettaire kosten van de vergrijzing, die worden geraamd op basis van de hypothese van ongewijzigd beleid, mogen dan ook niet zomaar als gegeven worden beschouwd. De recente pensioenhervormingen in bijna de helft van de lidstaten van de EU-15 – de Europese Commissie verwijst naar Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk, Italië, het Verenigd Koninkrijk en Zweden – en in tal van de recent toetredende lidstaten zullen in beginsel het budgettaire effect van de vergrijzing afzwakken en in significante mate bijdragen tot het verbeteren van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

5. Begrotingsadvies van de Hoge Raad van Financiën

De Hoge Raad van Financiën is een belangrijk adviesorgaan in België. Zijn afdeling «Financieringsbehoeften van de Overheid» maakt analyses van en verstrekt aanbevelingen over het begrotingsbeleid. De adviezen van de Afdeling hebben in het verleden steeds de basis gevormd van de begrotingsprogramma's op middellange termijn en van de akkoorden die de federale regering en de gemeenschaps- en gewestregeringen hierover afsloten.

De houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn vormt een leidraad voor deze adviezen. De recentste aanbevelingen van de Afdeling zijn trouwens gebaseerd op de bevindingen van de Studiecommissie voor de vergrijzing met betrekking tot de budgettaire impact van de demografische ontwikkelingen⁽¹⁾.

In dit hoofdstuk worden de krachtlijnen toegelicht van het advies van maart 2007 met als titel «naar houdbare en intertemporeel neutrale overheidsfinanciën in het licht van de vergrijzing».

5.1 Uitgangspunten

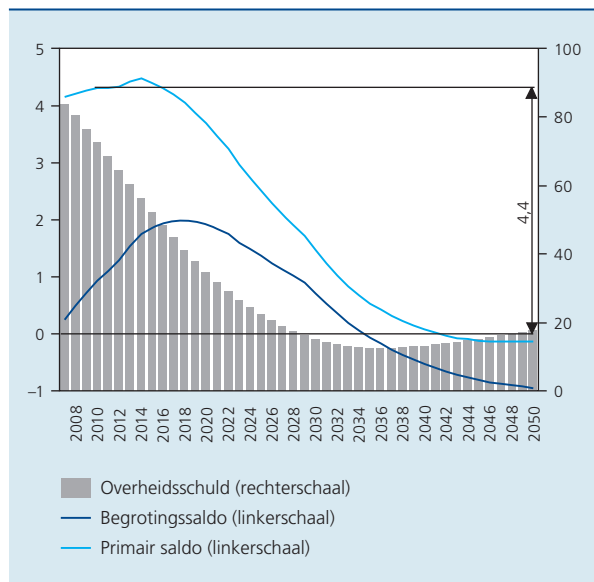
De afdeling «Financieringsbehoeften van de overheid» heeft zich bij haar keuze voor een begrotingstraject laten leiden door twee belangrijke overwegingen. In de eerste plaats moet het traject houdbaar zijn in de zin dat de overheidsschuld op lange termijn moet tenderen naar een laag en stabiel niveau. In de tweede plaats moet het traject de intertemporele neutraliteit van het begrotingsbeleid maximaal waarborgen. Dit houdt in dat het gewicht van de budgettaire aanpassingen die eventueel noodzakelijk zijn om die houdbaarheid te verzekeren niet mag worden doorgeschoven naar de toekomstige generaties.

5.2 Beschrijving van het aanbevolen begrotingstraject

De Afdeling heeft in haar advies getracht de twee bovenbeschreven criteria zo goed mogelijk en gelijktijdig na te leven. Twee extreme scenario's heeft ze niet in aanmerking genomen, namelijk een scenario van volledige voorfinanciering en een scenario van behoud van het begrotingsevenwicht.

(1) In haar advies van maart 2007 is de Afdeling uitgegaan van het verslag van de Studiecommissie voor de vergrijzing van 2006. Ondertussen heeft de Studiecommissie nieuwe ramingen gemaakt die zijn gepubliceerd in haar verslag van 2007, waarbij de budgettaire kosten van de vergrijzing in de periode 2006-2050 opwaarts zijn herzien met 0,4 pct. bbp.

GRAFIEK 10 DOOR DE HOGE RAAD VAN FINANCIËN
AANBEVOLEN BEGROTINGSTRAJECT
(procenten bbp)



Bron: HRF.

