



# DOCUMENTATIENOTA

CRB 2016 - 0515

Begrotingsconsolidatie







## Begrotingsconsolidatie : een arbitrage tussen overwegingen op korte en lange termijn

Contactpersoon :  
[Hendrik.nevejan@ccecrb.fgov.be](mailto:Hendrik.nevejan@ccecrb.fgov.be)

Dit document maakt deel uit van een reeks van documentatienota's die het secretariaat van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven in 2015 heeft opgesteld in het kader van de werkzaamheden van de subcommissie Technisch verslag loonmarge. Op basis van de debatten die volgden na de presentatie van deze nota's aan de sociale gesprekspartners konden die laatsten voor elke van die nota's gezamenlijk een aantal lessen trekken. U vindt hier alle documentatienota's in kwestie, alsmede de "conclusies" van de sociale gesprekspartners ter zake.

Wanneer de overheidsfinanciën in het beleidsdebat aan bod komen, dan gebeurt dat vaak in termen van 'houdbaarheid'<sup>1</sup>. Zijn de Belgische overheidsfinanciën nog langer 'houdbaar'? En welke ingrepen zijn eventueel noodzakelijk om de 'houdbaarheid' ervan te verzekeren? Dat de sociale partners hierover van gedachten wisselen is uiteraard niet zo uitzonderlijk en gaat lang terug. In 1992 resulteerde dit nog in een gezamenlijk standpunt over "de gezondmaking van de overheidsfinanciën", zoals dat door de Belgische regering toen was voorgesteld in het zgn. Convergenceplan van 1992 met het oog op de toetreding tot de Europese Monetaire Unie. Dit advies kwam er op vraag van de toenmalige minister van de Financiën, Philippe Maystadt. Hierin onderstreepten de sociale partners dat zelfs zonder de toetredingscriteria uit het verdrag van Maastricht een sanering van de overheidsfinanciën zich opdroeg. Het opzet was definitief af te rekenen met het 'sneeuwbaaleffect', waarbij de Belgische overheidsfinanciën in een negatieve spiraal van opeenvolgende tekorten en schuld terecht was gekomen, alsook met het 'koekoe effect', waarbij de uitgaven voor de rentelasten op de schuld de sociaal-economische en cultureel gerichte uitgaven verdrongen.

De uitdaging van de vergrijzing van de bevolking voor de overheidsfinanciën staat centraal in het houdbaarheidsdebat. De vergrijzing doet immers de vraag rijzen of de overheid in de toekomst over voldoende middelen zal beschikken om de stijgende uitgaven voor pensioenen en gezondheidszorg op te vangen, zonder dat hierbij de schuld zal ontsporen. Hoe kan in de toekomst een nieuw sneeuwbaaleffect worden vermeden? De strategie bestond er sinds de jaren negentig in om de expliciete overheids-schuld voldoende af te bouwen om zo, door de dalende rentelasten, meer middelen over te houden voor het aflossen van de groeiende impliciete schuld verbonden met de uitgavenverplichtingen van de overheid jegens de vergrijzende bevolking (zie Vandenbroucke, januari 2010). Toen steeds duidelijker werd hoe moeilijk het was om deze strategie in de praktijk te brengen, dreigden de financiële en economische perikelen vanaf 2009 de terugkeer van het sneeuwbaaleffect zelfs te bespoedigen wanneer die zowel het begrotingstekort als het schuldpeil fors deden toenemen (zie Bogaert, juni 2010). Een beleidsantwoord kon niet langer uitblijven. De Belgische overheden grepen in en vanaf 2011 kwam de begrotingsconsolidatie op gang. Tegen 2018 zou de begroting structureel in evenwicht moeten zijn.

### ***Begrotingsconsolidatie in historisch perspectief***

De huidige begrotingsconsolidatie is niet zonder voorgaande. Twee consolidatieperiodes gingen hieraan vooraf, een eerste in de jaren tachtig en een tweede in de jaren negentig. In een studie die onlangs verscheen in het Economisch Tijdschrift van de Nationale Bank, stelden de auteurs (Bisciari, e.a., juni 2015) dat in de huidige consolidatieperiode weliswaar zware saneringsinspanningen worden geleverd, maar dat die in vergelijking met de geleverde inspanningen tijdens de twee vorige consolidatieperiodes relatief beperkt blijven. Dit blijkt inderdaad uit het verloop van het structureel vorderingssaldo, dus na correctie voor conjunctuurschommelingen en niet-recurrente factoren. Over de huidige consolidatieperiode van 2011 tot 2017 zou de structurele verbetering van het begrotingssaldo volgens de meeste recente ramingen van de Bank 1,8% van het bbp bedragen, terwijl in de eerste en tweede consolidatieperiode, resp. van 1982 tot 1987 en van 1993 tot 1998, nog een verbetering viel op te tekenen van resp. 5,4% en 9,0% van het bbp. Om in 2018 een structureel begrotingsevenwicht te bereiken, zijn echter nog bijkomende inspanningen vereist.

---

<sup>1</sup> De contouren van dit debat zijn eerder al in een nieuwsbriefartikel beschreven (zie CRB, Secretariaat, december 2013).

De omstandigheden waarin de begrotingsconsolidaties van de jaren tachtig en negentig plaatsvonden waren vanzelfsprekend niet helemaal dezelfde als die van vandaag. Zo verschilde de initiële begrotingspositie erg sterk. De overheidsschuld bedroeg in 1992 meer dan 130% van het bbp, terwijl die in 1981 beperkt bleef tot 87% en in 2010 flirtte met 100%. Verder was het begrotingstekort in 1981 met 16,1% van het bbp aanzienlijk groter dan in 1992 en in 2010 (resp. 9,1% en 4,0% van het bbp).

De huidige begrotingsconsolidatie mag dan minder ingrijpend blijken, het betekent niet noodzakelijk dat die gemakkelijk(er) te verwezenlijken is. Op het begrotingspad bevinden zich verschillende struikelblokken, zoals de zwakke potentiële groei die ongeveer de helft zou bedragen van wat in vorige consolidatieperiodes werd opgetekend. Ook lag de fiscale en parafiscale druk bij aanvang van de huidige consolidatieperiode 3% hoger in vergelijking met die bij het begin van de vorige consolidatieperiode (ruim 42% in 2010 tegen 39% in 1981 en 1992) waardoor de huidige stijgingsmarges krappere lijken. Aan de zijde van de uitgaven speelt nu bovendien de opwaartse druk van de vergrijzing maar ook het ontbreken van de gemakkelijke bezuinigingsmarges inzake de investeringen, gezien het lage niveau van deze laatste (2,3% van het bbp in 2010 tegen 5,3% van het bbp in 1981). Daartegenover staat dat de lagere langetermijnrente een meevaller is voor de huidige begrotingsconsolidatie: 13,4% en 8,7% in resp. 1981 en 1992 tegen 3,3% in 2010.

