

Rapport

Rapport over de Vlaamse begroting op lange termijn in het licht van de vergrijzing

Inhoud

Opzet van dit rapport.....	4
Samenvatting en krachtlijnen	7
Hoofdstuk 1 – Het federale debat over vergrijzing.....	13
1. De raming van de kosten verbonden aan de vergrijzing.....	14
1.1. Welke uitgaven worden onder de noemer “vergrijzing” aangerekend?	15
1.2. Welke hypothesen gebruikt de SCvV om de evolutie van de uitgaven te ramen?	18
1.3. Wat zijn de belangrijkste resultaten?	21
2. Doelstellingen voor een duurzaam begrotingsbeleid in het licht van de vergrijzing.....	23
2.1. Wat zijn de kenmerken van een duurzaam begrotingsbeleid?	23
2.2. Welk begrotingstraject stelt de HRF voor op het niveau van de gezamenlijke overheid?	24
2.3. Welke scenario's onderzoekt de HRF op het niveau van de verschillende overheden?	27
2.4. Wat zijn de belangrijkste resultaten van de mogelijke scenario's?	28
Hoofdstuk 2 – De plaats van de Vlaamse gemeenschap in het federale debat over vergrijzing	32
1. Lange termijnprojecties van de ontvangsten van de Vlaamse gemeenschap	34
1.1. Welke ramingen hanteert de HRF in de praktijk?	35
1.2. Hoe beoordelen we de ramingen van de HRF?	37
1.3. Een aanvaardbare inschatting van de ontvangsten van de Vlaamse gemeenschap op lange termijn.	48
2. De kosten verbonden aan vergrijzing	51
2.1. De inhoud van de uitgaven voor vergrijzing op de Vlaamse begroting	51
2.2. Hypothesen over de evolutie van de uitgaven voor vergrijzing op de Vlaamse begroting.....	53
3. Scenario's voor een begrotingstraject op lange termijn.....	54
3.1. De Vlaamse begroting in twee HRF –scenario's (saldi en groei primaire uitgaven) bij de kosten van vergrijzing SCvV.....	55
3.2. Ruimte voor extra lasten van de vergrijzing?	58
Hoofdstuk 3 – Uitbreiding van de probleemstelling noodzakelijk	68

1.	De ramingen verfijnen – toepassing op het niveau van de Vlaamse overheid	68
2.	Een bredere kijk op de budgettaire uitdagingen in het licht van vergrijzing en ontgroening	70
	Bijlage 1 – van nationale rekeningen naar een voorlopige Vlaamse overheidsrekening	71
	Bijlage 2 – gedeeltelijke afstemming van federale overdrachten BFW op groei BBP	74
	Bijlage 3a – twee alternatieve scenario's voor evolutie van de welvaartsverschillen (afwijking basisscenario – prijzen 2006)	76
	Bijlage 3b – twee alternatieve scenario's voor evolutie van de denataliteit (afwijking basisscenario – prijzen 2006)	78

Opzet van dit rapport

Iedereen is het er over eens dat het begrotingsbeleid in de komende jaren zodanig moet aangepakt worden dat de overheid op lange termijn in staat zal zijn de oplopende kosten van de vergrijzing te dragen zonder de duurzaamheid van de begroting in het gedrang te brengen. Beslissingen en duidelijke afspraken moeten op korte termijn genomen worden, want de echte uitdagingen om dat te realiseren situeren zich in de eerstkomende jaren. Ze zijn bekend: naast een uitgesproken beleid om de werkgelegenheidsgraad op te trekken moet het begrotingsbeleid in de komende jaren een voldoende reserve aanleggen om de stijgende kosten van de vergrijzing op te vangen en daarbij nog voldoende ruimte te laten binnen het begrotingsbeleid – zowel langs de ontvangsten- als uitgavenzijde – voor een groeibevorderend beleid.

Vooralsnog wordt dit debat hoofdzakelijk gevoerd op het federale niveau. Maar onvermijdelijk is er daarbij ook meer en meer aandacht voor de plaats van de deelgebieden (gewesten en gemeenschappen) in deze aangelegenheid. Aan de vaststelling dat de kosten voor de vergrijzing in hoofdzaak ten laste komen van het federale niveau wordt de vraag gekoppeld naar de bijdrage die de deelgebieden via de budgettaire doelstellingen daarvoor zullen moeten leveren. Het is dan ook dringend nodig dat ook op het niveau van de Vlaamse overheid op een meer systematische manier deze problematiek wordt geanalyseerd en in het bijzonder ook naar de consequenties voor het Vlaams begrotingsbeleid op lange termijn.

De Vlaamse regering heeft – naast het feitelijk gevoerde begrotingsbeleid vooral onder de vorm van het aanleggen van reserves – op dat vlak al een aantal belangrijke initiatieven genomen, in het bijzonder binnen het kader van de steunpunten (fiscaliteit en begroting). Naar verwachting zullen in de loop van 2008 daar de eerste resultaten van beschikbaar komen (zie de beleidsbrief van de minister van financiën en begroting).

De sociale partners willen in dit debat op Vlaams niveau ook hun rol spelen en via de SERV daarbij ook een technische en inhoudelijke bijdrage leveren. Die bijdrage willen zij ook doen binnen de adviesopdracht die de SERV al jaren heeft op het vlak van het begrotingsbeleid.

Met dit rapport wil de SERV daarvoor een eerste aanzet geven. In eerste instantie onderzoeken we de draagwijdte die de werkzaamheden van de Hoge Raad van Financiën (HRF) – zowel de Studiecommissie voor de Vergrijzing (SCvV) als de afdeling financieringsbehoeften – hebben voor de Vlaamse overheid.

We maken een raming van de uitgaven die de SCvV in aanmerking neemt als kosten voor de vergrijzing en die binnen de huidige institutionele context ten laste zijn van de Vlaamse overheid. Voor alle duidelijkheid, het gaat hier niet over een raming van de kosten voor vergrijzing

die aan Vlaanderen kunnen toegewezen worden, maar uitsluitend over kosten die binnen de bestaande bevoegdheidsverdeling op de Vlaamse begroting terechtkomen. Een regionale uitsplitsing van de sociale uitkeringen ten laste van de federale overheid is hier niet aan de orde.

Naast deze raming van de uitgaven maken we ook een analyse van de impact die het debat over vergrijzing zal hebben op de afspraken tussen enerzijds de federale overheid en anderzijds de gewesten en gemeenschappen over het begrotingsbeleid in de komende jaren in het licht van de vergrijzing. De HRF heeft daarvoor een voorstel van begrotingstraject uitgetekend en stelt duidelijk het probleem van de verdeling van de inspanningen over de verschillende overheidsniveaus. We bekijken in het bijzonder de plaats die de Vlaamse gemeenschap daarbij kan innemen.

Ten gronde willen we een zo accuraat mogelijk beeld krijgen van de beleidsruimte op lange termijn, gegeven:

- de verwachte groei van de uitgaven op de Vlaamse begroting ten gevolge van de vergrijzing;
- de mogelijke impact op de ontwikkeling van de ontvangsten van de Vlaamse gemeenschap ten gevolge van demografische factoren;
- en de impact op de Vlaamse gemeenschap van mogelijke hypothesen over de verdeling van de budgettaire inspanningen over de verschillende overheden.

Dit eerste rapport is maar een aanzet en dat om twee redenen. Ten eerste beschikken we vooralsnog maar over een beperkt aantal voldoende regionaal uitgesplitste gegevens zowel voor de basiscijfers als voor de lange termijn hypothesen. We moeten overigens ook nog wachten op geactualiseerde demografische prognoses die in de plaats moeten komen van de huidige vooruitzichten die zeker aan een herziening toe zijn. Ten tweede stemmen wij ons voor de ramingen van uitgaven die met vergrijzing samenhangen strikt af op de definities die de SCvV hanteert. Uit de analyse zal evenwel blijken dat deze uitgaven niet kunnen gelijkgesteld worden aan de uitgaven voor het Vlaamse beleid om de vergrijzing adequaat aan te pakken. Die uitgaven zijn duidelijk ruimer dan de uitgavencategorieën die de SCvV in acht neemt. Die uitgaven situeren zich op het vlak van een actief arbeidsmarktbeleid, maar zullen zeker ook inspanningen vergen op domeinen die nu niet gevat worden door de uitgaven van de SCvV. We denken aan woonbeleid, mobiliteitsbeleid,

In dit eerste rapport zijn we nog niet toe aan een verantwoorde becijfering daarvan. We beperken ons voorlopig tot enige algemene aandachtspunten die bij een verdere analyse zullen moeten aangepakt worden.

Leeswijzer.

In hoofdstuk 1 vatten we de meest essentiële zaken samen die aan de orde zijn in het debat over vergrijzing zoals het gevoerd wordt op federaal niveau. In het bijzonder gaan we in op de belangrijkste resultaten uit het jongste rapport van de SCvV en van de afdeling financieringsbehoeften van de HRF.

In hoofdstuk 2 onderzoeken we de mogelijke impact die dit debat kan hebben voor het begrotingsbeleid van de Vlaamse gemeenschap op lange termijn. We bekijken in het bijzonder de lasten die volgens de methode van de SCvV aan de Vlaamse gemeenschap kunnen worden toegewezen. Verder toetsen we een eerste raming van die lasten in de toekomst met de verschillende voorstellen die de HRF heeft aangebracht voor het begrotingstraject op lange termijn van de verschillende overheden. We doen dat uiteraard vanuit het standpunt van de Vlaamse gemeenschap.

In hoofdstuk 3 geven we enige indicaties over de verdere analyses die voor dit debat over het begrotingsbeleid van de Vlaamse gemeenschap op lange termijn aangewezen zijn.

Het geheel wordt voorafgegaan door een samenvatting van de krachtlijnen van het rapport.

Samenvatting en krachtlijnen

Met een eerste aanzet voor een eigen Vlaams vergrijzingsrapport is vooral gepoogd om de positie van de Vlaamse begroting in een lange termijnperspectief te positioneren t.a.v. het federale debat dat daarover al enige jaren wordt gevoerd en vooral inhoudelijk wordt gestuurd door twee activiteiten van de Hoge Raad van Financiën (HRF), met name de Studiecommissie voor de vergrijzing (SCvV) en de afdeling financieringsbehoeften. De SCvV maakt jaarlijks een raming van de verwachte evolutie van de kosten voor de vergrijzing tot en met 2050. De afdeling financieringsbehoeften vertrekt van deze ramingen en ontwerpt het meest aangewezen begrotingstraject om de stijgende kosten van de vergrijzing op te vangen zonder de doelstellingen van een houdbaar begrotingsbeleid in het gedrang te brengen. De overheidsuitgaven die de SCvV onder de kosten van vergrijzing raamt vallen samen met het gehele pakket “sociale uitkeringen” waarin niet alleen de meest voor de hand liggende uitgaven voor pensioenen en gezondheidszorg thuishoren, maar ook uitgaven voor kinderbijslag, arbeidsonbekwaamheid, werkloosheidsuitkeringen en brugpensioenen en diverse sociale voorzieningen zijn opgenomen. Ongeveer 92 % van deze sociale uitkeringen vallen in de huidige institutionele context ten laste van het federale niveau (in hoofdzaak sociale zekerheid en ook de federale overheid). Onder die lasten zijn ook de pensioenuitgaven t.a.v. de ambtenaren en het onderwijzend personeel van de gewesten en gemeenschappen begrepen. De gewesten en gemeenschappen dragen ongeveer 5,7 % van die sociale uitkeringen (voor Vlaanderen onder meer het zorgfonds maar bijv. ook tegemoetkomingen t.a.v. gehandicapten), de rest komt voor rekening van de lokale overheden. De afdeling financieringsbehoeften van de HRF heeft in maart 2007 een voorstel van lange termijn begrotingstraject uitgewerkt. In eerste instantie geldt dit begrotingstraject voor de gezamenlijke overheid en is er in het bijzonder op gericht om tussen nu en 2017 – 2018 een zodanige reserve op te bouwen dat de kosten van vergrijzing tot en met 2050 voor 80 % worden geprefinancierd. Het aanleggen van deze reserve vergt de opbouw van jaarlijks stijgende structurele overschotten op de rekening van de gezamenlijke overheid: tot 1,5 % van het BBP tegen 2013 en tot 2% tegen 2017 – 2018. Van dan af kan het overschot geleidelijk weer dalen en op die manier budgettaire ruimte creëren voor de oplopende kosten van vergrijzing. Zonder daarover al een definitief uitsluitsel te geven (dat wordt overgelaten aan het beleid) analyseert de HRF mogelijke “verdelingsscenario’s” van de vereiste inspanningen daarvoor over de verschillende overheden. T.a.v. de gewesten en de gemeenschappen in het bijzonder stelt de HRF twee keuzes aan de orde:

- kunnen de gewesten en gemeenschappen vanaf 2010 zich afstemmen op een evenwichtsbegroting en in functie daarvan hun uitgaven (inclusief die voor kosten van vergrijzing) laten evolueren ?

- of moeten de gewesten en gemeenschappen een gelijkaardige inspanning leveren op hun uitgaven buiten vergrijzing zoals dat in het kader van het lange termijn begrotingstraject moet toegepast worden op het federale niveau?

In dit rapport hebben we een eerste en nog onvolledige aanzet gegeven voor een meer gedetailleerde analyse van deze keuzes op het niveau van de Vlaamse gemeenschap. Bij deze analyses vertrekken we van de uitgangspunten van de SCvV en van de afdeling “financieringsbehoeften” van de HRF die in het bijzonder ramingen maken en hypothesen hanteren die uitgaan van een constant beleid inzake sociale zekerheid en een constant aandeel van de overheidsontvangsten in het BBP.

Kosten van de vergrijzing ten laste van de Vlaamse begroting

We hebben in eerste instantie een poging ondernomen om in de kosten van vergrijzing die in het verslag van de SCvV aangerekend worden aan entiteit II (de totaliteit van gewesten en gemeenschappen en lokale overheden) de overeenstemmende sociale uitkeringen die ten laste zijn van de Vlaamse overheid af te zonderen. Voor alle duidelijkheid het gaat hier niet om de totale kosten van de vergrijzing die aan Vlaanderen kunnen toegeschreven worden, maar enkel over de kosten die de Vlaamse overheid binnen de huidige institutionele context ten laste neemt. Onze eerste raming geeft aan dat in 2006 (meest recent gepubliceerde rekeningen) dat pakket aan sociale uitkeringen (of kosten van vergrijzing in de definitie van de SCvV) 13,5 % bedragen van de totale primaire uitgaven van de Vlaamse overheid (of € 2,85 mld, daarvan heeft € 211 mln betrekking op het zorgfonds). Daarin is geen rekening gehouden met de lasten van de pensioenen van de ambtenaren van de Vlaamse gemeenschap en van het onderwijzend personeel in Vlaanderen die gedragen worden door de federale overheid. Aan de hand van een aantal uiteenlopende gegevens ramen we die op ongeveer € 2 mld (inclusief de pensioenen van het vrij en officieel gesubsidieerd onderwijs). We nemen voorlopig als eerste aanzet de groeihypothesen over van de SCvV. Bij toepassing daarvan zouden deze uitgaven tussen 2006 en 2012 jaarlijks gemiddeld reëel groeien met bijna 4,4 % (of iets minder dan het dubbel van de BBP – groei), voor de volgende jaren neemt de SCvV een groei in acht die lichtjes hoger ligt dan de reële groei van het BBP. In prijzen van 2006 zouden in die hypothese de kosten op de Vlaamse begroting verbonden aan vergrijzing tegen 2030 opgelopen zijn tot € 5,3 mld en tegen 2050 tot € 7,8 mld (een stijging in aandeel BBP van 0,9 % in 2006 tot 1,05 % in 2050). De pensioenlasten (rustpensioenen) van de Vlaamse ambtenaren en het onderwijzend personeel zouden een duidelijk forsere groei kennen en in % van het BBP stijgen van 0,64 % in 2006 tot 1 % in 2030 en tot 1,1 % in 2050.