Een scenario van volledige voorfinanciering vanaf 2010 van de totale tot 2050 geraamde budgettaire kosten van de vergrijzing zou een aanzienlijke begrotingsinspanning – die ten minste 2 pct. bbp bedraagt – vereisen die integraal wordt toegespitst op de federale regeerperiode 2007-2011. Dit zou een breuk in de continuïteit van het begrotingsbeleid veroorzaken. De Afdeling is ook van oordeel dat daarmee het risico wordt gelopen dat er maar weinig middelen zouden overblijven die noodzakelijk zijn voor de voortzetting van een actief werkgelegenheidsbeleid en voor de ondersteuning van het groeipotentieel, die beiden deel uitmaken van de tweede pijler van de globale beleidsstrategie die noodzakelijk is in het licht van de vergrijzing. Bovendien zou een dergelijk scenario op lange termijn het opbouwen van financiële activa impliceren, waarvan de toebedeling aan de diverse entiteiten in het federale België volgens de Afdeling verre van evident is.

Een tweede scenario, dat veel minder ambitieus is en achterop ligt ten opzichte van de huidige Europese verbintenissen van België, zou louter hebben bestaan uit het voortdurend behoud van het begrotingsevenwicht. Bij een dergelijk begrotingstraject zou de budgettaire druk veroorzaakt door de vergrijzing op termijn nopen tot ofwel een aanzienlijke verhoging van de verplichte heffingen ofwel een drastische besnoeiing in de overheidsuitgaven. Dit zou niet conform het principe van intertemporele neutraliteit zijn, waardoor dit scenario niet wenselijk wordt geacht.

In navolging van deze bevindingen heeft de Afdeling besloten om te kiezen voor een derde scenario, dat coherent is met de twee cruciale uitgangspunten inzake houdbaarheid en intertemporele neutraliteit. In dit scenario, dat vertrekt van een structureel begrotingsoverschot van 0,3 pct. bbp in 2007, zou het begrotingssaldo jaarlijks met 0,2 pct. bbp moeten verbeteren tot 1,3 pct. bbp in 2012. Dit traject stemt overeen met de begrotingsdoelstellingen tot 2010 zoals die zijn vervat in het stabiliteitsprogramma van België van december 2006. De Afdeling merkt echter op dat dit traject op middellange termijn moet worden gezien als een minimale inspanning. Na 2012 dient het begrotingssaldo verder te worden opgetrokken tot omtrent 2 pct. bbp in 2017-2019. Na 2019 zou het surplus geleidelijk mogen worden afgebouwd tot een begrotingsevenwicht in 2035 en een tekort van iets minder dan 1 pct. bbp tegen 2050.

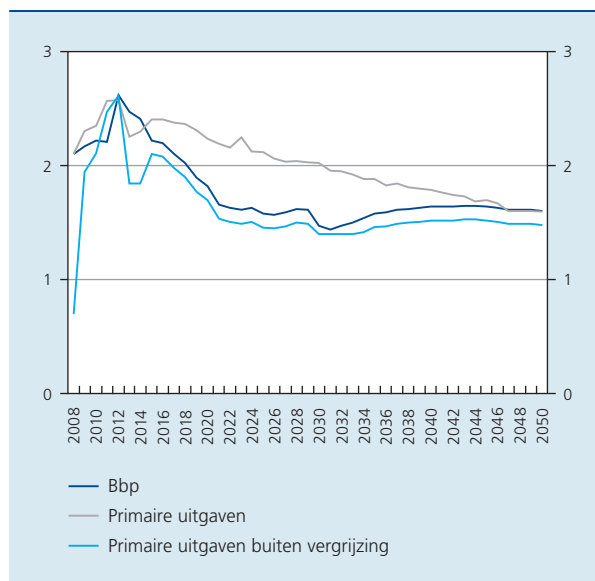
Op die manier zouden de overheidsfinanciën over een dubbele marge beschikken om de budgettaire kosten van de vergrijzing op te vangen. Deze dubbele marge is het resultaat van, enerzijds, de verlaging van de rentelasten als gevolg van de inkrimping van de overheidsschuld en, anderzijds, het geleidelijke verminderen na 2019 van het begrotingssaldo van een surplus van ongeveer 2 pct. bbp naar een tekort van bijna 1 pct. bbp. Dit maakt het mogelijk om het primaire saldo tussen 2010 en 2050 te laten teruglopen met 4,4 pct. bbp. Aangezien de toename van de leeftijdsgebonden overheidsuitgaven in deze periode wordt geraamd op 5,6 pct. bbp⁽¹⁾, worden in dit scenario ongeveer vier vijfden van de budgettaire kosten van de vergrijzing voorgefinancierd. Het resterende vijfde van deze kosten dient bijgevolg te worden gedekt door een beperking van de beleidsmarges.