### *Begrotingsconsolidatie en economisch herstel verzoenbaar?*

Een vaak terugkerende vraag over de begrotingsconsolidatie is of de geleverde inspanningen om de overheidsfinanciën op een houdbaar pad te brengen niet te zeer ten koste gaan van de economie. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de publicatielijst van internationale instellingen die ter zake regelmatig beleidsaanbevelingen geven. Eerder dit jaar hield het IMF (maart 2015) een reflectie over een 'groevriendelijke' begrotingsconsolidatie in België en legde een drietal beleidsprioriteiten voor: een hogere efficiëntie van de sociale uitgaven, een herziening van de subsidies aan vennootschappen en een beheersing van de uitgaven voor overheidspersoneel. Meer algemeen illustreerde de OESO (zie bijv. Cournède, e.a., oktober 2013) hoe het bij een gegeven begrotingsconsolidatie mogelijk is om op een gestructureerde manier die instrumenten te kiezen die de negatieve effecten op de economische groei, maar ook die op de inkomensverdeling, op korte en lange termijn tot een minimum herleiden

Ook de sociale partners delen deze vraag en zijn zich bewust van de spanningen die gepaard gaan met het vastleggen van het begrotingskader voor de komende jaren, tussen enerzijds verzekeren van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in het licht van de vergrijzing en anderzijds vermijden dat opeenvolgende saneringen het economisch herstel na de diepgaande crisis fnuiken. De leden van de CRB vonden het daarom opportuun om in het voorjaar van 2014 een kritische reflectie op te starten omtrent het begrotingsbeleid, binnen de contouren zoals die zijn vastgelegd in het regelgevend kader van het Stabiliteits- en Groeipact (zie verder). Hiertoe beslisten ze om de subcommissie 'Economische impact van het Europees begrotingsverdrag' op te richten. Deze subcommissie had initieel als onderzoeksagenda om in samenwerking met het Federaal Planbureau (FPB) na te gaan wat de gevolgen zouden zijn voor de economie en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën wanneer uitvoering zou zijn gegeven aan het vooropgesteld begrotingstraject op middellange termijn uit het Stabiliteitsprogramma 2014 dat de regering Di Rupo toen, begin april 2014, bij de Europese Commissie had ingediend. Tegelijk wou de subcommissie uitzoeken hoe de negatieve economische gevolgen gemilderd konden worden mits inachtneming van het Europees regelgevend kader. Na de vorming van de regering Michel in oktober 2014 zette de subcommissie de reflectie verder en vroeg aan het Federaal Planbureau om de effecten te ramen van de regeringsmaatregelen op de economie en de overheidsfinanciën. De belangrijkste bevindingen uit deze beoordelingssoefening worden hier beknopt voorgesteld.

In dit verband kunnen we ook opmerken dat de sociale partners in bovenvermeld advies over het Convergenceplan van 1992, naast “de gezondmaking van de overheidsfinanciën”, vroegen dat “de Belgische historisch gegroeide cohesies op economisch (o.m. via het behoud van de concurrentiekracht van de ondernemingen in brede zin) en op sociaal vlak te allen prijze gevrijwaard worden”. Dit laatste illustreert hoezeer de zorgen van gisteren ook nog die van vandaag zijn.

### *Opmaak van het meerjarenbegrotingskader*

Net als in de jaren negentig, worden de contouren van het begrotingsbeleid vandaag in belangrijke mate vastgelegd door de Europese Unie. In de beginjaren negentig was dit nog met het oog op de toetreding tot de monetaire unie. Vandaag staat het waarborgen van een zekere financiële stabiliteit in de monetaire unie voorop. De financiële en economische crisis van 2008 hebben overigens geleid tot een grondige versterking en aanvulling van het Europees begrotingskader. Dit regelgevend kader bevat strenge verplichtingen en vereisten die de Europese lidstaten moeten naleven bij de uitwerking en de uitvoering van de begroting. Zo moet elke lidstaat zich een doelstelling op middellange termijn vooropstellen. Dit is de zgn. medium-term budgetary objective (MTO) voor het begrotingssaldo en wordt uitgedrukt in structurele termen. De schommelingen in het begrotingssaldo die inherent zijn aan de werking van de automatische stabilisatoren vallen derhalve buiten het vizier ; het doel is inderdaad om de begrotingskoers vast te leggen. Bij de (driejaarlijkse) bepaling van de MTO wordt onder meer rekening gehouden met de budgettaire kosten van de vergrijzing, de overheidsschuld en het groeipotentieel op lange termijn. De MTO voor België houdt momenteel een structureel begrotingsoverschot in van 0,75% van het bbp. Dit is de hoogste middellangetermijndoelstelling van de Europese Unie en hangt samen met de hoge vergrijzingskost en dito overheidsschuld die België laat optekenen (zie Europese Commissie, 2012a, 2012b en 2015). Elk jaar moeten de lidstaten in april hun stabiliteitsprogramma's (of convergentieprogramma's voor de landen die geen lid zijn van de Eurozone) indienen bij de Europese Commissie waarin het normatief begrotingstraject voor het lopende jaar en de drie volgende jaren wordt voorgesteld. Op die basis stelt de Europese Commissie in mei landspecifieke aanbevelingen op die vervolgens in juni of juli door de Europese Raad worden besproken en goedgekeurd<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Voor een uitvoerige beschrijving van het Europees regelgevend kader verwijzen we de geïnteresseerde lezer graag naar een artikel van Buffel en Vanalme (2014) in het Documentatieblad van de FOD Financiën.