De mogelijke begrotingstrajecten toegepast op Vlaanderen

In tweede instantie hebben we de analyses van de HRF voor het lange termijn begrotingstraject onderzocht vanuit het oogpunt van de Vlaamse gemeenschap. We hebben daarbij een bespreking gemaakt van de hypothesen die de HRF hanteert voor de evolutie van de ontvangsten van de gewesten en gemeenschappen en we hebben nagerekend wat de door de HRF gesimuleerde “verdelingsscenario’s” voor de Vlaamse gemeenschap zouden betekenen.

De evolutie van de ontvangsten

Voor de evolutie van de ontvangsten vertrekt de HRF van de hypothese dat het regionale aandeel in de opbrengst van de personenbelasting (PB, een cruciale factor in de verdeling van de federale overdrachten naar gewesten en gemeenschappen) over de gehele prognoseperiode constant zou blijven. Een dergelijke hypothese impliceert dat de welvaartsverschillen (zoals die tot uiting komen in de regionale fiscale capaciteit van de gewesten) nog lichtjes zouden toenemen. Deze hypothese is niet getoetst aan de regionaal uiteenlopende demografische en eventueel sociaaldemografische parameters. We hebben daar voorlopig ook geen voldoende gegevens over (de werkzaamheden van het Vlaamse steunpunt “fiscaliteit en begroting” zullen daar ondersteuning bieden), maar in ieder geval toont onze eigen analyse aan dat de evolutie van die welvaartsverschillen er werkelijk wel toe doet zowel voor de afzonderlijke gewesten en gemeenschappen als voor de federale overheid (inzonderheid door de werking van de solidariteitsbijdrage t.a.v. de gewesten).

De federale overdrachten naar de gewesten en gemeenschappen gezamenlijk zouden bij het scenario dat de HRF hanteert op lange termijn lichtjes afnemen in % van het BBP (van 2006 tot 2050 van 8,44 % tot 8,10 %). Die “winst” voor federaal is echter minimaal in vergelijking met de extra kosten van vergrijzing die zich zullen aandienen. In datzelfde scenario behoudt de Vlaamse gemeenschap echter grotendeels een constant niveau en groeit het belangrijkste pakket van ontvangsten dus vrij gelijklopend met de groei van de economie.

Afwijkende evoluties in de regionale welvaartsverschillen leveren een totaal ander beeld op. Als de welvaartsverschillen de komende jaren toenemen zoals het geval was sedert de werking van de financieringswet dan versterkt de Vlaamse gemeenschap zijn aandeel ten koste van de overige deelgebieden met dien verstande dat op het niveau van het Brussels hoofdstedelijk gewest en het Waalse gewest dat grotendeels gecompenseerd wordt door de solidariteitsbijdrage vanuit de federale overheid die in dat geval extra overdrachten moet doen naar de deelgebieden. Op het niveau van de Franse gemeenschap zouden die groeiende welvaartsverschillen volledig doorwerken. Als daarentegen de welvaartsverschillen afnemen (Brussel en Wallonië versterken opnieuw hun aandeel in de federale opbrengsten van de personenbelasting) dan verliest Vlaanderen ten gunste van de andere deelgebieden en moet bovendien de federale overheid met minder middelen over de brug komen omdat de solidari-

teitsbijdrage afneemt. Indien bijv. in het eerder extreme geval over een periode van 25 jaar de fiscale capaciteit van de drie gewesten naar mekaar zou convergeren dan zou de Vlaamse gemeenschap in 2030 al minder ontvangsten in vergelijking met het scenario van constante welvaartsverschillen moeten incasseren van € 2,17 mld (in prijzen 2006) oplopend tot € 4,15 mld in 2050. De impact van een dergelijke afwijking zou meer dan 80 % bedragen van wat aan stijgende uitgaven voor vergrijzing ten laste van de Vlaamse gemeenschap in dit rapport geraamd wordt.

De impact van de evolutie van de welvaartsverschillen is dus wel degelijk belangrijk en voor de bespreking van de begrotingstrajecten hebben we dan ook voorlopig al het effect berekend van een weliswaar minder drastische evolutie (daling van het aandeel in de PB voor Vlaanderen van 63,3 % in 2006 tot 60 % in 2050). Voor de Vlaamse gemeenschap resulteert dat in vergelijking met het basisscenario in een verlies (prijzen 2006) van bijna € 640 mln in 2030 en € 1,8 mld in 2050.

Mogelijke verdelingsscenario's – impact voor Vlaanderen

De mogelijke verdelingsscenario's van de HRF werden toegepast op de Vlaamse gemeenschap vanuit een dubbel oogpunt:

1. gegeven de geraamde kosten voor de vergrijzing ten laste van de Vlaamse gemeenschap, wat is de beleidsruimte op lange termijn op de primaire uitgaven buiten vergrijzing respectievelijk bij een evenwichtsbegroting en bij een scenario van gelijke groei voor deze uitgaven zoals de federale overheid zou moeten aanhouden;
2. welke ruimte zou de Vlaamse begroting hebben in geval van een evenwichtsbegroting om bovenop de nu geraamde kosten van vergrijzing extra lasten te dragen t.a.v. de vergrijzing (ofwel omdat de huidige ramingen enige onderschatting inhouden ofwel omdat de Vlaamse gemeenschap en de gewesten en de gemeenschappen in het geheel onder één of andere vorm meer moeten bijdragen aan de stijgende kosten van de vergrijzing)?

De belangrijkste resultaten van deze oefening zijn de volgende.

Als de Vlaamse gemeenschap vanaf 2010 verder moet evolueren op een evenwichtsbegroting en uitgaande van de gehanteerde hypothesen over de stijging van de uitgaven voor vergrijzing binnen de huidige institutionele context dan blijft er een gemiddelde beleidsruimte voor de primaire uitgaven buiten vergrijzing die op lange termijn lichtjes uitstijgt boven de groei van de economie. Op middellange termijn (omdat er kan gerekend worden op een daling van de overschotten) zou die positieve kloof nog iets groter zijn. Dat geldt tenminste indien Vlaanderen

zijn aandeel in de opbrengsten van de personenbelasting kan behouden. Een geleidelijke daling van het aandeel tot bijv. 60 % tegen 2050 zou die beleidsruimte al onder de groei van het BBP brengen (een afwijking van 0,08 tot 0,1 % - punt van het BBP).

De uitgangspositie waarin de federale begroting is terechtgekomen en de bijzondere uitdagingen die zich stellen op middellange termijn laten vermoeden dat de opbouw van substantiële structurele overschotten uitsluitend op federaal niveau niet mogelijk zal zijn. De hierboven samengevatte resultaten geven aan dat de Vlaamse gemeenschap wel over een ruimte beschikt om bijkomende inspanningen op te vangen zonder ten gronde de beleidsruimte aan te tasten. Een beleidsruimte die maximaal 0,25 % – punt onder de gemiddelde reële groei van het BBP blijft is verzoenbaar met een evenwichtsbegroting en een extra aan lasten (eventueel onder de vorm van extra lasten voor de vergrijzing) die tegen 2030 25 % hoger ligt dan wat nu aan lasten wordt in rekening gebracht voor de Vlaamse gemeenschap. Tegen 2050 zou dat oplopen tot 50 %. Dat is dan wel in het geval Vlaanderen zijn aandeel in de personenbelasting kan handhaven. Een achteruitgang op dat vlak zou uiteraard die extra marge inperken. Die marge is echter kleiner dan de impact van de pensioenlasten voor de ambtenaren en het onderwijzend personeel. Een eventuele overname van die lasten zou slechts kunnen verzoend worden met een beleidsruimte die maximaal 0,25 % - punt afwijkt van de reële BBP – groei als er een gedeeltelijke compensatie is door extra middelen. In het rapport wordt – louter ter illustratie - een dergelijke gedeeltelijke compensatie gesimuleerd vanaf 2010 evoluerend van 100 % compensatie bij de start tot 70 % in 2030. In dat geval blijft in de periode 2012 – 2030 de beleidsruimte binnen de vooropgestelde range van 0,25 %. Finaal zou dat enige verlichting geven voor het federale niveau, maar uiteindelijk blijft in het licht van de verwachte stijging van de kosten van de vergrijzing de impact eerder beperkt (0,31 % van het BBP in 2030 of 9 % van de extra kosten die het federale niveau in dat geval zou moeten verwerken tussen 2006 en 2030).

Hoe dan ook, dat soort extra inspanningen moet op het niveau van de gewesten en gemeenschappen op een symmetrische wijze worden doorgevoerd. Wat dat betreft blijven de vaststellingen die de HRF al eerder deed overeind.

De verdere aanpak

Tenslotte hebben we in dit eerste rapport een indicatie gegeven in welke zin het budgettaire debat over de impact van demografie (vergrijzing en ontgroening) in een volgende fase moet worden verfijnd en uitgebreid. De sociale partners hopen daarvoor in de komende maanden extra informatie te krijgen in het bijzonder op basis van de lopende onderzoeken in het kader van het Vlaamse steunpunt “fiscaliteit en begroting”. De aangekondigde nieuwe demografische vooruitzichten van het planbureau zijn in dat opzicht ook van groot belang.

Bovendien moet het debat over de budgettaire uitdagingen van de demografische ontwikkelingen in het algemeen voor de Vlaamse begroting in een ruimer perspectief bekeken worden

dan de nu bestaande doorrekening van de kosten van de vergrijzing. In hoofdstuk 3 van dit rapport doen we daarover enige suggesties.

De aanpak ervan is van groot belang om een meer definitieve uitspraak te doen over de hierboven gesimuleerde begrotingstrajecten op middellange en lange termijn.

Hoofdstuk 1 – Het federale debat over vergrijzing

Met de goedkeuring van de wet op het zilverfonds in 2001 is een aanzet gegeven voor een systematische analyse van de budgettaire kosten op lange termijn die verbonden zijn aan de vergrijzing. Sedert 2002 brengt de “studiecommissie voor de vergrijzing” (SCvV) jaarlijks een verslag uit. De SCvV is opgericht binnen de Hoge Raad van Financiën (HRF), waarbinnen ook de “afdeling financieringsbehoeften” functioneert. Deze laatste afdeling werd opgericht in het kader van de Bijzondere Financieringswet (BFW) van 1989 en moet in het bijzonder adviseren over de begrotingsdoelstellingen voor de verschillende overheden.

De federale werkzaamheden over “begroting en vergrijzing” spitsen zich toe op drie samenhangende onderdelen:

1. De SCvV maakt jaarlijks een raming van de kosten die samenhangen met vergrijzing. Oorspronkelijk waren die ramingen beperkt tot 2030, in de meest recente versies strekken de ramingen uit tot 2050. Het jongste verslag dateert van juni 2007. De middellange termijnramingen (tot en met 2012) zijn overgenomen uit de middellange termijnvooruitzichten van het federaal planbureau (FPB, huidige raming 2007 – 2012). Voor de jaren vanaf 2013 hanteert de SCvV eigen lange termijnhypothese. De ramingen maken een uitsplitsing van de impact van de kosten verbonden aan vergrijzing op de overheidsfinanciën van de twee entiteiten zoals die gebruikelijk worden gehanteerd (entiteit I staat voor federale overheid en sociale zekerheid, entiteit II staat voor gewesten en gemeenschappen en lokale overheden).
2. De “afdeling financieringsbehoeften” van de HRF bepaalt het begrotingstraject op middellange en lange termijn dat moet toelaten die stijgende kosten van vergrijzing tot 2050 op te vangen zonder twee essentiële doelstellingen van het begrotingsbeleid in het gedrang te brengen: duurzaamheid (geen schuldexplosie) en intertemporele neutraliteit¹. Beide doelstellingen worden uitgewerkt met concrete indicatoren. De HRF legt een begrotingstraject vast voor de gezamenlijke overheid en evalueert scenario's over de verdeling van de inspanningen (en groeimogelijkheden) over de entiteiten en de verschillende overheden. Voorlopig zet de HRF dat om in concrete begrotingsdoelstellingen voor de onderscheiden overheidsniveaus op middellange termijn. Voor de lange termijn worden uitsluitend mogelijke scenario's voorgesteld waarover het beleid zich moet uitspreken.

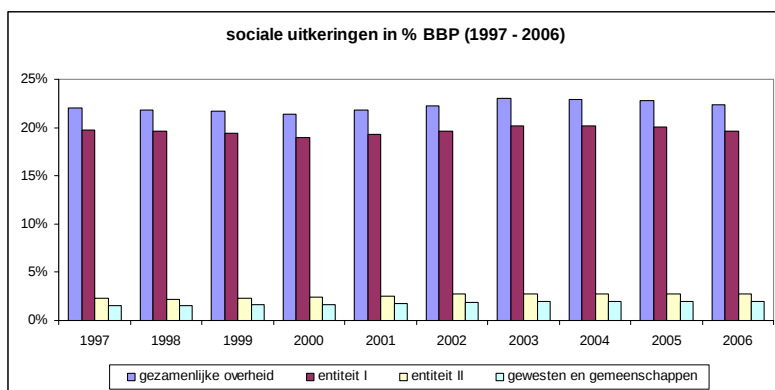
¹ Dit begrip kan in een dubbele betekenis gebruikt worden. Enerzijds de betekenis die al geruime tijd in adviezen van de HRF en overigens ook van de SERV werd gebruikt: streven naar gelijke groeimogelijkheden voor de primaire uitgaven over de verschillende legislaturen heen. En anderzijds een streven naar een evenwichtige verdeling van de bijdrage die de werkende bevolking over de generaties heen moet dragen om de primaire uitgaven te financieren.

3. Het federaal planbureau (FPB) raamt de kloof (respectievelijk budgettaire ruimte) tussen het vooropgezette groeipad uit (2) en ongewijzigd beleid op middellange termijn (huidige raming tot en met 2012).

In de verdere bespreking focussen we op de onderdelen (1) en (2). Vooraleer over te gaan tot een bespreking van de positie van de Vlaamse gemeenschap in deze problematiek vatten we bondig de belangrijkste gegevens uit de federale analyses samen. In punt 1 geven we een korte toelichting bij de ramingen van de SCvV over de budgettaire kosten van de vergrijzing (inclusief de gehanteerde uitsplitsing tussen entiteit I en II). In punt 2 bespreken we de voorstellen en de scenario's van de HRF voor het begrotingstraject op lange termijn.