5.3 Implicaties voor de beleidsmarges inzake primaire uitgaven

In haar advies met betrekking tot een houdbaar en intertemporeel neutraal begrotingstraject op lange termijn gaat de Afdeling uit van de technische hypothese van een ongewijzigde ontvangstenratio. Gezien België vanuit internationaal oogpunt reeds tot de koplopers behoort inzake belastingdruk, acht zij een verdere verhoging van de verplichte heffingen niet mogelijk.

(1) Dit is het cijfer uit het verslag 2007 van de Studiecommissie voor de vergrijzing. In het verslag 2006 van de Studiecommissie, waarop het advies van de afdeling «Financieringsbehoeften van de Overheid» van de Hoge Raad van Financiën is gebaseerd, werden de budgettaire kosten van de vergrijzing in de periode 2010-2050 nog geraamd op 5,5 pct. bbp. Aangezien de nieuwe projectie hiervan slechts in zeer beperkte mate afwijkt, kunnen de uitgangspunten van dit advies nog steeds als valabel worden beschouwd.

GRAFIEK 11 BESTEDINGSMARGES INZAKE PRIMAIRE UITGAVEN⁽¹⁾
(reële veranderingspercentages t.o.v. het voorgaande jaar)



Bron: HRF.

(1) Deze cijfers zijn afkomstig uit het verslag van maart 2007 van de Hoge Raad voor Financiën. In haar verslag van juli 2007 worden de bestedingsmarges inzake de primaire uitgaven buiten vergrijzing voor de periode 2007-2015 neerwaarts herzien met ongeveer 0,6 pct. per jaar.

Gezien het gedeeltelijke karakter van de voorfinanciering van de budgettaire kosten van de vergrijzing, impliceert een ongewijzigde ontvangstenratio dat bijkomende marges dienen te worden gecreëerd door de groei van de niet-leeftijdsgebonden overheidsuitgaven te beperken tot een niveau dat onder de reële groeivoet van het bbp ligt. De reële groei van die uitgaven zou moeten worden beperkt tot gemiddeld 1,6 pct. per jaar tijdens de periode 2007-2050⁽¹⁾. Het verschil ten opzichte van de bbp-groei naar volume zou hiermee uitkomen op 0,1 à 0,2 pct. per jaar. Over diezelfde tijdsspanne zou de jaarlijkse reële toename van de leeftijdsgebonden sociale uitkeringen 2,3 pct. bereiken, waardoor het reële groeitempo van de totale primaire uitgaven 2 pct. zou bedragen.

Over de periode 2010-2050 resulteert deze uitgavenrestrictie in een daling van de niet-leeftijdsgebonden primaire uitgaven met 1 procent bbp, of een kwart procentpunt per decennium, wat voldoende is om het vanaf 2010 niet voorgefinancierde deel van de budgettaire kosten van de vergrijzing te dekken.

De Afdeling onderlijnt dat de moeilijkheidsgraad van deze doelstellingen niet mag worden onderschat. In dit verband wordt er onder meer op gewezen dat het aanbevolen begrotingstraject uitgaat van het vooropgesteld begrotingsoverschot voor de gezamenlijke overheid van 0,3 pct. bbp in 2007. De federale begroting 2007 bevat

echter een belangrijk bedrag aan maatregelen die als niet-recurrent kunnen worden beschouwd. Deze niet-recurrente factoren dienen dan ook te worden afgebouwd en vervangen door structurele maatregelen.

De Afdeling beklemtoont ook dat het onderscheid tussen de leeftijdsgebonden sociale uitkeringen enerzijds en de overige primaire uitgaven anderzijds vooral om technische redenen wordt gemaakt. Op die manier wordt immers duidelijk geïllustreerd wat de bestedingsmarges inzake primaire uitgaven zijn indien de invloed van de vergrijzing hierop niet wordt meegerekend. Indien maatregelen zouden worden genomen om de ontvangstenratio te verminderen, is trouwens een grotere uitgavenrestrictie noodzakelijk.

Ten slotte heeft de Afdeling ook de implicaties onderzocht van haar voorgestelde begrotingstraject op de diverse entiteiten van de overheid, waarbij wordt opgemerkt dat in de huidige institutionele context in België meer dan 90 pct. van de budgettaire kosten van de vergrijzing ten laste zijn van de federale overheid en de sociale zekerheid.