Tabel 1: Evolutie van het structureel vorderingssaldo (in % BBP)  
volgens verschillende meerjarenbegrotingskaders

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>1. Stabiliteitsprogramma 2014 (april 2014)</b>						
1.a Traject bij ongewijzigd beleid (HRF, maart 2014)	-1,9%	-2,0%	-2,2%	-2,4%	-2,6%	-
1.b Normatief traject met MTO van 0,75% in 2017	-1,9%	-1,4%	-0,7%	0,0%	0,7%	-
→ Verbetering jaar-op-jaar	-	0,5%	0,7%	0,7%	0,7%	-
→ Verbetering t.o.v. ongewijzigd beleid (1.a)	-	0,6%	1,5%	2,4%	3,4%	-
<b>2. Alternatief begrotingskader (zie Bogaert, e.a., juni 2014)</b>						
2.a Normatief traject met MTO van 0,0%, <u>zonder</u> verdere versoepeling	-1,9%	-1,4%	-0,7%	0,0%	0,0%	-
→ Verbetering jaar-op-jaar	-	0,5%	0,7%	0,7%	0,0%	-
→ Verbetering t.o.v. ongewijzigd beleid (1.a)	-	0,6%	1,5%	2,4%	2,6%	-
2.b Normatief traject met MTO van 0,0%, <u>met</u> verdere versoepeling	-1,9%	-1,5%	-1,0%	-0,5%	0,0%	-
→ Verbetering jaar-op-jaar	-	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	-
→ Verbetering t.o.v. ongewijzigd beleid (1.a)	-	0,6%	1,3%	2,0%	2,7%	-
<b>3. Regeerakkoord Michel I (oktober 2014)</b>						
3.a Traject bij ongewijzigd beleid	-	-	-2,3%	-2,0%	-2,2%	-2,3%
3.b Normatief traject met MTO van 0,0% in 2018	-	-	-1,3%	-0,6%	-0,1%	0,0%
→ Verbetering jaar-op-jaar	-	-	0,7%	0,7%	0,5%	0,1%
→ Verbetering t.o.v. ongewijzigd beleid (3.a)	-	-	1,0%	1,4%	2,1%	2,3%
<b>4. Stabiliteitsprogramma 2015 (april 2015)</b>						
4.a Traject bij ongewijzigd beleid (FPB, mei 2015)	-	-2,7%	-2,3%	-1,9%	-1,7%	-1,5%
4.b Normatief traject met MTO van 0,0% in 2018	-	-2,8%	-2,0%	-1,3%	-0,6%	0,0%
→ Verbetering jaar-op-jaar	-	-	0,7%	0,7%	0,7%	0,6%
→ Verbetering t.o.v. ongewijzigd beleid (4.a)	-	-	0,3%	0,6%	1,1%	1,5%

Bron: Bogaert, Baislière en Saintrain (juni 2014), Federaal regeerakkoord (oktober 2014) en FPB (mei 2015)

Tabel 1 toont hoe het normatief begrotingskader is geëvolueerd sinds het voorjaar 2014 wanneer de regering Di Rupo, net voor zijn ontslagneming, het Stabiliteitsprogramma 2014 bij de Europese Commissie had ingediend. Dit programma voorzag in een jaarlijkse structurele verbetering van het vorderingssaldo met 0,7% van het bbp, wat op het einde van het traject in 2017 neerkwam op een structurele verbetering met 3,4% van het bbp ten opzichte van een scenario van ongewijzigd beleid. Teneinde na te gaan hoe de negatieve economische gevolgen van dit begrotingsscenario konden worden gemilderd, werden door Bogaert, e.a. (juni 2014) van het FPB twee alternatieve begrotingsscenario's uitgetekend. In plaats van een structureel overschot van 0,75% van het bbp wordt hier in 2017 een structureel begrotingsevenwicht beoogd. In het eerste alternatieve begrotingsscenario wijzigt er voor het overige niets, terwijl in het tweede alternatieve begrotingsscenario er een verdere versoepeling is voorzien door een jaarlijkse structurele verbetering voor te stellen van 0,5% van het bbp. Om zo'n herziening van de MTO te kunnen verantwoorden bij de Europese Commissie werd tegelijk de beleidspiste onderzocht waarbij hervormingen de vergrijzingskost, als één van de determinanten van de MTO, doen verminderen. Op die manier worden tegelijk de negatieve economische gevolgen van de begrotingsconsolidatie gematigd en de basis gelegd voor houdbare overheidsfinanciën. De regering Michel sloeg van bij haar aantreden, en later met het Stabiliteitsprogramma 2015, deze weg in door een structureel begrotingsevenwicht (in 2018) na te streven én hervormingen in de steigers te zetten die op termijn de vergrijzingskost moeten doen afnemen.

### *Meten van de effecten...*

Voor de evaluatie van de bovenstaande begrotingstrajecten en hervormingen maakte het Federaal Planbureau gebruik van twee welbekende modellen: HERMES (Harmonized Econometric Research for



Modelling Economic Systems, zie Basilière, e.a., november 2013) en MALTESE (Model for Analysis of Long-Term Evolution of Social Expenditure, zie Fasquelle, e.a., februari 2013).

Het macro-economisch model HERMES is een model van de Belgische economie dat ingezet wordt voor projecties op korte en middellange termijn van de economische activiteit en de overheidsfinanciën, uitgaande van een scenario van ongewijzigd beleid, alsook voor simulaties van effecten van alternatieve beleidsscenario's. Dit model gaat uit van een economie dat op korte termijn vraaggedreven is en laat onder meer toe na te gaan wat de impact is op de (binnenlandse) vraag van een toe- of afname van bepaalde overheidsuitgaven of -ontvangsten en in welke mate dit zich doorzet in het bbp of de werkgelegenheid. De zgn. begrotingsmultiplicatoren geven deze impact weer. Het is trouwens omtrent de omvang van deze multiplicatoren dat de voorbije jaren een hevige discussie is ontstaan. Zo wezen Blanchard, hoofdeconoom van het IMF, en Leigh (2013) op een onderschatting door instellingen als het IMF, de OESO en de Europese Commissie waardoor de negatieve gevolgen van de begrotingsconsolidaties voor de economische groei sterker uitvielen dan wat, zeker bij het begin van crisis, was verwacht.

Daarnaast richt het macro-budgettair model MALTESE zich op langetermijnprojecties van de sociale uitgaven in de context van een vergrijzende bevolking, uitgedrukt in procent van het bbp<sup>3</sup>, en dit op basis van verschillende demografische, sociaal-economische, macro-economische scenario's en op basis van een beleidsscenario omtrent de welvaartsaanpassingen van de sociale uitkeringen. In tegenstelling tot de projecties op korte termijn, speelt hier vooral de aanbodzijde van de economie. Over een langere periode worden de schommelingen van het bbp toegeschreven aan wijzigingen in de productiecapaciteit van de economie en die van de werkgelegenheid aan wijzigingen in het arbeidsaanbod, dat afhankelijk is van de demografie en het deel van de bevolking dat zich aanbiedt op de arbeidsmarkt.