1. De raming van de kosten verbonden aan de vergrijzing

De SCvV hanteert een definitie van “kosten verbonden aan vergrijzing”, waarin niet alleen de meest voor de hand liggende rubrieken zoals pensioenen en uitgaven voor gezondheidszorg zijn opgenomen, maar ook alle sociale uitgaven die in meerdere of mindere mate door demografische en sociaaldemografische parameters worden bepaald. En dus zijn ook uitgaven zoals kinderbijslag, werkloosheidsuitkeringen, tegemoetkomingen aan gehandicapten, mee in deze definitie opgenomen. In principe stemmen deze uitgaven overeen met wat in de nationale rekeningen van het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) in de overheidsrekeningen overeenstemt met de sociale uitkeringen². De SCvV maakt een raming van het aandeel van deze uitgaven in het BBP over een periode tot en met 2050.



In bijgevoegde grafiek wordt de evolutie van deze sociale uitkeringen (in % van het BBP) over de periode 1997 – 2006 samengevat, inclusief de uitsplitsing naar overheidsniveaus.

² Deze gegevens worden jaarlijks door het INR gepubliceerd in de loop van september onder de tabellen 4 – deel overheidsrekeningen. De meest recente publicatie van september 2007 bevat de gegevens tot en met 2006.

Over de afgelopen tien jaar zijn deze uitgaven op het niveau van de gezamenlijke overheid redelijk stabiel gebleven (na een aanvankelijke daling vanaf 2002 een stijgende trend)³. Het aandeel van entiteit II is uiteindelijk erg beperkt, weliswaar toenemend. Bovendien wordt dit aandeel nog opgetrokken doordat in de nationale rekeningen de rustpensioenen ten voordele van ambtenaren van de deelgebieden en van de lokale overheden en van de leerkrachten uit het onderwijs worden aangerekend bij entiteit II niettegenstaande ze budgettair volledig te laste zijn van de federale overheid. Anderzijds zijn in de nationale rekeningen de uitgaven voor de Vlaamse zorgverzekering niet aangerekend aan de gewesten en gemeenschappen. Voor meer toelichting hierbij zie verder.

Hieronder bespreken we kort de precieze inhoud van deze uitgaven in het verslag van de SCvV en dan in het bijzonder de samenstelling van de uitgaven ten laste van de gewesten en gemeenschappen (punt 1.1.). Vervolgens geven we een overzicht van de hypothesen die de SCvV gebruikt voor de raming van deze uitgaven (punt 1.2). En tenslotte bespreken we de resultaten zoals ze opgenomen zijn in het meest recente verslag, opnieuw met enige bijkomende gegevens over de positie van gewesten en gemeenschappen daarbij.

1.1. Welke uitgaven worden onder de noemer “vergrijzing” aangerekend?

In tabel 1 nemen we de “componenten van de budgettaire kost van de vergrijzing” voor het jaar 2006 over van de SCvV en vullen we op basis van gegevens van het FPB aan met de cijfers voor de gewesten en de gemeenschappen.

De hoofdbrok van de uitgaven voor vergrijzing zijn de pensioenen. De pensioenuitgaven ten gunste van werknemers uit de private sector en van zelfstandigen horen volledig thuis onder de sociale zekerheid (entiteit I). Het gros van de overheidspensioenen (rust – en overlevingspensioenen⁴) wordt ten laste genomen door de federale overheid. Dat geldt eveneens voor de rustpensioenen van de ambtenaren van gewesten en gemeenschappen en van de lokale overheden (voor zover ze niet opgenomen zijn onder de sociale zekerheid) en van de personeelsleden van het onderwijs van de gemeenschappen (inclusief gesubsidieerd onderwijs).

³ Bij het beoordelen van deze evolutie moet ook rekening worden gehouden met het noemereffect dat samenhangt met de groei van het BBP. Bovendien is de evolutie ook bepaald door specifieke maatregelen die werden doorgevoerd. De overname van de pensioenlast van de statutaire ambtenaren van Belgacom heeft bijv. vanaf 2004 de pensioenuitgaven verhoogd met meer dan € 200 mln (in 2006 opgelopen tot € 236 mln). Vanaf 2007 zal een dergelijk effect ook spelen voor de overname van pensioenlasten van de NMBS (tot nu toe was er op de begroting wel een bijdrage aan de NMBS maar die werd niet aangerekend op de sociale uitkeringen). Vanaf 2002 zijn er extra uitgaven in het kader van de Vlaamse zorgverzekering (opgelopen van € 69 mln in 2002 tot bijna € 200 mln in 2006).

⁴ De SCvV rekent daar ook de uitkeringen in het kader van de inkomensgarantie voor ouderen (IGO, het vroeger gewaarborgd inkomen voor bejaarden) bij.

In de nationale rekeningen worden die pensioenlasten toegerekend aan respectievelijk de gewesten en gemeenschappen en aan de lokale overheden⁵. In realiteit zijn ze in de huidige institutionele context volledig ten laste van het budget van de federale overheid. De SCvV rekent die ook toe aan het federale niveau, maar zondert ze wel af in de tabel. Op die manier draagt de federale overheid de pensioenlasten van entiteit II voor een bedrag van 1,2 % van het BBP. 75 % daarvan heeft betrekking op de gewesten en gemeenschappen (ambtenaren en personeelsleden van het gemeenschapsonderwijs en het gesubsidieerd vrij onderwijs). De pensioenlasten die de gewesten en gemeenschappen budgettair zelf dragen hebben betrekking op enerzijds de uitgaven voor het TBS – stelsel⁶ in het onderwijs en pensioenuitgaven van een aantal instellingen die met de overheid worden geconsolideerd en die hun pensioenuitgaven zelf dragen (en niet via bijv. de pool van de parastatalen die thuishoort onder de federale overheid). Voor Vlaanderen gaat het bijv. over de pensioenlasten van De Lijn, het VRT – pensioenfonds (voor een becijfering zie verder).

Tabel 1 componenten van de budgettaire kost van de vergrijzing volgens de SCvV (in % BBP; 2006)

	gezamenlijke overheid	entiteit I	entiteit II	gewesten en gemeenschappen
pensioenen	8,9	8,6	1,4	1,1
werknemers en zelfstandigen	5,7	5,7		
overheid	3,2	2,9	1,4	1,1
waarvan entiteit I		1,7		
waarvan entiteit II, ten laste van entiteit I		1,2	-1,2	-0,9
waarvan entiteit II, ten laste van entiteit II			0,3	0,2
gezondheidszorg	6,9	6,2	0,7	0,6
zorgverzekering	0,1		0,1	0,1
arbeidsongebondenheid	1,2	1,2		
werkloosheid	2,1	2,1		
brugpensioen	0,4	0,4		
kinderbijslag	1,6	1,5	0,1	0,1
overige sociale uitgaven	1,6	1,1	0,5	0,2
totaal	22,8	21,1	1,7	1,2
totaal inclusief pensioenen te laste van entiteit I			2,9	2,1
p.m. bezoldigingen onderwijzend personeel	4,0		4,0	3,1
waarvan lokale overheden ten laste van G&G				0,9

bron: SCvV verslag juni 2007 + FPB

Voor alle duidelijkheid, de pensioenuitgaven die hier worden toegerekend aan entiteit II hebben uitsluitend betrekking op de rustpensioenen voor statutaire ambtenaren waarvoor de

⁵ Langs de zijde van de ontvangsten wordt dat gecompenseerd door een fictieve inkomensoverdracht vanuit de federale overheid.

⁶ Ter beschikking stelling voorafgaand aan het rustpensioen.

overheden en de ambtenaren geen bijdrage betalen⁷. De meeste instellingen die mee met de Vlaamse gemeenschap worden geconsolideerd zijn aangesloten bij de “pool van de parastatalen” en betalen als werkgever een pensioenbijdrage. Voor de overlevingspensioenen wordt een bijdrage betaald door de ambtenaren. In beide gevallen horen die thuis onder de federale overheid (voor een becijfering zie verder)⁸.

De tweede grote brok in de uitgaven voor vergrijzing zijn de uitgaven voor gezondheidszorg inclusief de uitgaven binnen het kader van de Vlaamse zorgverzekering.

Op het niveau van de gewesten en de gemeenschappen is de omschrijving “gezondheidszorg” ruimer dan strikt gezondheidszorg en worden door de SCvV ook substantiële onderdelen die onder “sociale bijstand” vallen mee in rekening gebracht. Voor de Vlaamse gemeenschap zijn hier de diensten voor gezinszorg, de tegemoetkomingen voor residentiële zorg en voor ambulante zorg in de gehandicaptenzorg, de tussenkomsten in de geestelijke gezondheidszorg onder begrepen (voor de becijfering zie verder).

De uitgaven voor de Vlaamse zorgverzekering spreken voor zichzelf. Het gaat uiteraard uitsluitend over de uitkeringen en zonder rekening te houden met de uitgaven voor de werking van het zorgfonds.

Uitgaven onder de rubrieken “arbeidsonbekwaamheid, werkloosheid en brugpensioen” vallen uitsluitend ten laste van entiteit I.

De kinderbijslagen die door de overheden en de daarmee geconsolideerde instellingen betaald worden ten gunste van de statutaire ambtenaren (en waarvoor geen bijdrageregeling geldt) worden aangerekend aan het overheidsniveau waarop ze betrekking hebben. Voor de gewesten en gemeenschappen gaat het dus zowel over de uitkeringen voor kinderbijslag betaald door de respectievelijke ministeries als de verschillende openbare instellingen (maar dan uitsluitend ten gunste van statutaire personeelsleden, voor kinderbijslag t.a.v. het contractueel personeel geldt de werknemersregeling).

⁷ We maken hier abstractie van de responsabiliseringsbijdrage die de gewesten en de gemeenschappen in het kader van de financieringsregeling moeten dragen. De responsabiliseringsbijdrage is ingevoerd om de gewesten en gemeenschappen te responsabiliseren voor hun beslissingen over de loonontwikkeling van hun statutaire ambtenaren. Die ontwikkeling werkt immer via de zogenaamde perequatie door op de pensioenen. Voor 2007 bedroeg die responsabiliseringsbijdrage van de Vlaamse gemeenschap € 7,1 mln.

⁸ Rustpensioenen worden toegekend aan op rust gestelde personeelsleden en overlevingspensioenen worden toegekend aan zogenaamde rechtverkrigenden van deze personeelsleden. De rustpensioenen van de statutaire ambtenaren van de ministeries en van het onderwijzend personeel worden bij manier van spreken “gratis” verstrekt (er worden daar geen bijdragen voor betaald). Voor de overlevingspensioenen is dat niet het geval, er wordt door de ambtenaar een bijdrage van 7,5 % betaald op het brutoloon. De rustpensioenen van statutaire ambtenaren in diverse instellingen zijn wel het voorwerp van een bijdrage (van de werkgever), voor de overlevingspensioenen geldt eveneens een bijdrage van de werknemer. De pensioenen van het contractueel personeel vallen onder de regeling van de werknemers in de private sector.

De overige sociale uitgaven hebben op het niveau van entiteit I vooral betrekking op arbeidsongevallen, beroepsziekten en fondsen voor bestaanszekerheid. Op het niveau van de lokale overheden gaat het in hoofdzaak over de uitkeringen in het kader van het leefloon (vroeger bestaansminimum). Op het niveau van de gewesten en gemeenschappen is het een samenspel van diverse tegemoetkomingen. De belangrijkste zijn op het niveau van de Vlaamse gemeenschap de netto toelagen die vanuit Kind en Gezin verstrekt worden aan de kinderopvang⁹, de studietoelagen, uitgaven t.a.v. gehandicapten voor materiële bijstand en persoonlijk assistentiebudget (PAB), subsidies voor animatie in rusthuizen. Tegemoetkomingen in het kader van arbeidsvermindering, premies voor oudere werknemers en subsidies in het kader van het algemeen welzijnswerk en voor studentenvoorzieningen zijn eveneens ondergebracht in deze rubriek.

Tenslotte neemt de SCvV een pakket uitgaven op in haar verslag "buiten categorie", met name de uitgaven voor bezoldigingen van het onderwijzend personeel. Deze uitgaven (waarvan het aandeel in het BBP volgens de vooruitzichten van de SCvV op lange termijn zal dalen) worden niet mee in rekening gebracht voor het bepalen van de kostenevolutie van de vergrijzing. Uiteraard zijn die volledig toe te wijzen aan entiteit II. Volgens de methodologie van de nationale rekeningen worden de lonen van het onderwijzend personeel in het gemeentelijk en provinciaal onderwijs ondergebracht bij de lokale overheden niettegenstaande ze budgettair ten laste zijn van de gemeenschappen. Die last op het niveau van de gemeenschappen wordt echter opgenomen onder een inkomensoverdracht aan de lokale overheden en dus niet bij de loonmassa gerekend op het niveau van de gemeenschappen.

1.2. Welke hypothesen gebruikt de SCvV om de evolutie van de uitgaven te ramen?

De SCvV hanteert in haar verslag 4 groepen van hypothesen:

- demografische en sociaaleconomische hypothesen;
- macro-economische hypothesen;
- hypothesen over het sociaal beleid;
- en specifieke hypothesen voor bepaalde uitgavencategorieën.

1.2.1 Demografische en sociaaleconomische hypothesen

Vooralsnog hanteert de SCvV (berekeningen FPB) nog altijd de demografische hypothesen van de bevolkingsvooruitzichten 2000 – 2050 die in 2000 werden uitgevoerd, weliswaar geac-

⁹ De toelagen die K&G toekent verminderd met de opbrengsten van de ouderbijdragen.

tualiseerd voor de meest recente ontwikkelingen (tot en met 2006). In de loop van volgend jaar wordt een volledig geactualiseerde raming verwacht.

De belangrijkste gegevens zijn samengevat in tabel 2. In het eigenlijke verslag van de SCvV worden de ramingen uitsluitend opgenomen op het niveau van het rijk en zonder regionale verdeling.

Meest belangrijke vaststelling bij deze aannames is uiteraard de overigens bekende afwijken- de demografische ontwikkeling die voor Vlaanderen verwacht wordt in vergelijking met de twee andere gewesten.

Tabel 2 de evolutie van de bevolking tussen 2006 en 2050 volgens leeftijdsgroepen en per gewest (2006=100)

	2012	2030	2050
Vlaanderen			
0 - 14 jaar	95	92	89
15 - 64 jaar	101	93	88
65 en meer	107	146	159
totaal	101	102	101
Wallonië			
0 - 14 jaar	98	100	99
15 - 64 jaar	103	99	100
65 en meer	103	147	168
totaal	102	108	111
Brussel			
0 - 14 jaar	101	95	94
15 - 64 jaar	101	104	104
65 en meer	100	126	154
totaal	101	106	110
Rijk			
0 - 14 jaar	97	95	93
15 - 64 jaar	101	96	93
65 en meer	105	145	162
totaal	101	104	105

bron: FPB + eigen berekeningen

Activiteitsgraden en hypothesen over veranderingen in het sociaaleconomisch statuut (zoals uitstappen uit de beroepsbevolking n.a.v. pensioenleeftijd, brugpensioen,) zijn voor de middellange termijn (tot 2012) overgenomen uit de middellange termijnvooruitzichten van het FPB. Voor de lange termijn worden eigen hypothesen gehanteerd. Activiteitsgraad (inclusief oudere werklozen) zou tot en met 2030 toenemen van 72,2 % in 2006 tot 75,2 % en dan verder min of meer stabiliseren (75 % in 2050). De brugpensioneringsgraad zou op middellange

termijn ten gevolge van de genomen maatregelen in het generatiepact afnemen van 8,9 % tot 7,5 % in 2012. Op lange termijn zou die stabiliseren op een iets hoger niveau 7,9 %¹⁰.