5.4 Toetsing aan de vooropgestelde criteria

Het door de Afdeling voorgestelde begrotingstraject voldoet aan het criterium van houdbaarheid op lange termijn, mits het niet-voorgefinancierde deel van de budgettaire kosten van de vergrijzing wordt opgevangen door bijkomende marges die onder meer kunnen worden verkregen via een groei van de niet-leeftijdsgebonden primaire uitgaven die in voldoende mate lager ligt dan de bbp-groei. Enerzijds leidt het traject immers tegen 2050 tot een financieringstekort van de overheid dat zich zou stabiliseren op bijna 1 pct. bbp. Anderzijds zou de schuld teruglopen tot een laag peil van zowat 13 pct. bbp in 2035. Nadien zou de schuldgraad opnieuw licht toenemen, maar hij zou beperkt blijven tot 17 pct. in 2050 en convergeren naar 25 pct. op zeer lange termijn.

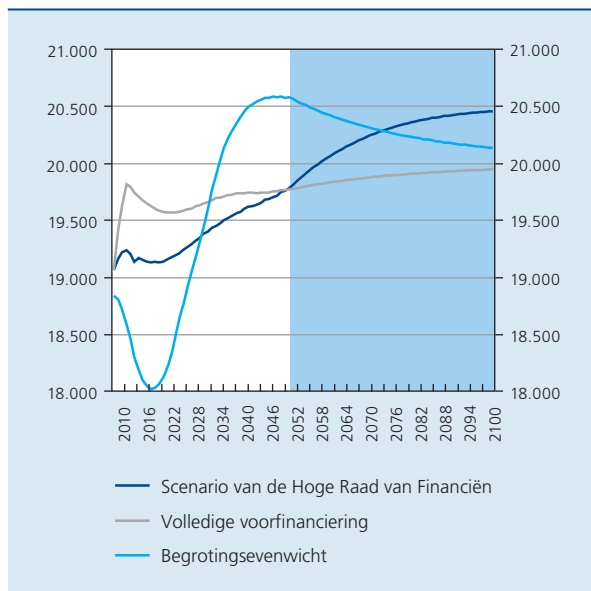
Ook het criterium van de intertemporele neutraliteit lijkt grotendeels te worden nageleefd indien dit wordt getoetst aan de stabiliteit van de gemiddelde bijdrage van elke werkende persoon aan het primaire saldo van de overheid die wordt gedefleerd aan de hand van de nominale loongroei⁽²⁾. De toename van die bijdrage blijft immers al bij al beperkt over de periode 2007-2050.

(1) Op basis van de nieuwe gegevens in het verslag van juli 2007 van de Hoge Raad van Financiën zou – volgens eigen berekeningen – de reële groei van de niet-leeftijdsgebonden overheidsuitgaven over de periode 2007-2050 moeten worden beperkt tot ongeveer 1,5 pct. per jaar in plaats van tot 1,6 pct.

(2) Zie Langenus (2006) voor een meer uitgebreide toelichting bij deze indicator van intergenerationale rechtvaardigheid.

GRAFIEK 12 GEMIDDELTE BIJDRAGE VAN DE WERKENDE TOT HET PRIMAIR SALDO⁽¹⁾

(euro, gedeleerd aan de hand van de nominale loongroei)



Bronnen: HRF, NBB.

(1) Om redenen van vergelijkbaarheid wordt verondersteld dat de schuldgraad in de drie scenario's tegen 2100 naar nul zal convergeren.

Slotbeschouwingen

Zoals in de meeste Europese landen, zullen de Belgische overheidsfinanciën worden geconfronteerd met de gevolgen van de vergrijzing van de bevolking. Volgens de Studiecommissie voor de vergrijzing zullen de leeftijdsgebonden uitgaven van de overheid in België tussen 2006 en 2050 met maar liefst 6,2 procentpunten bbp stijgen. Vooral vanaf 2010 zal de weerslag van de vergrijzing op de overheidsuitgaven tot uiting komen.

Zowel voor België als voor de EU als geheel vormt de vergrijzing dan ook een essentiële beleidsuitdaging. Om hieraan het hoofd te kunnen bieden, is het noodzakelijk dat er verder wordt gewerkt aan een coherente strategie die zowel gerichte budgettaire, economische als sociale beleidsaspecten omvat. Het afbouwen van de overheidsschuld, het verhogen van de arbeidsparticipatie en het opvoeren van de productiviteit en het gelijktijdig hervormen van de pensioen-, gezondheidszorg- en

langetermijnzorgstelsels vormen de sleutelementen van deze strategie.