Een beleidsevaluatie vereist ook dat zowel de maatregelen als de doelstellingen worden gespecificeerd. Op korte en middellange termijn gaat de interesse vooral uit naar de effecten op het bbp en de werkgelegenheid, terwijl op lange termijn de aandacht uitgaat naar de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. De impact van een beleidsmaatregel worden telkens afgemeten ten opzichte van een scenario van 'ongewijzigd beleid'.

### *...van een verdergaande begrotingsconsolidatie op korte en middellange termijn...*

Om de effecten op korte en middellange termijn te berekenen moeten de begrotingsscenario's, zoals die zijn weergegeven in Tabel 1, gedetailleerd worden. In het geval van het Stabiliteitsprogramma 2014 zijn, gezien de afwezigheid van concrete maatregelen, veronderstellingen noodzakelijk. Hier opteerde het FPB voor "une certaine forme de neutralité technique" (zie Bogaert, e.a., juni 2014, blz. 9). Dit houdt in dat om de vereiste structurele verbeteringen te realiseren de belangrijkste uitgaven- en ontvangsten-categorieën pro rata worden aangepast op die manier dat de begrotingsconsolidatie voor de helft uit minder uitgaven en voor de helft uit meer ontvangsten bestaat. Deze saneringen beperken zich bovendien tot de federale overheid en de sociale zekerheid (d.i. Entiteit I), daar waar het begrotingstekort zich grotendeels bevindt. Uitgezonderd van deze saneringen zijn de sociale bijdragen, de loonsubsidies en zelfs de BTW aangezien een verhoging van deze ontvangstencategorieën niet verenigbaar is met de doelstellingen inzake loonkostenontwikkeling<sup>4</sup>. Ook de pensioenen vallen buiten beschouwing. Her-

---

<sup>3</sup> De sociale uitgaven worden in procent van het bbp uitgedrukt ervan uitgaande dat het bbp de financiële draagkracht van de economie weergeeft.

<sup>4</sup> In het geval van de BTW leidt een verhoging immers tot hogere loonkosten als die niet buiten de index wordt gehouden.

vormingen op dit domein beogen immers vooral een effect op lange termijn, met name op het arbeidsaanbod (zie verder). Dezelfde beleidsveronderstellingen zijn gemaakt om de effecten na te gaan van twee alternatieve, minder ambitieuze begrotingsscenario's die een herziening van de MTO voorzien van 0,75% naar 0,0%. Betreffende het regeerakkoord wordt een reeks van maatregelen gesimuleerd (zie FPB, januari 2015), waaronder de indexsprong, de lastenverlagingen uit het Competitiviteitspact, de verhoging van inkomsten uit BTW en accijnzen, en de verlaging van de werkings-, investerings-, en personeelskosten van de Federale overheid. Deze maatregelen geven wel maar gedeeltelijk invulling aan de begrotingsdoelstellingen. Zelfs met de andere, hier niet in rekening gebrachte, regeringsmaatregelen zijn bijkomende inspanningen noodzakelijk om in 2018 het structureel begrotingsevenwicht te halen zoals voorzien in het Stabiliteitsprogramma 2015. Volgens de recentste vooruitzichten op middellange termijn van het FPB (mei 2015) bedraagt de vereiste inspanning tegen 2018 1,5% van het bbp. De effecten hiervan schatten we in door een extrapolatie van de resultaten voor het Stabiliteitsprogramma 2014.

### *...en van structurele hervormingen op lange termijn*

Zoals eerder is aangegeven, kunnen de Europese lidstaten niet eigengereid hun MTO herzien. Een belangrijke determinant bij de driejaarlijkse bepaling van de MTO zijn de budgettaire kosten van de vergrijzing, die verwijst naar de toename van de sociale uitgaven op lange termijn (tot 2060) in procent van het bbp. Vandaar de initieel onderzochte piste waarbij hervormingen op lange termijn de vergrijzingskost verminderen en zo eveneens bijdragen tot de houdbaarheid van de overheidsfinanciën<sup>5</sup>. Welnu, de regering Michel zet effectief in op dergelijke hervormingen met maatregelen in de verschillende takken van de sociale zekerheid: de pensioenen (cf. optrekken van leeftijds- en loopbaanvoorwaarden voor vervroegd pensioen, optrekken van wettelijke pensioenleeftijd, schrapping van de zgn. pensioenbonus, etc.), de werkloosheid (verstrenging van toelatingsvoorwaarden voor werkloosheid met bedrijfstoeslag, schrapping van de anciënniteitstoeslag, vermindering van bepaalde uitkeringen, etc.), de arbeidsongeschiktheid en de gezondheidszorg (voor de volledige lijst met maatregelen en verdere beschrijving zie FPB, maart 2015).

De vraag hier is welke effecten deze maatregelen hebben op de vergrijzingskost en in fine op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. De resultaten die hier worden voorgesteld gaan uit van de vergrijzingskost zoals die gedefinieerd wordt in de jaarlijkse verslagen van de Studiecommissie voor de vergrijzing (SCvV). De houdbaarheid van de overheidsfinanciën wordt gemeten aan de hand van de zgn. 'houdbaarheidskloof', uitgedrukt in procent van het bbp (in het Engels de zgn. 'sustainability gap'). Deze maatstaf geeft de structurele aanpassing weer van het primair begrotingssaldo (dus zonder de rentelasten) die noodzakelijk is opdat de actuele waarde van de toekomstige overheidsontvangsten zouden volstaan om de actuele waarde van de toekomstige overheidsuitgaven en schuldverplichtingen te dekken. Deze aanpassing doet met andere woorden de overheidsrekeningen op lange termijn kloppen<sup>6</sup>. De berekening van de houdbaarheidskloof vergt naast de langetermijnprojecties van de sociale uitgaven derhalve ook bijkomende veronderstellingen omtrent de toekomstige ontwikkeling van de andere posten in de overheidsrekeningen (zie hierover Fasquelle, e.a., 2008). Het is verder gebruikelijk om de houdbaarheidskloof op te delen in een deel «Actuele situatie» en een deel «Toekomstige evolutie». Het

---

<sup>5</sup> Een vermindering van de vergrijzingskost met 3,3% van het bbp, moest volgens Bogaert, e.a. (juni 2014) gegeven de berekeningsmodaliteiten van de MTO volstaan om een herziening van deze begrotingsdoelstelling van 0,75% naar 0,0% van het bbp te verantwoorden.