1.2.2 Macro-economische hypothesen

De macro-economische hypothesen op middellange termijn (tot en met 2012) zijn overgenomen uit de jongste middellange termijnvooruitzichten van het FPB. Voor de jaren vanaf 2013 worden eigen lange termijnhypothesen gehanteerd:

- jaarlijkse toename van de productiviteit en de lonen per tewerkgestelde van 1,75 %, wat voor de productiviteitstoename onder het lange termijn historisch gemiddelde ligt maar duidelijk positiever is dan het gemiddelde in de afgelopen 25 jaar¹¹;
- de structurele werkloosheidsgraad (inclusief oudere niet werkzoekende werklozen in % van de beroepsbevolking) bedraagt 13,9 % in 2006 en wordt in de ramingen verondersteld af te nemen tot 11,8 % in 2012 en tot 8 % in 2030 om verder op dat niveau te stabiliseren;
- de werkgelegenheidsgraad (in % van de bevolking op arbeidsleeftijd 15 – 64) wordt afgeleid van de demografische prognose naar leeftijdscategorieën gecombineerd met de sociaaleconomische hypothesen en de hypothese over de evolutie van de werkloosheidsgraad. Op grond daarvan zou de werkgelegenheidsgraad op Belgisch niveau toenemen van 62,2 % in 2006 tot 69,2 % in 2030 om dan min of meer te stabiliseren op dat niveau (69 % in 2050).

1.2.3 Hypothesen over het sociaal beleid

De reeds genomen beslissingen over aanpassing van de uitkeringen (oorspronkelijke beslissingen in de bijzondere ministerraad van Oostende in 2004 en extra voorzieningen in het kader van het generatiepact) zijn bepalend voor de evolutie tot en met 2008. Voor de verdere jaren worden specifieke hypothesen vooropgezet voor de welvaartsaanpassingen. Voor uitgaven die van belang zijn op het niveau van de gewesten en de gemeenschappen is er in het bijzonder de hypothese over een welvaartsaanpassing (zogenaamde perequatie van de overheidspensioenen) die met 0,5 % wordt losgekoppeld van de loonontwikkeling (blijft onder de groei van de lonen). Forfaitaire toelagen (bijv. in het kader van de zorgverzekering) zouden met 1 % welvaartsaanpassing evolueren.

¹⁰ De activiteitsgraad meent de beroepsbevolking (werkend + werklozen) in % van de bevolking op actieve leeftijd (15 – 64). De werkgelegenheidsgraad berekent het aandeel van de effectief werkende bevolking (zelfstandigen, werknemers en ambtenaren) in % van de bevolking op actieve leeftijd (is een combinatie van beroepsbevolking en werkloosheidsgraad). De bruggensioneringsgraad wordt berekend als een % van de potentiële beroepsbevolking (beroepsbevolking aangevuld met gerechtigden op een bruggensioen een uitkering voor voltijdse loopbaanonderbreking) – bron verslag SCvV.

¹¹ Precies daarom is deze hypothese niet onomstreden.

1.2.4 Enkele specifieke hypothesen

Zie verder hoofdstuk 2 punt 2.2.

1.3. Wat zijn de belangrijkste resultaten?

De resultaten uit het jongste jaarverslag van de SCvV zijn samengevat in tabel 3. Deze resultaten zijn voor de gewesten en gemeenschappen aangevuld met eigen berekeningen op basis van gegevens van het FPB.

Volgens deze ramingen zouden de uitgaven verbonden aan de vergrijzing op het niveau van de gezamenlijke overheid stijgen met 6,1 % - punt van het BBP tegen 2050. Binnen de huidige institutionele context is die stijging quasi uitsluitend voor rekening van entiteit I (federale overheid en sociale zekerheid). De verwachte stijging voor pensioenen en gezondheidszorg op niveau van entiteit I bedraagt 8 %, maar dat wordt gecompenseerd door de verwachte daling op de andere rubrieken. Op het niveau van de gewesten en de gemeenschappen zou de groei van de uitgaven verbonden aan de vergrijzing nauwelijks uitstijgen boven 0,1 % van het BBP. Daarbij is dan wel geen rekening gehouden met de stijging die verwacht wordt op de overheidspensioenen op het niveau van de gewesten en de gemeenschappen die ten laste zijn van de federale overheid (+ 0,9 %). De SCvV raamt afzonderlijk de verwachte evolutie van de bezoldigingen van het onderwijzend personeel maar houdt die buiten de globale raming. Het gewicht van de lonen voor het onderwijzend personeel (uiteindelijk volledig ten laste van de gemeenschappen) zou tegen 2050 gedaald zijn met 0,3 % - punt.

Tabel 3 de raming van de kosten voor de vergrijzing volgens het jaarverslag van de SCvV (juni 2007) in % van het BBP

	2006	2012	2030	2050	2006 - 2030	2030 - 2050
Gezamenlijke overheid (a + b)	22,8	23,7	27,4	29,0	4,6	1,6
Entiteit I						
pensioenen	8,6	9,1	12,4	13,1	3,8	0,7
werknemers en zelfstandigen	5,7	5,9	8,2	8,5	2,5	0,3
overheid	2,9	3,2	4,2	4,6	1,3	0,4
entiteit I	1,7	1,8	2,3	2,5	0,6	0,2
entiteit II, ten laste van entiteit I	1,2	1,4	1,9	2,1	0,7	0,2
gezondheidszorg	6,2	6,9	8,2	9,5	2,0	1,3
arbeidsonbekwaamheid	1,2	1,3	1,1	1,0	-0,1	-0,1
werkloosheid	2,1	1,8	1,2	1,1	-0,9	-0,1
brugpensioen	0,4	0,4	0,4	0,4	0,0	0,0
kinderbijslag	1,5	1,3	1,2	1,0	-0,3	-0,2
overige sociale uitgaven	1,1	1,1	1,1	1,1	0,0	0,0
totaal entiteit I (a)	21,1	21,9	25,6	27,2	4,5	1,6
Entiteit II						
overheidspensioenen	1,4	1,6	2,1	2,3	0,7	0,2
waarvan ten laste van entiteit I (c)	-1,2	-1,4	-1,9	-2,1	-0,7	-0,2
waarvan ten laste van entiteit II	0,3	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0
gezondheidszorg en sociale bijstand	0,7	0,9	0,9	0,9	0,1	0,0
zorgverzekering	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
kinderbijslag	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
overige sociale uitgaven	0,5	0,5	0,5	0,5	0,0	0,0
totaal entiteit II (exclusief c) (b)	1,7	1,8	1,8	1,9	0,1	0,0
p.m. bezoldigingen onderwijzend personeel	4,0	3,8	3,6	3,7	-0,3	0,0
Gewesten en gemeenschappen						
overheidspensioenen	1,1	1,3	1,7	1,8	0,6	0,2
waarvan ten laste van federale overheid (c)	-0,9	-1,1	-1,5	-1,7	-0,6	-0,1
waarvan ten laste van G&G	0,2	0,1	0,2	0,2	0,0	0,0
gezondheidszorg en sociale bijstand	0,6	0,7	0,7	0,7	0,1	0,0
zorgverzekering	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
kinderbijslag	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
overige sociale uitgaven	0,2	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0
totaal G&G (exclusief c)	1,2	1,3	1,3	1,3	0,1	0,0
p.m. bezoldigingen onderwijzend personeel	3,1	3,0	2,8	2,8	-0,3	0,0
lokale overheden ten laste van G&G	0,9	0,8	0,8	0,8	-0,1	0,0

bron: SCvV jaarverslag juni 2007 + FPB

2. Doelstellingen voor een duurzaam begrotingsbeleid in het licht van de vergrijzing

Na een tijdje inactiviteit is de “afdeling financieringsbehoeften” in 2007 terug aan het werk gegaan. In maart 2007 werd in een eerste advies¹² een begrotingstraject op lange termijn in het licht van de stijgende kosten van de vergrijzing voorgesteld. Deze voorstellen werden uitgewerkt op basis van het verslag van de SCvV van 2006. In juli 2007¹³ publiceerde de HRF een evaluatie van het gevoerde begrotingsbeleid in 2006 en werden de eerder geformuleerde voorstellen voor het begrotingstraject op middellange termijn geactualiseerd. We besteden in dit overzicht vooral aandacht aan de voorstellen uit het eerste rapport met weliswaar enige verwijzingen naar de actualisering. Overigens is door de effectieve evolutie van de financiën in 2007 en het vooralsnog uitblijven van een federale begroting voor 2008 ook al een belangrijk deel van die actualisering op middellange termijn achterhaald. De budgettaire stellingen van de federale interimregering voor 2008 zouden mikken op een begrotingsevenwicht voor de gezamenlijke overheid in plaats van het oorspronkelijk vooropgezette overschot van 0,6 % van het BBP. De regeringsverklaring spreekt van “het wegwerken van het tekort dat zich situeert tussen 0,4 en 0,7 %”. Ondertussen geven de eerste gegevens over 2007 aan dat het tekort voor de gezamenlijke overheid in 2007 op 0,3 % van het BBP is gestrand.

2.1. Wat zijn de kenmerken van een duurzaam begrotingsbeleid?

De HRF hanteert twee essentiële criteria bij de keuze van het te volgen begrotingstraject.

Het moet ten eerste “houdbaar” zijn wat in de praktijk gelijkgesteld wordt met een evolutie van de overheidsschuld die tendeert naar “een laag en stabiel niveau”. Een dergelijke doelstelling kan worden bereikt als in de komende jaren de overheidsschuld versneld wordt verminderd door opbouw van overschotten die na verloop van tijd geleidelijk worden afgebouwd tot een structureel financieringstekort dat op lange termijn uitkomt op ongeveer 1 % van het BBP. Bij een dergelijk tekort kunnen de zogenaamde automatische stabilisatoren spelen zonder de maximale grens van 3 % in het gedrang te brengen. En in het hervormde stabiliteits- en groeipact van de EU (2005) wordt voor lidstaten met een lage overheidsschuld en een hoog groeipotentieel dergelijk niveau ook naar voor geschoven. Een begrotingstraject dat daaraan beantwoordt zou op lange termijn leiden tot een schuldstabilisatie van minder dan 30 % van het BBP. Eind 2006 bedroeg de schuld op het niveau van de gezamenlijke overheid 87 %.

¹² HRF, afdeling “financieringsbehoeften van de overheid”: Naar houdbare en intertemporeel neutrale overheidsfinanciën in het licht van de vergrijzing” (maart 2007).

¹³ HRF, afdeling “financieringsbehoeften van de overheid”: Evaluatie van de uitvoering van het stabiliteitsprogramma in 2006 en vooruitzichten voor 2007 – 2011 (juli 2007).

Ten tweede moet dat begrotingstraject ook “zoveel mogelijk intertemporeel neutraal” zijn, wat impliceert dat noodzakelijke begrotingsinspanningen niet worden doorgeschoven naar latere

Automatische stabilisatoren vlakken de conjunctuurbeweging uit zonder dat de overheid uitdrukkelijk moet tussenkomen.

Primaire uitgaven zijn uitgaven zonder rentelasten. Het primair saldo is gelijk aan het totale begrotingssaldo verhoogd met de rentelasten. In de toekomst zal dit primair saldo negatief beïnvloed worden door de stijgende kosten voor vergrijzing. Indien de overheidsontvangsten constant blijven in verhouding tot het BBP dan zal het primair saldo buiten vergrijzing alleen maar gelijk blijven als de rentelasten in % van het BBP voldoende dalen ten gevolge van een afbouw van de overheidsschuld. Als het totale begrotings-saldo bovendien moet stijgen dan is de vereiste daling van de rentelasten nog groter om een constant primair saldo buiten vergrijzing te realiseren.

generaties. Dit criterium wordt geoperationaliseerd door het primaire saldo (exclusief de uitgaven voor vergrijzing) over de duur van het begrotingstraject zoveel mogelijk constant te houden. Maar dit criterium wordt nog aangevuld met een tweede criterium dat rekening houdt met de evolutie in de tijd van de

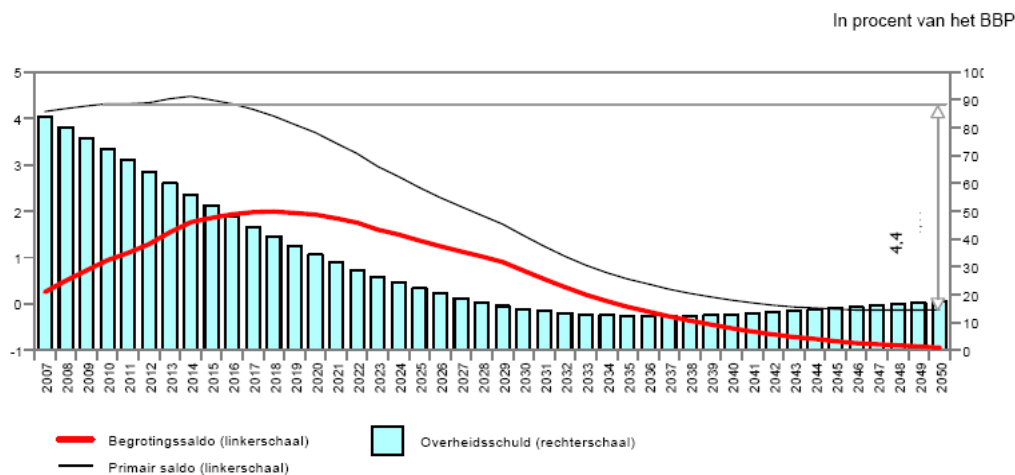
verhouding tussen actieve en niet-actieve bevolking. Vermits in de toekomst die verhouding substantieel zal wijzigen zal de gemiddelde bijdrage van de actieve bevolking in de realisatie van dit primair saldo stijgen. Een te grote afwijking tussen de gemiddelde bijdrage van de huidige actieve bevolking met die van de toekomstige actieve bevolking wordt als onevenwichtig beschouwd en is zoveel mogelijk te vermijden.

2.2. Welk begrotingstraject stelt de HRF voor op het niveau van de gezamenlijke overheid?

De HRF had reeds vroeger voorstellen voor een begrotingstraject op lange termijn uitgetekend. Het laatste advies daarover dateerde echter al van juli 2004. Op dat ogenblik stelde de HRF een begrotingstraject voor waarbij op middellange termijn via stijgende overschotten een voldoende grote reserve zou worden aangelegd om vanaf het moment dat de kosten voor de vergrijzing zouden stijgen die oplopende kosten volledig te kunnen opvangen. Men spreekt in dit geval van een “volledige voorfinanciering”: er is een voldoende marge verzekerd vooraleer de stijgende kosten zwaar beginnen door te wegen zodat er op dat moment zelf geen extra inspanningen meer moeten gebeuren.

Bij het nieuwe advies (maart 2007) is de uitgangspositie heel wat ongunstiger en de kostenstijging van de uitgaven voor vergrijzing is duidelijk groter geworden en reikt ook verder in de tijd (nieuwe ramingen gaan tot 2050). Rekening houdend met deze uitgangspunten houdt de HRF niet langer vast aan een “volledige voorfinanciering”. Er wordt een meer gematigde for-

mule aangehouden die zorgt voor een voorfinanciering van 80 % van de extra kosten voor vergrijzing.