Sommige lidstaten van de EU hebben al gezonde en houdbare overheidsfinanciën en tal van andere hebben pensioen- en andere hervormingen doorgevoerd om aan de uitdaging het hoofd te bieden. Deze landen kunnen de toekomst met vertrouwen tegemoet zien. De overgrote meerderheid heeft echter nog een lange weg af te leggen. Uitgaande van de huidige begrotingssituatie en de verwachte stijging van de leeftijdsgebonden overheidsuitgaven worden de lidstaten van de EU in drie groepen ingedeeld volgens het risico voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn. België behoort tot de groep van landen die een middelgroot risico lopen. De schuldgraad is er, ondanks de gestage afname van de voorbije jaren, nog steeds erg hoog en de budgettaire kosten van de vergrijzing liggen er hoger dan gemiddeld in de EU. Een blijvende begrotingsdiscipline is dan ook vereist om het primaire overschot nog zeer geruime tijd op een hoog niveau te handhaven en het gewicht van de overheidsschuld onverdroten verder terug te dringen.

Voortbouwend op de projecties van de Studiecommissie voor de vergrijzing heeft de afdeling «Financieringsbehoeften van de Overheid» van de Hoge Raad van Financiën een begrotingstraject uitgetekend dat toelaat om de budgettaire kosten van de vergrijzing te kunnen opvangen en dat er op neerkomt dat in de komende jaren geleidelijk structurele begrotingsoverschotten dienen te worden opgebouwd. Dit traject sluit volledig aan bij het pad dat in het stabiliteitsprogramma van december 2006 werd uitgetekend. De Afdeling merkt hierbij – terecht – op dat deze doelstellingen op middellange termijn als een minimum dienen te worden beschouwd. Het gunstige verloop van de overheidsfinanciën zou immers in het gedrang kunnen komen indien deze doelstellingen niet worden bereikt. In het geval van grote verschillen – bijvoorbeeld indien de overheid er de komende jaren niet zou in slagen om begrotingsoverschotten op te bouwen – zullen de marges ontoereikend zijn voor de financiering van de budgettaire kosten van de vergrijzing en kan niet worden uitgesloten dat er op termijn opnieuw een sneeuwbal effect van de overheidsschuld op gang zou komen.

Bijlage: De intertemporele budgetbeperking

De schuld op het einde van de periode t (D_t) is de som van de schuld op het einde van de voorgaande periode $t-1$ (D_{t-1}) en van het verschil tussen de rentebetalingen op de uitstaande schuld ($r_t \cdot D_{t-1}$) en het primaire begrotingssaldo (PB_t)⁽¹⁾.

$$D_t = D_{t-1} + r_t \cdot D_{t-1} - PB_t$$

Deze vergelijking kan worden herschreven door de variabelen te delen door het bbp, waarvan de nominale groei in het jaar t wordt uitgedrukt als g_t . De kleine letters d en pb geven respectievelijk de overheidsschuld en het primaire begrotingssaldo als procenten bbp weer.

$$d_t = \frac{(1 + r_t)}{(1 + g_t)} \cdot d_{t-1} - pb_t$$

De schuldgraad in een periode wordt dus bepaald door drie factoren, namelijk de schuldgraad in de voorgaande periode, de verhouding tussen de nominale rentevoet en de groeivoet van het nominale bbp, en het primaire saldo in verhouding tot het bbp.

Deze bevinding kan worden uitgebreid op lange termijn door de schuldgraad, vertrekkende van de basisperiode ($t-1 = 0$), stelselmatig te substitueren tot de eindperiode T . Om een te ingewikkelde notatie te vermijden wordt er eenvoudigheidshalve van uitgegaan dat de nominale rentevoet (r) en de groeivoet van het nominale bbp (g) constant zijn in de tijd. De onderstaande redenering blijft evenwel geldig in de, meer realistische, veronderstelling dat deze variabelen verschillend zijn in de diverse periodes.

$$d_0 = \left[\frac{(1 + g)}{(1 + r)} \right] \cdot pb_1 + \dots + \left[\frac{(1 + g)}{(1 + r)} \right]^T \cdot pb_T + \left[\frac{(1 + g)}{(1 + r)} \right]^T \cdot d_T$$