<sup>6</sup> Dit sluit echter niet uit dat er verschillende begrotingspaden verenigbaar zijn met houdbare overheidsfinanciën, bijvoorbeeld waarbij de structurele aanpassing van het primair saldo veeleer progressief verloopt i.p.v. het volledige gewicht van de consolidatie bij aanvang van de periode te leggen.

eerste deel heeft de aanpassing weer die gegeven het huidige primair saldo en de huidige schuldgraad noodzakelijk is om een sneeuwbaaleffect te vermijden in afwezigheid van de vergrijzingskosten. Het tweede deel stelt de aanpassing voor die vereist is om de vergrijzingskosten te dekken.

### *Effecten op korte en middellange termijn*

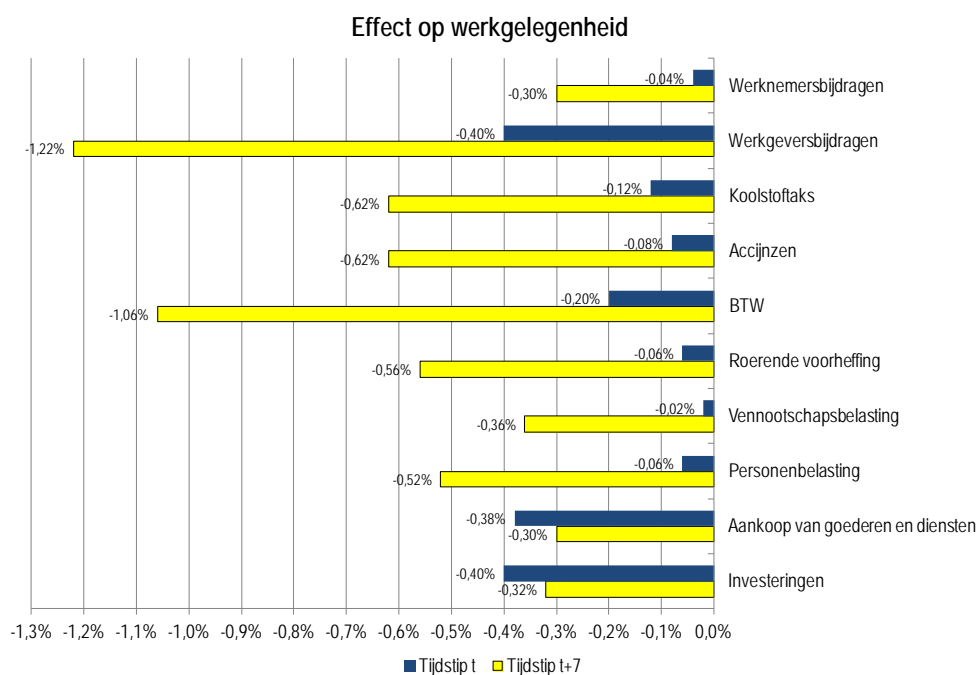
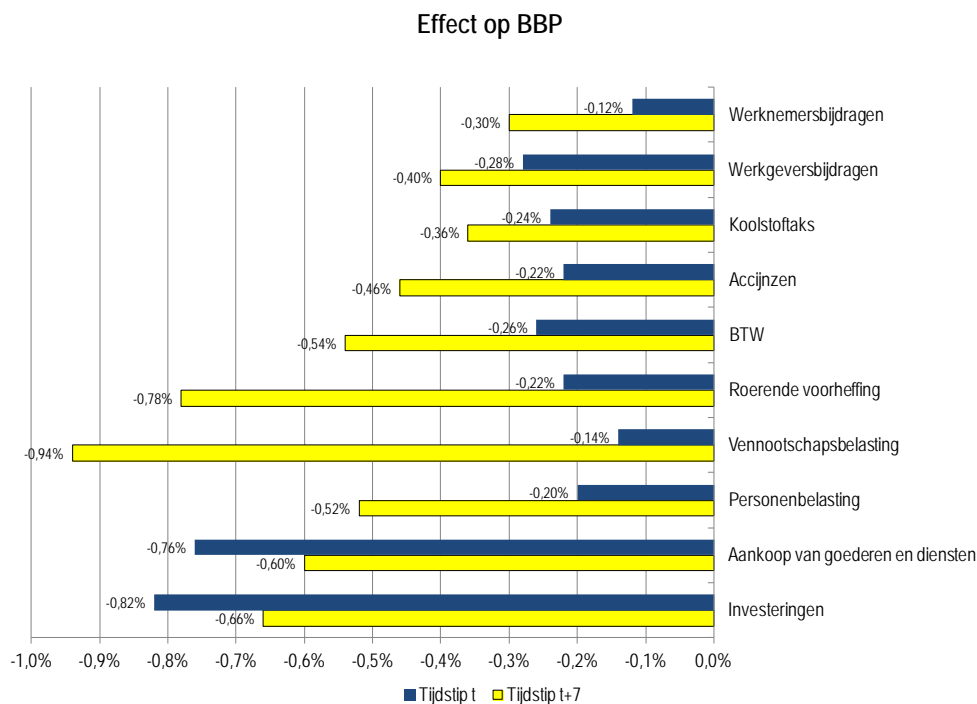
Vooraleer in te gaan op de resultaten omtrent de effecten van de verdere begrotingsconsolidatie, bespreken we kort de begrotingsmultiplicatoren van HERMES die bepalend zijn voor deze resultaten (zie eerder) en in Grafiek 1 zijn opgenomen. De percentages tonen de impact op het bbp en de werkgelegenheid op tijdstip  $t$  en  $t+7$  van een afname van de overheidsuitgaven en een toename overheidsontvangsten met 1% van het bbp op tijdstip  $t$ .

De resultaten leren ons een drietal zaken. Ten eerste, varieert de waarde van de begrotingsmultiplicatoren relatief sterk naargelang de ontvangsten- of uitgavencategorie. Zo schommelt het effect op het bbp op tijdstip  $t$  tussen -0,12% voor een toename van de werknemersbijdragen en -0,82% voor een afname van de investeringen<sup>7</sup>. Hoe het pakket van de begrotingsconsolidatie is samengesteld, is dus belangrijk! Ten tweede, is de waarde van de begrotingsmultiplicatoren verschillend naargelang we het effect op het bbp of op de werkgelegenheid wensen te meten. Voor de vennootschapsbelasting, bijvoorbeeld, leidt een toename met 1% van het bbp op tijdstip  $t$  tot 0,94% minder bbp, maar 'slechts' tot 0,36% minder werkgelegenheid. Ten derde, hangt de waarde van de begrotingsmultiplicatoren samen met het tijdstip waarop we het effect wensen te meten. Opvallend hier is dat de effecten van dalende uitgaven op termijn afzwakken terwijl de effecten van toenemende ontvangsten net veel sterker worden. Zo blijft het verlies aan werkgelegenheid door een verhoging van de btw aanvankelijk weliswaar beperkt tot 0,2%, maar bedraagt dit verlies op middellange termijn ruim 1% of een verviervoudiging van het effect.