Bron: SCvV en HRF.

Deze keuze wordt voorgesteld als een tussenscenario in vergelijking met aan de ene kant een scenario van “volledige voorfinanciering” en aan de andere kant een scenario van “behoud van evenwichtsbegroting” vanaf 2008. Die beide scenario's worden verworpen:

- “volledige voorfinanciering”, omdat het op middellange termijn de ruimte voor een actief werkgelegenheidsbeleid en economische vernieuwing (ook nodig om de kosten van de vergrijzing aan te pakken) teveel beperkt en discontinuïteit in het beleid veroorzaakt;
- “evenwichtsbegroting, omdat het amper een marge creëert van ongeveer 50 % van de kosten van de vergrijzing (dalende rentelasten), maar vanaf 2015 nog altijd radicale ingrepen zou vergen en een uitgesproken hogere last op de werkende bevolking legt op lange termijn in vergelijking met de eerstkomende 10 jaar.

Het begrotingstraject van de HRF wordt samengevat in bijgevoegde grafiek (overgenomen uit het advies). Het scenario gaat uit van een constant BBP – aandeel van de overheidsontvangsten. De afname van het primair saldo (inclusief de uitgaven voor vergrijzing) die bij dit scenario mogelijk is vanaf 2018 loopt op tot 4,4 % van het BBP tegen 2050. Daarmee is 80 % van de geraamde extra kosten voor vergrijzing gedekt.

In de praktijk ziet het begrotingstraject van de HRF er als volgt uit (geldt voor de gezamenlijke overheid):

1. wat al eerder was voorzien wordt aangehouden: tegen 2013 moet een overschot gerealiseerd zijn van 1,5 % BBP (voor alle duidelijkheid een structureel overschot);

2. in plaats van op dat niveau te stabiliseren (zoals in de richtlijnen van 2004) moet het overschot nu nog verder groeien tot 2 % BBP in 2017 – 2018;
3. vanaf 2019 kan het overschot geleidelijk afnemen tegen 2030, maar niet tot op het evenwicht zoals eerder voorzien maar tot op een overschot van 0,7 % BBP (dat is nog altijd meer dan het dubbel van wat oorspronkelijk voorzien werd voor 2007 maar niet gehaald is);
4. na 2030 kan het overschot verder afnemen en vanaf 2035 negatief worden om tegen 2050 uit te komen op een tekort van ongeveer 0,9 %.

De groeimogelijkheden bij dergelijk traject kunnen als volgt samengevat worden¹⁴.

Groeitempo belangrijkste aggregaten

	(in %)			
	2007-50	2007-11	2011-2015	2015-2050
BBP in volume	1,77	2,17	2,43	1,65
Totale primaire uitgaven	2,02	2,32	2,38	1,94
Vergrijzingsuitgaven	2,32	2,76	2,62	2,24
Niet-vergrijzingsuitgaven	1,62	1,80	2,10	1,54
Verschil niet-vergrijzingsuitgaven/ BBP	-0,16	-0,37	-0,33	-0,11

Bron: SCvV, HRF en FPB.

Bovenop de inspanningen die in de periode tot 2017 – 2018 zouden gebeuren (en waarmee een marge van 80 % van de kosten van de vergrijzing wordt gecreëerd) zal op de “uitgaven buiten vergrijzing” in de periode 2015 – 2050 nog jaarlijks een inspanning moeten gedaan worden die gelijk staat aan een gemiddelde afwijking t.a.v. de BBP – groei van ongeveer 0,11 % - punt. Er wordt aanvullend wel een boven- en een ondergrens bepaald voor de groei van de uitgaven buiten vergrijzing: maximaal 2,1 % (bij BBP-groei groter dan 2,2 % en minimaal 1,4 % bij een BBP-groei van minder dan 1,5 %).

De resultaten op korte en middellange termijn zijn echter achterhaald. Ten eerste valt rekening te houden met extra druk op de kosten voor vergrijzing die uit het meest recente verslag van de SCvV zijn gebleken (de resultaten zoals ze onder punt 1 zijn samengevat en besproken), de groeivoorzichten zijn ondertussen wat bijgesteld en vooral de uitgangspositie in 2007 is duidelijk slechter. Zelfs zonder rekening te houden met de slechtere uitgangspositie gaf de HRF in juli al aan dat de toelaatbare jaarlijkse reële groei op de “primaire uitgaven buiten ver-

¹⁴ In de periode 2002 – 2006 was er op de primaire uitgaven buiten vergrijzing een gemiddelde reële groei van 2,4 %, als de loonkostensubsidies buiten beschouwing worden gelaten 1,9 % - bron HRF (afdeling financieeringsbehoeften) rapport juli 2007, p. 55.

grijzing" in de periode 2007 – 2015 met 0,6 % - punt zou moeten dalen. Tenminste als de inspanningen uitsluitend op deze uitgaven worden aangerekend. Ook voor de lange termijnramingen zijn aanpassingen nodig in het bijzonder wat de groeivoeten van het BBP betreft, minste op basis van het meest recente verslag van de SCvV.

2.3. Welke scenario's onderzoekt de HRF op het niveau van de verschillende overheden?

Het door de HRF aanbevolen begrotingstraject geldt voor de gezamenlijke overheid. Er moet natuurlijk uitgemaakt worden hoe de inspanningen en de budgettaire mogelijkheden binnen dit centraal scenario zullen verdeeld worden over de verschillende overheidsniveaus. Het begrotingstraject van de HRF gaat er uiteindelijk vanuit dat langs de ontvangstenzijde geen extra middelen zullen beschikbaar zijn om de extra druk ten gevolge van de stijgende kosten voor vergrijzing op te vangen (een constante ontvangstenratio t.a.v. het BBP). In die hypothese moeten de inspanningen om binnen het begrotingstraject te blijven gevonden worden bij de overige primaire uitgaven. De verdeling van de primaire uitgaven over de verschillende overheidsniveaus verschilt naar gelang het gaat over uitgaven voor vergrijzing of overige uitgaven. Entiteit I neemt in de huidige institutionele context 92 % van de "uitgaven verbonden aan vergrijzing" voor zijn rekening. In de eerste jaren daalt dat aandeel lichtjes, maar vanaf 2012 zou het terug stijgen tot 94 % in 2050. Daardoor is het gewicht van de uitgaven voor vergrijzing in de totale primaire uitgaven op entiteit I uitgesproken veel groter dan bij entiteit II: 77 % van de primaire uitgaven op entiteit I hebben betrekking op uitgaven gekoppeld aan vergrijzing, op entiteit II is dat maar 11 % (voor de gewesten en gemeenschappen is het aandeel 14 %, maar die zitten dan wel grotendeels geconcentreerd op de gemeenschapsmateries). Voor de overige primaire uitgaven ligt het zwaartepunt bij entiteit II. Ongeveer 68 % van de overige primaire uitgaven is gesitueerd bij entiteit II.

De uiteindelijke vraag is of de inspanningen die zullen moeten gebeuren op deze overige primaire uitgaven al of niet proportioneel zullen verdeeld worden over de overheidsniveaus en over de verschillende overheden (deelgebieden).

De HRF heeft voor het beantwoorden van die vraag twee scenario's gesimuleerd:

1. Elk overheidsniveau (federaal, gewesten en gemeenschappen en lokale overheden) kan de primaire uitgaven exclusief de uitgaven verbonden aan de vergrijzing (primaire uitgaven buiten vergrijzing) laten groeien met de toegelaten groeivoet die kan afgeleid worden van het centraal scenario voor de gezamenlijke overheid. Er wordt eenzelfde beperking opgelegd aan alle overheden voor de groei van de primaire uitgaven buiten vergrijzing, maar op entiteit II heeft die proportioneel een groter gewicht op de primaire uitgaven.

2. Entiteit II realiseert vanaf 2011 een begrotingsevenwicht, waardoor in principe de totale primaire uitgaven van de afzonderlijke overheden van entiteit II kunnen groeien met de groeivoet van hun ontvangsten¹⁵. In dat scenario moet het saldo van entiteit I vanaf 2011 gelijk zijn aan het vereiste saldo voor de gezamenlijke overheid in het centraal scenario: 1,1 % in 2011 oplopend tot 2 % in 2018 om geleidelijk af te nemen tot 0,7 % in 2030 en vanaf 2035 negatief te worden (tot – 0,9 % in 2050).

2.4. Wat zijn de belangrijkste resultaten van de mogelijke scenario's?

Het eerste scenario geeft volgend beeld¹⁶.

Tabel 4 belangrijkste resultaten bij toepassing van scenario 1 HRF – analyse

	2007 - 2011			2011 - 2015			2015 - 2050		
	entiteit I	G&G	LO	entiteit I	G&G	LO	entiteit I	G&G	LO
reële groei (jaarlijks gemiddeld)									
ontvangsten	2,6%	1,9%	2,4%	2,5%	2,3%	2,4%	1,7%	1,6%	1,7%
totale primaire uitgaven (PU)	2,4%	2,1%	2,0%	2,5%	2,1%	2,1%	2,1%	1,6%	1,6%
PU vergrijzing	2,7%	5,0%	0,9%	2,6%	2,2%	2,4%	2,3%	1,9%	1,7%
PU buiten vergrijzing	1,7%	1,7%	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%	1,6%	1,6%	1,6%
BBP		2,2%			2,4%			1,7%	
evolutie in % BBP (per periode)									
NFS	0,8%	0,0%	0,1%	0,6%	0,1%	0,0%	-3,6%	0,3%	0,5%
primaire saldo	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-4,6%	0,1%	0,1%
primaire saldo buiten vergrijzing	0,3%	0,1%	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%	0,5%	0,2%	0,1%
schuldgraad	-14,1%	-0,4%	-0,9%	-15,1%	-0,4%	-0,8%	-18,7%	-6,1%	-9,4%

bron: HRF - afdeling financieringsbehoeften (maart 2007), eigen bewerking

De overheden van entiteit II leveren in de periode tot en met 2015 geen of een beperkte bijdrage aan de verbetering van de saldi die vereist zijn in het centraal scenario voor de geza-

¹⁵ Tot en met 2010 houdt de HRF het voor de gewesten en gemeenschappen op de afspraken in het jongste samenwerkingsakkoord over de begrotingsdoelstellingen. Voor de lokale overheden wordt een uitzondering op middellange termijn gemaakt om rekening te houden met de investeringscyclus van de lokale overheden. Bij evenwicht is de groei van de primaire uitgaven perfect gelijk aan de groeivoet van de ontvangsten in de hypothese dat de ratio van de rentelasten ten opzichte van de ontvangsten constant blijft (er ontstaat dan geen ruimte voor extra primaire uitgaven door daling van de rentelasten). In de praktijk zal dat niet het geval zijn omdat bij evenwichtsbegrotingen in principe (afgezien van verrichtingen met impact op de schuld buiten vorderingensaldo) de schuld nominaal gelijk blijft en de ratio schuld/ontvangsten zal afnemen. Dit wordt alleen gecompenseerd door een stijging van de impliciete rentevoet die dan minstens even hoog moet zijn als de groeivoet van de ontvangsten. Rekening houdend met de quasi schuldvrje situatie van de Vlaamse gemeenschap vanaf 2010 heeft dat overigens geen belang.

¹⁶ Ten gevolge van het mechanisme van de BFW groeien de ontvangsten van de gewesten en gemeenschappen iets minder snel dan het BBP. In de periode 2007 – 2011 is die kloof echter groter (geldt ook voor scenario 2) door het effect van in aanmerking genomen verrekeningen. Voor meer toelichting zie verder.

menlijke overheid. Op lange termijn (na 2015) wordt dat omgebogen: op het moment dat het federale niveau (inclusief sociale zekerheid) de positieve saldi mag afbouwen om de stijgende lasten van de vergrijzing te dekken moeten de gewesten en gemeenschappen en de lokale overheden dat voor een stuk compenseren om een duurzame begrotingsevolutie niet in het gedrang te brengen. Overigens moet het federale niveau ook nog een inspanning doen. De vereiste verbetering van het “primaire saldo buiten vergrijzing” in die periode op het niveau van de gezamenlijke overheid van 0,8 % BBP moet voor meer dan 60 % opgebracht worden door het federale niveau.

De toepassing van dit scenario leidt er verder toe dat op het niveau van entiteit II op lange termijn stelselmatig overschotten worden opgebouwd die na verloop van tijd aanleiding geven tot het opbouwen van activa (negatieve schuldgraad¹⁷). Dat zou echter vooral het geval zijn voor de Vlaamse gemeenschap, waarvoor het vorderingensaldo tegen 2050 zou oplopen tot bijna 1 % van het BBP. Voor de Franse gemeenschap zou dat duidelijk niet het geval zijn (oplopende tekorten die tegen 2050 0,7 % van het BBP bedragen). Het detail van deze berekeningen kan niet rechtstreeks afgeleid worden uit het HRF-rapport vermits de uitsplitsing van de primaire uitgaven alleen maar op het niveau van de gewesten en gemeenschappen globaal is opgenomen. Maar uit het rapport valt wel af te leiden dat de globale groeivoet van de primaire uitgaven voor de Franse gemeenschap bij evenwichtsbegroting systematisch onder de “beperkte groeivoet” uit dit scenario ligt.

De HRF komt tot de conclusie dat een dergelijke “evenredige verdeling van de beleidsmarges over de deelsectoren gecombineerd met de huidige financieringswet” niet leidt tot een duurzame en evenwichtige begrotingssituatie.

Het **tweede scenario** legt de overheden van entiteit II de verplichting op om vanaf 2011 een evenwicht aan te houden. Tot en met 2010 evolueren de gewesten en gemeenschappen – in tegenstelling met het eerste scenario – naar de evenwichtsbegroting. Ze kunnen dus hun bestaand overschot afbouwen¹⁸. Die afbouw (0,2 % van het BBP) moet het federale niveau extra compenseren (de vereiste aangroei van het vorderingensaldo in het centrale scenario voor de gezamenlijke overheid + de afbouw van het overschot van de gewesten en de gemeenschappen = een verbetering van het saldo van entiteit I met 0,9 % BBP).

Vanaf 2011 is de evolutie van het vorderingensaldo in het centrale scenario voor de gezamenlijke overheid verder volledig voor rekening van het federale niveau: tot en met 2018 stijgend

¹⁷ De gecumuleerde vermindering van de schuldgraad tot 2050 voor de gewesten en de gemeenschappen en voor de lokale overheden zou respectievelijk 4,6 % en 7 % van het BBP groter zijn dan de schuldgraad eind 2006.

¹⁸ In vergelijking met 2006 is dat voor de gewesten en de gemeenschappen te samen een afbouw van het overschot van ongeveer 0,2 % van het BBP. Dat overschot is hoofdzakelijk in Vlaanderen gesitueerd. In de praktijk leidt dat er toe dat Vlaanderen bovenop de groei van de ontvangsten tussen 2006 en 2010 nog extra € 588 mln kan besteden zonder de doelstelling van de evenwichtsbegroting in het gedrang te brengen.

overschot, vanaf 2018 is de mogelijke afname van het saldo ook ten gunste van het federale niveau.