Over een oneindige tijdshorizon bekeken geeft dit de volgende vergelijking:

$$d_0 = \sum_{i=1}^{+\infty} \left[\frac{(1 + g)}{(1 + r)} \right]^i \cdot pb_i + \lim_{T \rightarrow +\infty} \left[\frac{(1 + g)}{(1 + r)} \right]^T \cdot d_T$$

In de veronderstelling dat deze laatste term, die de geactualiseerde waarde van de overheidsschuld op een oneindige tijdshorizon weergeeft, tendeert naar nul⁽²⁾, wordt de vergelijking:

$$d_0 = \sum_{i=1}^{+\infty} \left[\frac{(1 + g)}{(1 + r)} \right]^i \cdot pb_i$$

Deze vergelijking, die in de economische literatuur meestal wordt aangeduid als de intertemporele budgetbeperking, toont aan dat de geactualiseerde waarde van de toekomstige primaire saldi overeenstemt met de actuele waarde van de overheidsschuld.

(1) Het betreft een vereenvoudiging van het werkelijke verloop van de overheidsschuld. De rentebetalingen hebben immers betrekking op de in de loop van het jaar uitstaande schuld. Tevens wordt het schuldverloop beïnvloed door zogeheten tekort-schuldaanpassingen, bijvoorbeeld als gevolg van financiële transacties (zoals kredietverleningen, participatienemingen en privatiseringen) of de weerslag van wisselkoersverschillen.

(2) Deze veronderstelling berust op twee voorwaarden:

- ten eerste dient de schuldgraad te convergeren naar een eindige waarde (of, indien de schuldgraad stijgt, dan mag de toename ervan niet groter zijn dan het verschil tussen de rentevoet en de groeivoet van het bbp). Vanuit economische overwegingen kan een situatie waarbij de schuldgraad steeds hoger zou oplopen echter worden uitgesloten aangezien rationele agenten in deze situatie niet bereid zullen zijn om overheidsschuld aan te houden (dit is in de economische literatuur gekend als de zogeheten no-Ponzi voorwaarde);
- ten tweede dient het verschil tussen de nominale rentevoet en de nominale groeivoet van het bbp een positieve waarde te zijn. Er kan van worden uitgegaan dat deze voorwaarde op middellange en lange termijn wordt vervuld, aangezien volgens de economische theorie er anders een situatie van dynamische inefficiëntie (overaccumulatie van kapitaal) zou ontstaan.

Bibliografie

Balassone F. en D. Franco (2000), « Assessing fiscal sustainability: a review of methods with a view to EMU », in Banca d'Italia, *Fiscal Sustainability: essays presented at the Bank of Italy workshop held in Perugia, 20-22 January 2000*, 21-60.

Blanchard O., J.C. Chouraqui, R.P. Hagemann en N. Santor (1990), *The sustainability of fiscal policy: new answers to old questions*, OECD Economic Studies, 15.

Chalk N. en R. Hemming (2000), « Assessing fiscal sustainability in theory and practice » in Banca d'Italia, *Fiscal Sustainability: essays presented at the Bank of Italy workshop held in Perugia, 20-22 January 2000*, 61-93.

Comité voor de economische politiek en Europese Commissie (2006), *The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health-care, long-term care, education and long-term transfers (2004-2050)*, European Economy, Special Reports No 1.

Europese Centrale Bank (2007), « Challenges to fiscal sustainability in the euro area », *ECB Monthly Bulletin*, Februari, 59-72.

Europese Commissie (2005), *Public finances in EMU – 2005*, European Economy, 3.

Europese Commissie (2006a), *The long-term sustainability of public finances in the European Union*, European Economy, 4.

Europese Commissie (2006b), *Houdbaarheid van de openbare financiën op lange termijn in de EU*, COM (2006) 574.

Europese Commissie (2007), *Public finances in EMU – 2007*, European Economy, 3.

Hoge Raad van Financiën, Afdeling « Financieringsbehoeften van de Overheid » (2007), *Naar houdbare en intertemporeel neutrale overheidsfinanciën in het licht van de vergrijzing*.

Hoge Raad van Financiën, Studiecommissie voor de vergrijzing (2006), *Jaarlijks verslag*.

Hoge Raad van Financiën, Studiecommissie voor de vergrijzing (2007), *Jaarlijks verslag*.

Langenus G. (2006), *Fiscal policy indicators and policy design in the face of ageing*, NBB, working paper, 102.

Nationaal Instituut voor de Statistiek en Federaal Planbureau (2001), *Mathematische demografie: bevolkingsvooruitzichten 2000-2050 per arrondissement*, Nationaal Instituut voor de Statistiek.