---

<sup>7</sup> Het effect van een afname van de personeelsuitgaven zou zelfs nog hoger zijn volgens Bogaert, e.a. (juni 2014), hoeveel hoger wordt echter niet gepreciseerd.

Grafiek 1: Multiplicatoren van HERMES - Effect op BBP en werkgelegenheid van een afname van overheidsuitgaven of een toename van overheidsontvangsten met 1% van het BBP



Bron: Bogaert, Basilière en Saintrain (juni 2014)

De effecten van de eerder voorgestelde scenario's van begrotingsconsolidatie (zie Tabel 1) worden weergegeven in Tabel 2: voor het bbp in procentpunt en voor de werkgelegenheid in duizendtallen, telkens voor het jaar 2017 (of het eindpunt van het normatief begrotingstraject uit het Stabiliteitsprogramma 2014) en 2020. We stellen vast dat het saneringstraject, zoals dat wordt voorgeschreven door het Stabiliteitsprogramma 2014, effectief negatieve gevolgen heeft voor de economie met in 2017 een

afname van het bbp met 1,6% en van de werkgelegenheid met 47.000 jobs. Het effect op het bbp neemt in 2020 evenwel af, terwijl het effect op werkgelegenheid dan weer toeneemt. Een minder ambitieuze MTO van 0% i.p.v. 0,75% kan de negatieve effecten aanzienlijk milderden, zeker op termijn. Of nu voor meer geleidelijke saneringen wordt gopteerd of niet, het maakt weinig verschil.

Wat het effect van een reeks maatregelen van de regering Michel I betreft, komen we tot de bijzondere vaststelling dat deze maatregelen samen weliswaar resulteren in meer werkgelegenheid doch negatief zijn voor het bbp. De indexsprong draagt hiertoe zeker bij: terwijl deze maatregel geen of nauwelijks effect heeft op het bbp, leidt die tot een belangrijke toename van de werkgelegenheid en compenseert zo de negatieve werkgelegenheidseffecten van consolidatiemaatregelen zoals de vermindering van de personeels-, werkings- en investeringskredieten bij de federale overheid. Hiermee is de begrotingsconsolidatie echter nog niet ten einde. Bovenop deze maatregelen, en andere hier niet weerhouden maatregelen, moeten immers bijkomende inspanningen worden geleverd om de begrotingsdoelstellingen uit het Stabiliteitsprogramma 2015 te halen. Deze begrotingsingrepen zullen onvermijdelijk op de economie wegen. Eind juli hield de regering Michel een begrotingsconclaf. Het is op het moment van dit schrijven echter nog wachten op meer duidelijkheid omtrent de nieuwe maatregelen.

Tabel 2: Simulatieresultaten omtrent de effecten op BBP en werkgelegenheid van verschillende beleidsscenario's

	BBP (in %)		Werkgelegenheid (in duizenden)	
	2017	2020	2017	2020
<b>1. Stabiliteitsprogramma 2014 (april 2014)</b>				
1.a Normatief traject met MTO van 0,75% in 2017	-1,6%	-1,4%	-47	-62
<b>2. Alternatief begrotingskader (zie Bogaert, e.a., juni 2014)</b>				
2.a Normatief traject met MTO van 0,0%, <i>zonder verdere versoepeling</i>	-1,3%	-1,0%	-40	-47
2.b Normatief traject met MTO van 0,0%, <i>met verdere versoepeling</i>	-1,3%	-0,9%	-38	-48
<b>3. Regeerakkoord Michel I (oktober 2014)</b>				
3.a Lijst met regeringsmaatregelen, zie Federaal Planbureau (januari 2015)	-0,4%	-0,4%	10	16
waaronder:				
- Indexsprong	0,0%	0,0%	20	29
- Lastenverlagingen uit het Competitiviteitspact	0,1%	0,1%	6	13
- Verhoging van de aftrekbare forfaitaire beroepskosten	0,1%	0,1%	2	4
- Maatregelen inzake accijnzen en btw	0,0%	-0,1%	-2	-3
- Andere maatregelen inzake fiscaliteit	-0,1%	-0,1%	-4	-7
- Verlaging van de uitgaven van de federale overheid	-0,3%	-0,3%	-11	-16
- Maatregelen van de Gemeenschappen en Gewesten	-0,1%	-0,1%	-2	-3
<b>4. Stabiliteitsprogramma 2015 (april 2015)</b>				
4.a Normatief traject met MTO van 0,0% in 2018	(2018)	(2021)	(2018)	(2021)
	-0,7%*	-0,6%*	-21*	-27*

\* Deze resultaten zijn gebaseerd op een extrapolatie van de resultaten onder scenario 1.a, rekening houdende dat ten opzichte van een scenario van 'ongewijzigd beleid' het nieuwe Stabiliteitsprogramma 2015 op het einde van het traject in een verbetering van het structureel vorderingssaldo voorziet van 1,5% i.p.v. 3,4% volgens het Stabiliteitsprogramma 2014.

Bron: Bogaert, Baislière en Saintrain (juni 2014) en FPB (januari 2015)

### Effecten op lange termijn

De regering Michel heeft enerzijds de begrotingsambities op middellange termijn getemperd ten opzichte van wat vorig jaar aan de Europese Commissie was meegedeeld in het Stabiliteitsprogramma 2014, anderzijds heeft ze hervormingen in de steigers gezet die een effect op lange termijn beogen, met name op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in de context van de vergrijzing. Het gaat hierbij om maatregelen op het vlak van de pensioenen, de werkloosheid, de gezondheidszorg en de arbeidsongeschiktheid (zie eerder) die een directe impact hebben op de evolutie van de sociale uitgaven en derhalve op de budgettaire kosten van de vergrijzing.

Naar aanleiding van deze hervormingen heeft het Federaal Planbureau (maart 2015) met het oog op het 'langetermijnluik' van het Stabiliteitsprogramma 2015 de projecties van de sociale uitgaven op lange termijn geactualiseerd. In vergelijking met de vorige projecties voor het verslag van de Studiecommissie voor de vergrijzing (juli 2014) houden deze projecties ook rekening met nieuwe demografische vooruitzichten en de economische vooruitzichten op middellange termijn van 2015 tot 2020. De resultaten van deze actualisering zijn opgenomen in Tabel 3.