Tabel 5 belangrijkste resultaten bij toepassing van scenario 2 HRF – analyse

	2007 - 2011			2011 - 2015			2015 - 2050		
	entiteit I	G&G	LO	entiteit I	G&G	LO	entiteit I	G&G	LO
reële groei (jaarlijks gemiddeld)									
ontvangsten	2,6%	1,9%	2,4%	2,5%	2,3%	2,4%	1,7%	1,6%	1,7%
totale primaire uitgaven (PU)	2,4%	2,1%	2,3%	2,3%	2,3%	2,8%	2,1%	1,6%	1,7%
PU vergrijzing	2,7%	5,0%	0,9%	2,6%	2,2%	2,4%	2,3%	1,9%	1,7%
PU buiten vergrijzing	1,7%	1,8%	2,4%	1,4%	2,3%	2,8%	1,5%	1,5%	1,7%
BBP	2,2%			2,4%			1,7%		
evolutie in % BBP									
NFS	0,9%	-0,1%	0,1%	0,8%	0,0%	-0,1%	-2,8%	0,0%	0,0%

bron: HRF - afdeling financieringsbehoeften (maart 2007), eigen bewerking

Op middellange termijn (tot en met 2015) moet het federale niveau het meest inleveren op de groei van de primaire uitgaven buiten vergrijzing, op lange termijn lopen de groeivoeten niet ver uit elkaar. Dat laatste heeft te maken met het feit dat in het kader van de bestaande BFW het federale niveau kan profiteren van een overdracht aan de gewesten en gemeenschappen die onder de groei van het BBP (en dus van de ontvangsten) blijft. Bovendien kan het federale niveau de daling van de rentelasten omzetten in een groei van de primaire uitgaven, maar die wordt natuurlijk grotendeels opgeslorpt door de stijgende kosten van de vergrijzing ten laste van het federale niveau.

De problemen van dit scenario liggen dan ook – afgezien tot op zekere hoogte voor de periode tot 2015 – niet op de spanning entiteit I en II, maar op de uiteenlopende groeimogelijkheden die voor de afzonderlijke deelgebieden voortvloeien uit dit scenario.

De deelgebieden kunnen hun primaire uitgaven laten groeien met de groei van de ontvangsten, in de eerste jaren nog gecorrigeerd voor de evolutie van hun huidig saldo naar het evenwicht in 2010. Beide factoren werken verschillend voor de onderscheiden deelgebieden:

- de groeidynamiek van de middelen in het kader van de BFW is voor de Vlaamse gemeenschap en voor een stuk voor Brussel gunstiger dan voor de overige deelgebieden¹⁹;
- de uitgangspositie en derhalve de evolutie naar de evenwichtsbegroting is zeker voor Vlaanderen uitgesproken gunstiger dan voor de overige deelgebieden²⁰.

¹⁹ Voor een toelichting daarbij zie verder.

²⁰ Die gunstige uitgangspositie in het kader van de scenario's van de HRF bestaat vooral in de mogelijkheid om in de eerstkomende jaren een fors overschot af te bouwen. We merken hierbij op dat de HRF nog geen reke-

De reële groeimogelijkheden van de verschillende deelgebieden (in het rapport van de HRF gegroepeerd in Noorden en Zuiden²¹) liggen binnen de gehanteerde hypothesen dan ook substantieel uiteen (gemiddelde reële groei voor de totale primaire uitgaven in scenario 2 van de HRF):

	2007 - 2011	2011 - 2015	2015 - 2050
Noorden	2,4%	2,4%	1,6%
Zuiden	1,8%	2,1%	1,5%

De HRF concludeert dat het eerste scenario als niet realistisch moet bestempeld worden, in het bijzonder omwille van de erg uiteenlopende schuldgraden voor de diverse overheden. Het tweede scenario kan ook niet “ondubbelzinnig” beoordeeld worden: omwille van de afwijkende groeivoorzichten voor de primaire uitgaven buiten vergrijzing respectievelijk van entiteit I en II, maar vooral omwille van de uiteenlopende budgettaire mogelijkheden op het niveau van de deelgebieden. Verder dan een algemene aanbeveling om tussen federale overheid en deelgebieden overeenkomsten af te sluiten over “de toekomstige verdeling van de begrotingstrajecten en budgettaire marges”²² komt de HRF echter niet.

ning houdt met de aanwending van de activa die Vlaanderen ondertussen heeft opgebouwd (zorgfonds, toekomstfonds) en in het aangehouden scenario er eigenlijk vanuit gaat dat die activa niet kunnen ingezet worden voor een extra groei van de primaire uitgaven.

²¹ Waarbij het Brussels gewest en de gemeenschappelijke gemeenschapscommissie voor 20/80 wordt toegewezen aan respectievelijk het Noorden en het Zuiden.

²² “rekening houdend met de kosten van de vergrijzing, de kosten van de nieuwe maatschappelijke uitdagingen en de dynamiek van de ontvangsten, die voor elk deelgebied verschillend kunnen zijn”.

Hoofdstuk 2 – De plaats van de Vlaamse gemeenschap in het federale debat over vergrijzing

In dit hoofdstuk onderzoeken we de draagwijdte van het federale vergrijzingsdebat op de Vlaamse begroting. We doen dit in hoofddorde binnen het kader van de nu bestaande institutionele context van bevoegdheden en financiering. En het is ons vooral te doen om elementen aan te brengen die dienstig kunnen zijn voor een beleidskeuze over de mogelijke scenario's van de HRF voor het begrotingstraject op lange termijn.

Om daarop een antwoord te kunnen geven zullen we de beschikbare ramingen in het bijzonder voor de Vlaamse begroting verfijnen en aanvullen met volgens ons relevante hypothesen en parameters. Op die manier kunnen we beter de uitdagingen en de mogelijkheden van de verschillende begrotingstrajecten voor de Vlaamse begroting evalueren. In eerste instantie doen we dat door rekening te houden met de budgettaire impact van demografische parameters zoals die benaderd worden in het federale debat binnen de SCvV. Deze analyses kunnen dan op hun beurt getoetst worden aan andere analyses (bijv. onderzoeksprojecten binnen het steunpunt begroting en fiscaliteit) en kunnen als referentie gebruikt worden om in een volgend stadium de budgettaire impact van overige uitdagingen t.a.v. de vergrijzing te beoordelen.

De beoogde verfijning en aanvulling bevat volgende onderdelen:

- de lange termijnprojecties van de ontvangsten van de Vlaamse gemeenschap en de mogelijke impact van demografische ontwikkelingen daarop (punt 1);
- een becijfering van de uitgaven op de Vlaamse begroting die gekoppeld zijn aan vergrijzing (in eerste instantie volgens de definities van de SCvV): huidige niveau en te verwachten evoluties (punt 2);
- een eigen becijfering van het lange termijn begrotingstraject voor de Vlaamse gemeenschap, vergelijkbaar met de scenario's van de HRF (punt 3).

Onze analyse in dit rapport is een lange termijnbenadering en wijkt dan ook af van wat we gebruikelijk doen binnen het kader van de meerjarenramingen in onze begrotingsadviezen. Bovendien willen we deze lange termijn budgettaire analyse van de Vlaamse overheid positioneren tegenover de andere overheden in acht genomen de weerslag van vergrijzing en demografische ontwikkelingen in het algemeen.

Het meest coherente databestand daarvoor is te vinden in de overheidsrekeningen die door het INR in het kader van de nationale rekeningen worden gepubliceerd. Er is echter één belangrijke beperking. We beschikken vooralsnog niet over afzonderlijk gepubliceerde overheidsrekeningen voor de Vlaamse overheid. Zowel binnen het kader van een project van de NBB

als binnen het FPB²³ wordt aan de opmaak van regionaal uitgesplitste overheidsrekeningen voor gewesten en gemeenschappen en voor de lokale overheden gewerkt. Het is evenwel nog wachten op de resultaten daarvan. Niettemin zullen we onze analyse maken uitgaande van deze overheidsrekeningen aangevuld met enige eigen berekeningen en (onvermijdelijke) hypothesen om te komen tot redelijke ramingen voor de Vlaamse overheidsrekening.

Naast deze hypothesen passen we ook een aantal correcties toe op de overheidsrekeningen die ook doorgevoerd worden door de HRF. En tenslotte passen we op deze gegevens nog enkele specifieke correcties toe met het oog op de analyse die we willen doorvoeren: in het bijzonder consolideren we met de zorgverzekering. De verschillende correcties en de toegepaste hypothesen worden beschreven in bijlage 1.

Het geheel van deze correcties geeft ons een tabel voor 2006 die we als uitgangsbasis zullen gebruiken voor onze analyse.

**Tabel 6 samenstelling van ontvangsten en uitgaven Vlaamse gemeenschap 2006
uitgaande van de overheidsrekeningen INR (in € mln) – bron INR en eigen
berekeningen**

ontvangsten	21.938
BFW	15.616
gewestbelastingen	3.974
overige	2.347
 primaire uitgaven	 21.141
primaire uitgaven exclusief vergrijzing	18.293
waarvan onderwijs bezoldigingen	6.710
waarvan overige uitgaven	11.583
primaire uitgaven vergrijzing	2.848
waarvan zorgfonds	211
waarvan exclusief zorgfonds	2.638
 primair saldo	 797
rentelasten	42
vorderingensaldo	755
 p.m. overheidspensioenen ten laste federaal	 2.012
uitgaven vergrijzing in % primaire uitgaven	13,5%
inclusief pensioenen federaal*	21,0%
* inclusief pensioenen gesubsidieerd officieel onderwijs	

²³ In het kader van de opmaak van een regionaal middellange termijnmodel (HERMREG).

1. Lange termijnprojecties van de ontvangsten van de Vlaamse gemeenschap

De ramingen en scenario's in het rapport van de HRF bevatten geen ramingen waarin specifiek wordt onderzocht wat de weerslag kan zijn van de demografische ontwikkelingen op de ontvangsten van de overheid. Voor de toetsing van de lange termijnscenario's wordt gewoon uitgegaan van een constante ratio van de overheidsontvangsten van de gezamenlijke overheid t.a.v. het BBP. De lange termijn inschatting van het BBP is natuurlijk wel mee bepaald door demografische en sociaaldemografische parameters (evolutie van de bevolking op actieve leeftijd en werkgelegenheidsgraad), maar voor het overige wordt geen rekening gehouden met demografische parameters.

De hypothese van een constante ontvangstenratio bij de lange termijnanalyse van het begrotingstraject in het kader van "sustainability – analyses" is niet ongebruikelijk. De meeste Europese lidstaten hanteren bij hun lange termijnanalyses naar de impact van vergrijzing op de budgettaire doelstellingen dergelijke hypothese. Voor sommige specifieke inkomstenrubrieken (zoals bijv. opbrengsten uit natuurlijke rijkdommen) worden uitzonderingen gemaakt omdat die voor een aantal landen een redelijk grote impact hebben. Sommige landen houden ook rekening met de mogelijke impact van de behandeling van de private pensioenstelsels (impact van vrijstelling van bijdragen en belasting van uitkeringen). Alleen in het Verenigd Koninkrijk en in Nederland worden globale projecties gemaakt die rekening houden met de impact van demografische factoren. De resultaten ervan zijn overigens niet altijd gelijklopend: bijv. in het Verenigd Koninkrijk wordt bij ongewijzigd beleid rekening gehouden met een stijging van het aandeel van de belastingen in het BBP, in Nederland is het omgekeerde het geval²⁴.

De hypothese van constante ontvangstenratio wordt ook aangehouden op het niveau van de verschillende overheden met uitzondering van de gewesten en de gemeenschappen, tenminste tot op zekere hoogte.

De HRF maakt voor de gewesten en gemeenschappen een onderscheid tussen twee soorten inkomsten:

- de federale overdrachten die geregeld worden in de BFW (gedeelde en samengevoegde belastingen en een aantal dotaties);
- en de overige ontvangsten.

Voor de tweede categorie past de HRF de groei van het BBP toe op de ontvangsten in het basisjaar. Voor de federale overdrachten die geregeld worden in de BFW worden de regels van de BFW toegepast.

²⁴ Zie o.m. European Economy 2006 (4) – revenue projections (p. 68 – 75).

In dit onderdeel bespreken we meer in detail deze ramingen. In punt 1.1 vatten we samen wat de HRF aan hypothesen hanteert en wat daarvan de belangrijkste resultaten zijn. In punt 2.2. brengen we een aantal elementen aan die voor een beoordeling ervan belangrijk zijn. In punt 1.3 tenslotte geven we aan wat volgens ons op dit ogenblik de meest relevante referentieraming kan zijn voor het inschatten van het begrotingstraject op lange termijn.

1.1. Welke ramingen hanteert de HRF in de praktijk?

Cruciaal zijn de hypothesen die toegepast worden voor de raming van de “gedeelde en samengevoegde belastingen” in het kader van de BFW: de overgedragen personenbelasting (PB) en de overgedragen BTW. Uit tabel 6 kunnen we overigens afleiden dat deze ontvangsten op het niveau van de Vlaamse overheid goed zijn voor meer dan 71 % van de totale ontvangsten.

Op die federale overdrachten worden de regels van de BFW toegepast. In essentie komt dat neer op de koppeling van de federale overdrachten aan de reële groei van het BBP (niet volledig) en de index van de consumtieprijzen. De evolutie zelf van de overgedragen belastingen (personenbelasting en BTW) heeft als dusdanig geen invloed op het niveau van wat de gewesten en gemeenschappen ontvangen. Voor zover de koppeling van de overdrachten naar gewesten en gemeenschappen perfect de groei van het BBP volgt dan blijft de verdeling van de overheidsontvangsten tussen federaal en deelgebieden gelijk bij een hypothese van constante ontvangstenratio voor de gezamenlijke overheid. Leidt die koppeling tot een iets tragere groei van die overdrachten dan de groei van het BBP dan stijgt het aandeel van de federale overheid in de overheidsontvangsten. Voor de verdeling van de overdrachten over de afzonderlijke gewesten en gemeenschappen spelen andere parameters een rol.

In de ramingen van de HRF worden twee demografische parameters daarbij in rekening gebracht:

3. de evolutie van het totaal aantal inwoners per gewest, wat op lange termijn aanleiding geeft tot gewijzigde regionale aandelen in het aantal inwoners;
4. de evolutie van het aantal inwoners per gewest (en daarvan afgeleid per gemeenschap) jonger dan 18 jaar.

De eerste parameter wordt in de ramingen van de HRF gekoppeld aan een constant aandeel van ieder gewest in de opbrengsten van de personenbelasting²⁵. De wijzigende verdeling van het aantal inwoners over de gewesten (lager aandeel Vlaanderen, hoger aandeel Brussel en Wallonië, zie tabel 2) resulteert bij dergelijke hypothese in een groeiend verschil in regionale

²⁵ De eerste gegevens over het aanslagjaar 2006 (inkomens 2005) geven voor Vlaanderen een aandeel van 63,31 %, Wallonië: 28,25 % en Brussel 8,44 %. Dat is overigens een daling voor Vlaanderen en Brussel in vergelijking met het aanslagjaar 2005.

fiscale capaciteit²⁶. Het effect is echter niet zo groot. Maar bij dergelijke hypothese is er in het mechanisme van de BFW een iets hogere solidariteitsbijdrage vanuit de federale overheid naar Wallonië en Brussel.