De budgettaire kosten van de vergrijzing bedragen 2,2% van het bbp tussen 2014 en 2060. De uitgaven voor de pensioenen en de gezondheidszorg stijgen met resp. 2,4% en 1,9% van het bbp, terwijl alle andere uitgaven dalen met 2,1% van het bbp. In vergelijking met de resultaten uit het verslag van de SCvV van 2014 liggen de vergrijzingskosten 2% van het bbp lager. Het aandeel van de pensioenen vermindert met 1,7% van het bbp, terwijl dat van de gezondheidszorg en van de andere sociale uitgaven vermindert met 0,3% van het bbp. De pensioenhervormingen zelf zijn goed voor een vermindering van het pensioenaandeel in de vergrijzingskosten met 1,5% van het bbp. Het valt ook op te merken dat deze hervormingen niet alleen leiden tot een daling van de pensioenuitgaven maar, via het arbeidsaanbod, ook tot een stijging van het bbp (en dus van de financiële draagkracht van de economie) die volgens de hier voorgestelde projecties in 2060 11,3% hoger zou uitvallen in vergelijking met de projecties van vorig jaar. De daling van de pensioenuitgaven is toe te schrijven aan de daling van het aantal gepensioneerden en de afschaffing van de 'pensioenbonus'. Door de langere loopbanen leiden de hervormingen trouwens tot een hoger gemiddeld pensioenbedrag en derhalve tot een lagere armoederisico van de gepensioneerden. Samengevat, dalen de vergrijzingskosten dus zowel door lagere sociale uitgaven (het 'tellereffect') als door een hoger bbp (het 'noemereffect').

Tabel 3: Actualisering van de resultaten aangaande de budgettaire kosten van de vergrijzing op lange termijn (volgens definitie van de SCvV, in % BBP)

	Projectie maart 2015			Verskil met de resultaten van SCvV juli 2014
		2014		2014-2060
Pensioenen	10,4%	12,8%	2,4%	-1,7%
- <i>Werknemersregeling</i>	5,6%	7,2%	1,5%	-1,1%
- <i>Zelfstandigenregeling</i>	0,8%	1,0%	0,2%	-0,1%
- <i>Overheidssector</i>	3,9%	4,6%	0,7%	-0,5%
Gezondheidszorg	8,0%	9,8%	1,9%	-0,1%
Arbidsongeschiktheid	1,7%	1,5%	-0,2%	0,1%
Werkloosheid	2,3%	1,1%	-1,2%	-0,2%
Kinderbijslag	1,6%	1,1%	-0,5%	-0,2%
Overige sociale uitgaven	1,3%	1,2%	-0,2%	0,1%
<b>Totaal</b>	<b>25,3%</b>	<b>27,4%</b>	<b>2,2%</b>	<b>-2,0%</b>

Bron: Federaal Planbureau (maart 2015)

We belanden nu bij de finale vraag wat de gevolgen zijn van de hervormingen op lange termijn, en de consolidatiemaatregelen op korte en middellange termijn, voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Het Federaal Planbureau (zie Saintrain, juni 2015) actualiseerde in dat kader de resultaten voor de zgn. 'houdbaarheidskloof' rekening houdende met bovenstaande projecties aangaande de budgettaire kosten van de vergrijzing en de economische vooruitzichten op middellange termijn van 2015 tot 2020 (zie FPB, mei 2015). Ter herinnering, deze maatstaf geeft de structurele inspanning (nu en voor altijd) die noodzakelijk is om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verzekeren. De resultaten zijn opgenomen in Tabel 4 en tonen een scherpe daling van de houdbaarheidskloof van 3,9% van het bbp (d.i. op basis van de langetermijnprojecties van juli 2014) naar 1,6% van het bbp. Deze verbetering kan volledig worden toegeschreven aan de lagere vergrijzingskosten. Dit blijkt inderdaad uit de sterke vermindering van het aandeel «Toekomstige evolutie», dat op de structurele inspanning slaat die vereist is om de vergrijzingskosten te dekken. Wanneer bovendien de regering Michel via bijkomende begrotingsingrepen verder uitvoering zou geven aan het Stabiliteitsprogramma 2015, met het oog op een structureel begrotingsevenwicht in 2018, houdt dit een bijkomende verbetering in van de houdbaarheidskloof met 1,0% van het bbp. De overheidsfinanciën zouden zo bijna op een houdbaar pad zijn gebracht.

Tabel 4: Actualisering van de resultaten inzake de houdbaarheidskloof (in % BBP)

	Houdbaarheids- kloof	Deel «Actuele situatie» (2014)	Deel «Toekomstige evolutie» (2015 - ∞)
Scenario SCvV (juni 2014)	3,9%	0,8%	3,1%
Scenario FPB (mei 2015), <u>zonder</u> verdere uitvoering stabiliteitsprogramma 2015	1,6%	1,2%	0,4%
Scenario FPB (mei 2015), <u>met</u> verdere uitvoering stabiliteitsprogramma 2015	0,6%	-	-

Bron: Saintrain (juni 2015)

### *Openblijvende vragen*

Dit artikel schetste kort de weg die de huidige regering is ingeslagen op het vlak van de begrotingsconsolidatie en de structurele hervormingen, samen met de overwegingen die hierbij hebben gespeeld. Desalniettemin blijven tal van vragen open.

Een langetermijnstrategie voor houdbare overheidsfinanciën kan pas slagen als die gebaseerd is op een breed maatschappelijk draagvlak (zie CRB, Secretariaat, december 2013). In dat kader rijst vervolgens de vraag welke rol het sociaal overleg kan spelen in het uitstippelen van zo'n strategie. Is het denkbaar dat de sociale partners tot een gezamenlijk 'strategisch' standpunt kunnen komen, zoals in het begin van de jaren negentig omtrent het Convergentieplan 1992 dat de regering Dehaene toen had opgesteld met het oog op de toetreding tot de Europese Monetaire Unie?