De tweede parameter is van belang voor de berekening van de totale overdracht van BTW aan de gemeenschappen en wordt toegepast onder de vorm van een coëfficiënt voor denataliteit die gelijk is aan de verhouding tussen het aantal inwoners per gemeenschap in het voorafgaande jaar vergeleken met 1988 (de afwijking wordt maar voor 80 % toegepast). De hoogste coëfficiënt is van toepassing. In de praktijk is dat die van de Franse gemeenschap en voorts nog is die positief en stijgend. Gemeten op 30 juni 2007 (voorlopige cijfers, worden in de BFW gebruikt voor de berekeningen van 2008) bedraagt die coëfficiënt 1,021. In 1999 was die nog lager dan 1. De projecties van het FPB en de SCvV resulteren in een stelselmatig dalende coëfficiënt tot 1,0024 rond 2025²⁷. Daarna zou er opnieuw enige stijging zijn, tegen 2050 zou de coëfficiënt (altijd de coëfficiënt van de Franse gemeenschap) in die raming uitkomen op 1,0061. De vergelijkbare coëfficiënt voor de Vlaamse gemeenschap (maar die niet gebruikt wordt in de BFW) evolueert van 0,9704 in 2007 tot 0,8875 in 2050. De coëfficiënt heeft geen structureel effect, de stijgende coëfficiënten van de jongste jaren hebben geen impact op de overdrachten in de toekomst²⁸.

In bijlage 2 wordt kort toegelicht hoe in de praktijk de afstemming tussen BBP en federale overdrachten naar gewesten en gemeenschappen werkt.

Bij toepassing van deze hypothesen (verder aangeduid als basisscenario HRF) zou het aandeel van de federale overdrachten (in % van BBP naar alle gewesten en gemeenschappen) evolueren zoals samengevat in grafiek 1²⁹. De daling van het BBP – aandeel loopt op tot 0,09 % tegen 2012, 0,20 % tegen 2030 en 0,34 % tegen 2050. Die “federale winst” moet natuurlijk beoordeeld worden in het licht van de extra druk op de federale overheid ten gevolge van de vergrijzingslasten. De daling zou in 2050 amper iets meer dan 5 % van die extra federale lasten kunnen financieren.

De knik in 2007 – 2008 heeft te maken met de voorzieningen in de Lambermontregeling voor de BTW – overdracht. In 2007 wordt voor het eerst de BTW – overdracht gekoppeld aan de reële groei van het BBP (voor 91 %). Dat zou moeten aanleiding zijn tot een minder uitgespro-

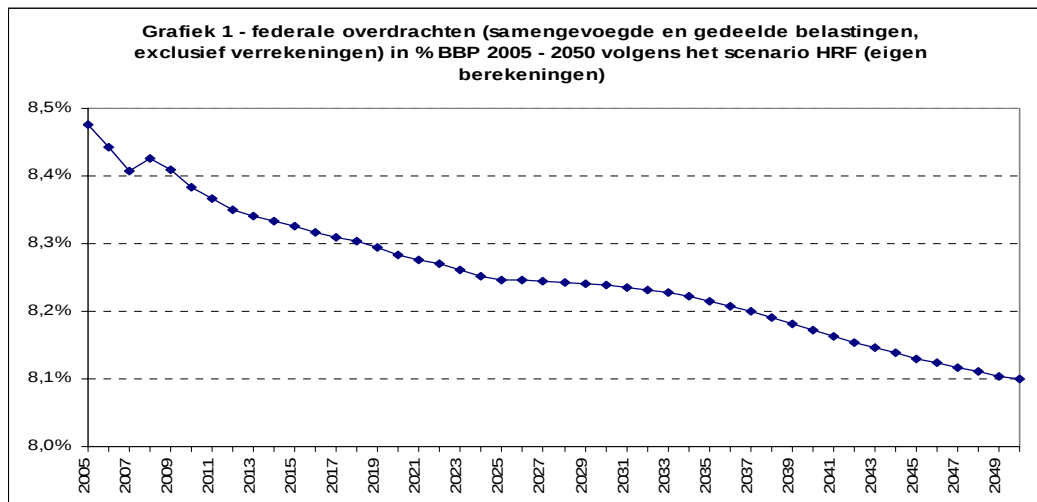
²⁶ Op 1 januari 2007 was het aandeel van Vlaanderen in de totale bevolking 57,80 %, Wallonië 32,46 % en Brussel 9,74 %. De projecties die momenteel door het FPB en de SCvV worden gebruikt komen tegen 2050 uit op een aandeel voor Vlaanderen van 55,46 %, Wallonië 34,34 % en Brussel 10,20 %.

²⁷ Toepassing van de demografische prognoses van het FPB en de SCvV geven in de eerstvolgende jaren een bijzondere snelle daling van deze coëfficiënt, recente ontwikkelingen zijn daarmee in tegenspraak.

²⁸ De globale overdracht van BTW stijgt structureel uitsluitend in functie van inflatie en BBP (voor 91 %). In het kader van de Lambermontregeling is er ook nog tot en met 2012 een forfaitaire verhoging.

²⁹ Toepassing van de hypothesen van de HRF, eigen berekeningen. Het aandeel in 2005 – 2008 is berekend zonder rekening te houden met de afwijkingen ten gevolge van de verrekeningen.

ken daling van het BBP – aandeel. Maar voor 2007 wordt in de ramingen van het economisch budget uitgegaan van een BBP – deflator die hoger is dan de inflatie (index consumptieprijzen) wat zorgt voor een extra daling. In 2008 hanteren de ramingen van het economisch budget een omgekeerde verhouding tussen BBP – deflator en inflatie, wat een stijging van het aandeel veroorzaakt. Vanaf 2009 wordt inflatie en deflator gelijk gehouden.



Samenvattend. Afgezien van de evolutie van de regionale fiscale capaciteit van de afzonderlijke gewesten wordt de **totale federale overdracht** aan gewesten en gemeenschappen bepaald door drie parameters:

- reële groei van het BBP (economische groei)
- inflatie (index consumptieprijzen, eventuele afwijking van de BBP – deflator beïnvloedt het aandeel in het BBP)
- en de evolutie van het aantal inwoners jonger dan 18 jaar in de Franse gemeenschap (Wallonië en 80 % Brussel).

De derde parameter is een expliciet demografische parameter, de eerste is o.m. bepaald door demografische parameters (evolutie van de bevolking op actieve leeftijd, werkgelegenheidsgraad en productiviteit). In absolute bedragen is de impact van de eerste parameter het belangrijkste. Deze parameter werkt bovendien structureel: een lagere groei gedurende een aantal jaren blijft doorwerken in de volgende jaren. Voor de derde parameter is dat niet het geval.

1.2. Hoe beoordelen we de ramingen van de HRF?

Lange termijnvooruitzichten zijn uiteraard altijd met de nodige omzichtigheid te benaderen en ze zullen altijd aan heel wat onzekerheden onderworpen blijven. De basisparameters kunnen anders evolueren dan verondersteld en afwijkingen zullen dan ook onvermijdelijk zijn. De vraag is nu of alternatieve hypothesen van die aard zijn dat zij aanleiding zouden kunnen ge-

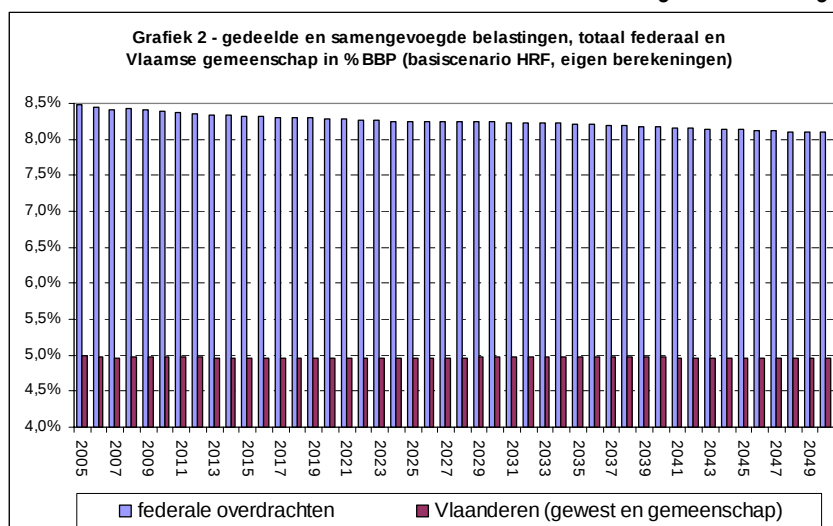
ven tot substantiële afwijkingen die de beleidskeuzen in een totaal andere context plaatsen. In wat volgt analyseren we dat en we focussen daarbij op die parameters die een essentiële impact hebben op de verdeling van de belastingopbrengsten (PB en BTW) tussen enerzijds de federale overheid en de gewesten en gemeenschappen en anderzijds tussen de gewesten en gemeenschappen onderling. En bij dit “verdelingsvraagstuk” zijn er twee parameters die er werkelijk toe doen:

- de verdeling van de belastbare inkomens over de gewesten en de evolutie van de welvaartsverschillen tussen de regio's in het algemeen;
- en de evolutie van het aantal jongeren in de drie gewesten.

1.2.1 Het belang van regionale welvaartsverschillen voor de ontvangsten van de afzonderlijke gewesten en gemeenschappen

De federale overdrachten in het kader van de BFW naar de gewesten en de gemeenschappen zijn hoofdzakelijk bepaald door de reële groei van het BBP, zonder die evenwel strikt te volgen. Op basis van die ongewijzigde financieringswet en bij toepassing van de basishypothese die de HRF hanteert mogen we aannemen dat de globale evolutie van die overdrachten lichtjes zal achterblijven tegenover de groei van het BBP zodat het aandeel afneemt. Dat patroon geldt evenwel niet voor elk deelgebied afzonderlijk.

In grafiek 2 hernemen we de evolutie van de federale overdrachten naar gewesten en gemeenschappen (in % BBP) volgens het basisscenario van de HRF, maar we vergelijken dat met de evolutie van het aandeel van de Vlaamse gemeenschap (gewest en gemeenschap



te samen) binnen hetzelfde scenario. De overgedragen samengevoegde en gedeelde belastingen naar de Vlaamse gemeenschap blijven in dit basisscenario quasi over geheel de prognoseperiode constant op ongeveer 5 % van het BBP. De vermindering van het globale aandeel is dus grotendeels ten laste van de andere gewesten en gemeenschappen. Volgens het basisscenario kan de Vlaamse gemeenschap op een kleine afwijking na op lange termijn bij

behoud van de bestaande financieringsregeling voor het grootste deel van zijn ontvangsten rekenen op een groei die de groei van de economie in ons land volgt³⁰. Valt die groei minder gunstig uit dan zal de Vlaamse gemeenschap een proportioneel effect daarvan ondervinden.

Dit resultaat is echter in niet onbelangrijke mate bepaald door de mate waarin de economische groei over de regio's verdeeld is en daarmee samenhangend de inkomens en de daarop betaalde inkomensbelasting. Het is precies de evolutie van die laatste parameter (de regionale verdeling van de federale inkomensbelasting) die van belang is voor de verdeling van de totale federale overdrachten aan de afzonderlijke deelgebieden:

- voor de personenbelasting (gewesten en gemeenschappen) geldt dat voor 87 % van de federale overdracht;
- voor de BTW is dat in 2007 maar 7 % oplopend tot 20 % vanaf 2012.

Een deelgebied dat zijn aandeel in de federale personenbelasting ziet stijgen krijgt voor dat gedeelte van de federale overdrachten een iets groter deel van de koek ten koste van de an-

fiscale capaciteit van gewest i is gelijk aan de opbrengst van de federale PB per inwoner in gewest i gedeeld door de gemiddelde opbrengst per inwoner op rijksniveau

dere deelgebieden waarvan het aandeel daalt. In geval van de gewesten wordt dat verlies voor gewesten met een fiscale capaciteit kleiner dan het rijksgemiddelde gecompenseerd door een stijging van de

federale solidariteitsbijdrage, tenminste indien het lager regionaal aandeel in de PB gepaard gaat met een verslechtering van de fiscale capaciteit. Het regionaal aandeel kan natuurlijk ook evolueren los van de regionale fiscale capaciteit door de onderscheiden evolutie van het bevolkingsaandeel.

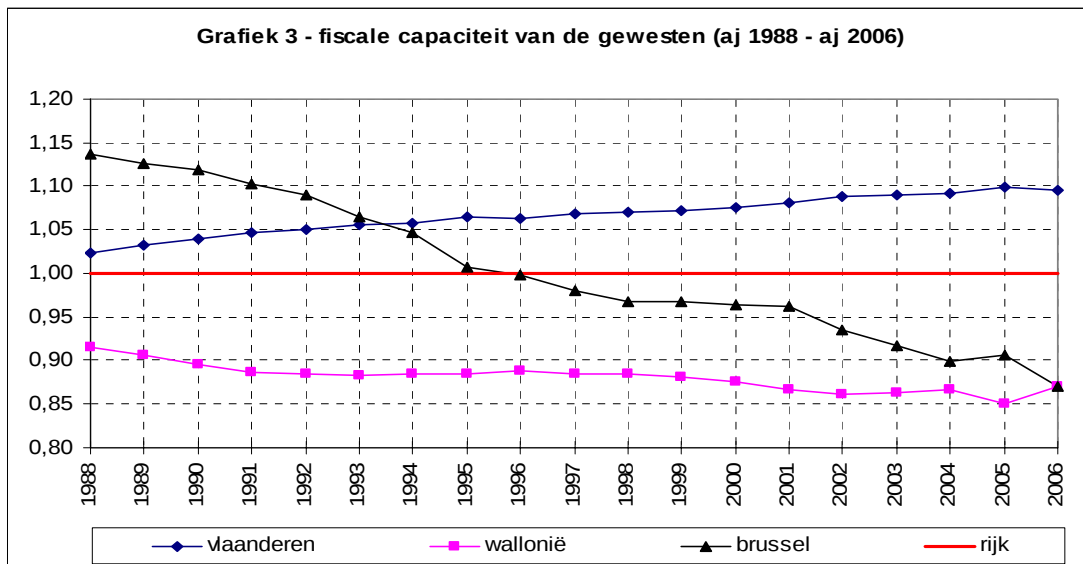
Op het niveau van de gemeenschappen geldt dit mechanisme niet: wat de ene gemeenschap wint is ten koste van de andere gemeenschap.

Hoe belangrijk is dat effect in een lange termijnperspectief?