De uitdagingen blijven aanzienlijk. Het is belangrijk om bewust te zijn van de hypothesen die aan de basis liggen van de langetermijnprojecties<sup>8</sup>. Zo is het gangbaar om in de analyse van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën er vanuit te gaan dat de budgettaire marges die vrij komen door dalende rentelasten, integraal gebruikt worden om de stijgende uitgaven voor pensioenen en gezondheidszorg op te vangen. Is dit realistisch in een context waarin andere uitdagingen ook een beleidsantwoord - en

<sup>8</sup> Over de gevoeligheid van de resultaten inzake de 'houdbaarheidskloof' voor de langetermijnhypothesen zie o.m. Saintrain en Weemaes (februari 2008) en Desmet, e.a. (2013).

derhalve bijkomende middelen - zullen vergen, zoals de omschakeling naar een koolstofarme economie, de migratie uit de ontwikkelingslanden, de ambities van een kenniseconomie, etc. Een andere voorbeeld is de veronderstelling dat de structurele werkloosheidsgraad op termijn evolueert naar een niveau dat ongezien is sedert begin jaren tachtig en zo bijdraagt tot de gunstige ontwikkeling van de werkgelegenheidsgraad. Maken de recente hervormingen zulks mogelijk of zijn nieuwe stappen vereist? Voorts wordt voor wat de pensioenhervorming betreft, ervan uitgegaan dat een verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd met één jaar resulteert in het uitstel van de pensionering met gemiddeld één jaar. Zal het pensioneringsgedrag zich effectief op die manier wijzigen? Deze 'verschuivingshypothese' is mede bepalend voor de ontwikkeling van de activiteitsgraad<sup>9</sup>. Ook bij de voorafspiegelingen inzake de productiviteitsontwikkeling, met op lange termijn een jaarlijkse groei van 1,5%, kan de vraag gesteld worden welke ingrepen al dan niet nodig zijn om dit waar te maken? Op deze en andere vragen gaan we later, in een vervolgartikel, nader in.

Het hoeft geen betoog dat eens de langetermijnstrategie is vastgelegd, een voortdurende opvolging van de effecten van nieuwe beleidsbeslissingen belangrijk is. Met het huidig Europees regelgevend kader is dit zelfs onontbeerlijk. In hoeverre zullen de recente regeringsbeslissingen (zie begrotingsconclaf van eind juli 2015) volstaan voor de uitvoering van het Stabiliteitsprogramma 2015? Welke effecten zal de 'tax-shift' hebben op de economie? Volstaan de geboekte resultaten om bij de volgende vastlegging van de MTO een neerwaartse herziening van 0,75% naar 0,0% van het bbp te bepleiten? Dragen de huidige en toekomstige hervormingen voldoende bij tot het realiseren van bovenstaande langetermijnhypothesen?

---

<sup>9</sup> In het laatste verslag van de Studiecommissie voor de vergrijzing (SCvV, juli 2015, blz. 71-76) worden de effecten nagegaan van alternatieve hypothesen omtrent het pensioneringsgedrag.



## Referenties

BASSILIÈRE, Delphine, BAUDEWYNS, Didier, BOSSIER, Francis, BRACKE, Ingrid, LEBRUN, Igor, STOCKMAN, Peter en Peter WILLEMÉ (november 2013), « A new version of the HERMES model », FPB Working paper, nr. 13-13, 85 blz.

BISCIARI, P., EUGÈNE, B., MELYN, W., SCHOONACKERS, R., STINGLHAMBER, P., VAN MEENSEL, L. en S. VAN PARYS (juni 2015), Analyse van het beleid tot sanering van de Belgische overheidsfinanciën, NBB Economisch tijdschrift, blz. 75-98.

BLANCHARD, Olivier en Daniel LEIGH (januari 2013), « Growth forecast errors and fiscal multipliers », IMF Working paper, 41 blz.

BOGAERT, Henri (juni 2010), « Le retour de l'effet boule de neige », 20 blz.

BOGAERT, Henri, BASSILIÈRE, Delphine en Michel SAINTRAIN (juni 2014), « Ajustement budgétaire de la prochaine législature. Recherche d'un équilibre entre un ajustement budgétaire rapide et des réformes de long terme », 26 blz.

CENTRALE RAAD VOOR HET BEDRIJFSLEVEN (15 juli 1992), « Advies over het Convergentieplan België », 6 blz.

CENTRALE RAAD VOOR HET BEDRIJFSLEVEN, Secretariaat (december 2013), De houdbaarheid van het Belgisch sociaal model, Sociaal-economische nieuwsbrief, blz. 10-13.

COURNÈDE, Boris, GOJJARD, Antoine en Álvaro PINA (oktober 2013), « How to achieve growth- and equity friendly fiscal consolidation? A proposed methodology for instrument choice with an illustrative application to OECD countries », OECD Working paper, nr. 1088, 110 blz.

DESMET, Raphaël, FASQUELLE, Nicole, JOYEUX, Christophe en Saskia WEEMAES (December 2013), « La soutenabilité de la protection sociale », FPB Working paper, nr. 15-13, 30 blz.

EUROPESE COMMISSIE (2012a), The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU27 Member States (2010-2060), European economy, nr. 2, 472 blz.

EUROPESE COMMISSIE (2012b), Fiscal sustainability report 2012, European economy, nr. 8, 214 blz.

EUROPESE COMMISSIE (2015), The 2015 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU28 Member States (2013-2060), European economy, nr. 3, 424 blz.

FASQUELLE, Nicole, HENDRICKX, Koen, JOYEUX, Christophe en Igor LEBRUN (februari 2012), « The methodology developed by the Federal Planning Bureau to produce long-term scenarios », FPB Working paper, nr. 5-12, 28 blz.

FEDERAAL PLANBUREAU (januari 2015), « Evaluatie van de effecten van bepaalde regeringsmaatregelen op de economische groei en werkgelegenheid tegen 2020 », 21 blz.

FEDERAAL PLANBUREAU (februari 2015), « Les impacts économiques et budgétaire de long terme des réformes structurelles décidés par le gouvernement Michel », 14 blz.

FEDERAAL PLANBUREAU (maart 2015), « De budgettaire gevolgen van de vergrijzing voor België tot 2060. Raming van maart 2015 met de hervormingen van de regering Michel », 17 blz.

INTERNATIONAAL MONETAIR FONDS (februari 2015), « Toward a growth-friendly fiscal consolidation in Belgium », IMF Country report, nr. 15/71, 41 blz.

SAINTRAIN, Michel en Saskia WEEMAES (februari 2008), « Begrotingsoverschotten opbouwen om de vergrijzing in België aan te pakken: realiteit en verkenningen », FPB Working paper, nr. 5-08, 56 blz.

SAINTRAIN, Michel (juni 2015), « Estimation de l'écart de soutenabilité et implication pour l'objectif de moyen terme », 14 blz.

STUDIECOMMISSIE VOOR DE VERGRIJZING (juli 2014), Jaarlijks verslag, 68 blz.

STUDIECOMMISSIE VOOR DE VERGRIJZING (juli 2015), Jaarlijks verslag, 83 blz.

VANDENBROUCKE, Frank (januari 2010), « Strategische keuzes voor het sociale beleid », mimeo, 34 blz.