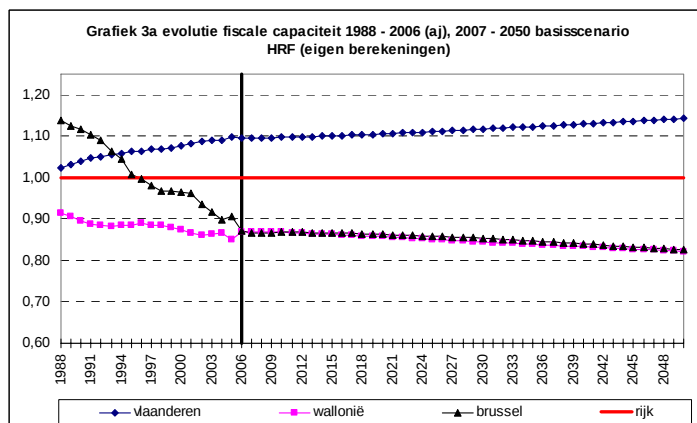
Bij beperkte wijzigingen in het regionale aandeel van de federale PB is dat effect in een lange termijnperspectief minimaal. Sedert de invoering van de BFW (1989) hebben we echter voor de regionale verdeling van de PB en de daarmee samenhangende regionale fiscale capaciteit substantiële wijzigingen kunnen vaststellen. De evolutie van de regionale fiscale capaciteit tussen het aanslagjaar 1988 (start van de financieringswet) en 2006 (laatst gekende gegevens) is samengevat in grafiek 3. Gekoppeld aan de evolutie van de bevolking heeft een der-

³⁰ Dat komt omdat de Vlaamse gemeenschap op het niveau van het gewest minder beïnvloed wordt door componenten die niet gekoppeld aan de groei van het BBP, vooral de solidariteitsbijdrage. Op het niveau van de gemeenschappen geniet de Vlaamse gemeenschap nog enige jaren van een herverdeling van de herfinanciering van Lambermont (geleidelijk volledige verdeling volgens het aandeel in de PB).

gelijke evolutie van de regionale fiscale capaciteit geleid tot een substantiële wijziging van de regionale verdeling van de PB over de gewesten. In het aanslagjaar 1988 boekte Vlaanderen



een aandeel van 59 %, Wallonië 30 % en Brussel 11 %. In 2006 is dat voor Vlaanderen gestegen tot 63,3 %, Wallonië komt uit op 28,3 % en Brussel op 8,4 %. Simulaties waarbij wijzigingen aan de regionale verdeling van de PB zich in de toekomst op een vergelijkbare wijze zouden voordoen (in de één of andere richting) geven aan dat de consequenties voor de gewesten en gemeenschappen en voor de federale overheid vrij belangrijk zijn en bovendien erg verschillend naar gelang van de deelgebieden.



We analyseren de draagwijdte daarvan door simulatie van enkele mogelijke alternatieve scenario's.

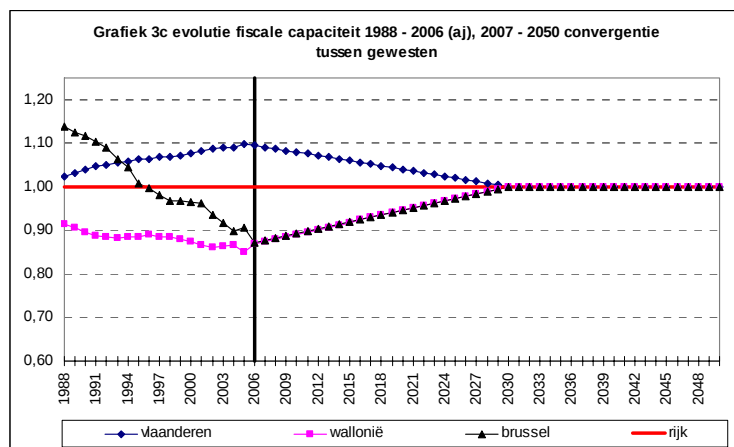
De ramingen van de HRF nemen als basishypothese een constant aandeel van ieder gewest in de PB. We hanteren dat verder als basisscenario. Tegenover dit

basisscenario simuleren we twee alternatieve scenario's, wellicht wat extreem maar zowel technisch als politiek niet onrealistisch. We houden voor het overige de andere parameters ongewijzigd, in het bijzonder geldt dit voor economische groei, inflatie en demografische vooruitzichten. De simulaties stellen tegenover het basisscenario twee sterk uiteenlopende regionale welvaartsontwikkelingen. Het basisscenario veronderstelt een constante regionale verde-

ling van de opbrengsten van de PB. Gekoppeld aan de demografische vooruitzichten geeft dat een verder uit elkaar groeien van de regionale fiscale capaciteit, evenwel in beperkte mate. Brussel en Wallonië zouden in dezelfde zin (lichtjes dalend) evolueren³¹.

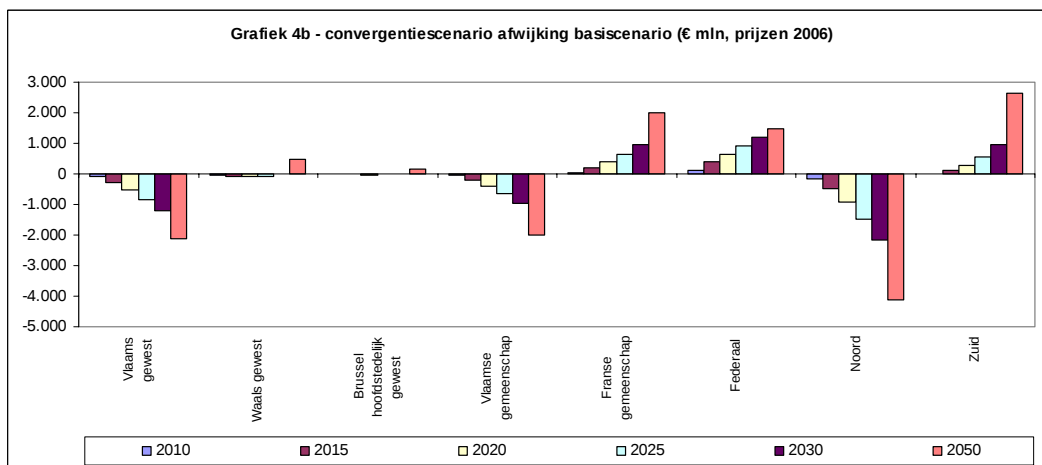
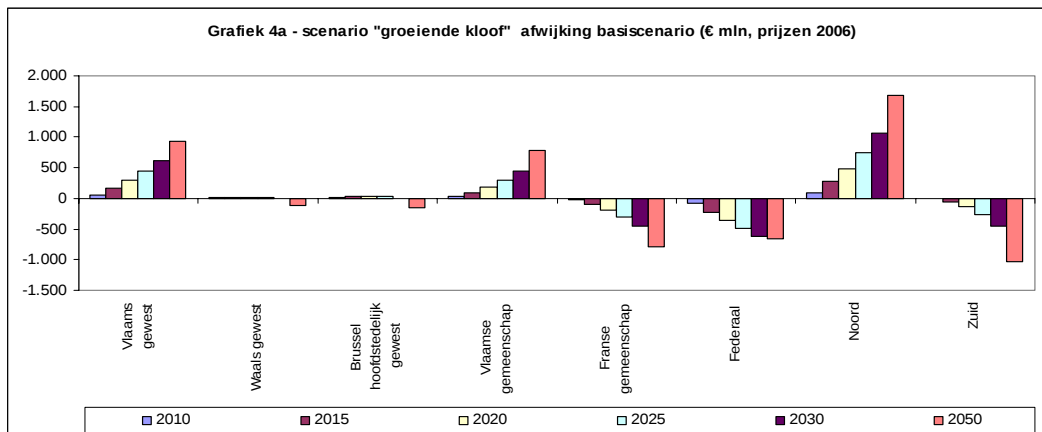
In een eerste alternatief scenario veronderstellen we dat de komende 25 jaar de groei van de PB in de afzonderlijke gewesten afwijkt van de gemiddelde groei op rijksniveau zoals dat het geval was in de afgelopen 10 jaar. Vanaf 2031 houden we de groei van de opbrengsten in ieder gewest op hetzelfde niveau. Dat leidt tot een verder fors uiteenlopende regionale fiscale capaciteit. Tegen 2020 is de Vlaamse gemiddelde opbrengst per inwoner in vergelijking met het Belgisch gemiddelde gestegen tot het niveau dat het Brussels hoofdstedelijk gewest had in 1988. Het aandeel van Vlaanderen in de PB zou tegen 2030 opgelopen zijn tot 66,6 % van de totale federale opbrengsten. Vooral Brussel zou in dit scenario een bijzonder forse verslechtering van zijn regionale fiscale capaciteit boeken (0,66 van het rijksgemiddelde tegen 2030 en dan verder nog lichtjes afnemend).

In een tweede alternatief scenario gaan we er vanuit dat eveneens op een periode van 25 jaar de kloof tussen de gewesten wordt weggewerkt en dat de regionale fiscale capaciteit van ieder gewest geleidelijk convergeert naar het rijksgemiddelde. Tegen 2030 zou binnen dit convergentiescenario de gemiddelde opbrengst van de PB per inwoner in ieder gewest gelijk zijn. Het aandeel van Vlaanderen in de PB zou tegen 2030 teruglopen tot 57 %.



De resultaten van beide scenario's (onder de vorm van afwijking t.a.v. het basisscenario, in prijzen 2006) zijn samengevat in de tabellen onder bijlage 3 en in de grafieken 4 a 4b.

³¹ Als Vlaanderen met een geringer aandeel in de bevolking toch eenzelfde aandeel in de personenbelasting opbrengt dan zal de regionale fiscale capaciteit (PB per inwoner gemeten t.a.v. rijksgemiddelde) stijgen.



Wat zijn de belangrijkste vaststellingen?

Als de groei van de PB in Wallonië en Brussel de komende 25 jaar verder achterop blijft tegenover die van Vlaanderen (scenario groeierende kloof) dan zal uiteraard de Vlaamse gemeenschap in vergelijking met het basisscenario een vrij substantiële winst boeken: een groter aandeel in de opbrengsten van de PB geeft een groter aandeel in de toegewezen gedeelde en samengevoegde belastingen (het zogenaamde principe van de "juste retour"). Tegen 2030 is die winst in vergelijking met het basisscenario opgelopen tot iets meer dan € 1 mld (in prijzen van 2006) of extra middelen voor ongeveer 4,2 %. Vanaf 2031 wordt in het gehanteerde scenario de groei van de PB in ieder gewest gelijk gehouden zodat het extra voor Vlaanderen minder snel toeneemt maar tegen 2050 toch nog stijgt tot 4,7 % (in prijzen 2006 € 1,72 mld). Die winst gaat volledig ten koste van de andere gewesten en gemeenschappen. Er is echter één belangrijke correctie op het niveau van de gewesten, de federale overheid zorgt via het solidariteitsmechanisme voor een compensatie. Tot en met 2030 is er sprake van een volledige compensatie t.a.v. Wallonië en Brussel (zelfs een lichte overcompensatie). Het gewicht van de solidariteitsbijdrage in de totale dotatie PB aan Wallonië en Brussel is tegen 2030 opgelopen tot 4,7 % (in prijzen 2006 € 1,72 mld).

pen tot respectievelijk 25 % voor Wallonië en 53 % voor Brussel. Een dergelijke situatie zou zich voordoen wanneer de dramatische achteruitgang van de regionale fiscale capaciteit in Brussel van de afgelopen 2 decennia zich in de komende 25 jaar nog eens zou herhalen³². Omdat vanaf 2031 de kloof in regionale fiscale capaciteit niet zo snel meer afneemt wordt de groei van de compensatie kleiner, zodat Wallonië en Brussel globaal middelen ontvangen in vergelijking met het basisscenario. Maar hoe dan ook bij een dergelijk scenario moet de federale overheid in vergelijking met het basisscenario extra middelen overdragen aan de gewesten: tegen 2030 is dat extra opgelopen tot 0,12 % van het BBP (of € 627 mln in prijzen 2006, 1,5 % meer dan de federale overdracht in het basisscenario). De impact van de extra solidariteitsbijdrage zou daarna afnemen en daardoor zou ook de extra overdracht in % van het BBP afnemen (tegen 2050 0,09 %). Op het niveau van de gemeenschappen is het verhaal duidelijk anders. Daar bestaat geen federaal solidariteitsmechanisme en bij het scenario van “groeien-de kloof” zouden de extra middelen voor de Vlaamse gemeenschap volledig ten laste zijn van de Franse gemeenschap. In 2030 zou die herverdeling oplopen tot € 425 mln (prijzen 2006), in 2050 is dat op jaarbasis al € 788 mln. Op dat ogenblik zou de Franse gemeenschap in vergelijking met het basisscenario bijna 5,5 % van zijn totale middelen (PB en BTW) verliezen.

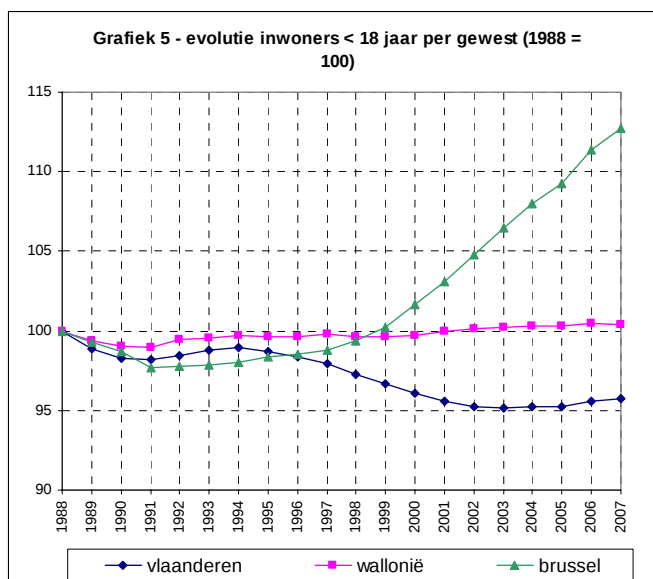
Als echter op een periode van 25 jaar geleidelijk de kloof in regionale fiscale capaciteit tussen de gewesten zou verdwijnen (convergentiescenario) dan krijgen we een totaal ander beeld. De Vlaamse gemeenschap (gewest en gemeenschap te samen) zou in vergelijking met het basisscenario substantieel minder middelen verwerven. In 2030 zou dat verlies op jaarbasis al opgelopen zijn tot € 2,17 mld (in prijzen van 2006), of een verlies van 8,6 % tegenover de middelen in het basisscenario. Dat werkt structureel door ook in de volgende jaren zelfs indien vanaf 2031 de gewesten op een gelijke fiscale capaciteit verder evolueren. Het opgebouwde verlies wordt nog eens versterkt door het feit dat Vlaanderen bij de aangehouden demografische vooruitzichten een afnemend aandeel in de bevolking realiseert en derhalve ook een daling van het aandeel in de PB. In 2050 zou op jaarbasis Vlaanderen € 4,15 mld (prijzen 2006, 11,3 %) minder middelen hebben dan in het basisscenario. Dit verlies komt volledig ten goede aan de andere gewesten en gemeenschappen. Maar op het niveau van de gewesten wordt dit wel gecompenseerd door het volledig afbouwen van de federale solidariteitsbijdrage. Bij een gelijke regionale fiscale capaciteit is er immers geen federale solidariteitsbijdrage meer. Wat Wallonië en Brussel winnen door een groter aandeel in de opbrengsten van de federale PB verliezen ze aan federale solidariteitsbijdrage. De eerstkomende decennia is dat verlies lichtjes hoger dan de winst van een groter aandeel, maar uiteindelijk is de impact van dit scenario zoals overigens ook het scenario “groeien-de kloof” min of meer neutraal voor het Waals gewest en het Brussels hoofdstedelijk gewest tenminste tot en met 2030. De “winnaars” in dit scenario zijn de Franse gemeenschap (wat de Vlaamse gemeenschap verliest komt volledig

³² Tussen het aanslagjaar 1988 en 2006 is de regionale fiscale capaciteit van Brussel gedaald met 0,267 punt, in het hier gehanteerde scenario zou tegen 2030 nog eens een gelijkaardige achteruitgang zich voordoen (- 0,21 punt).

terecht bij de Franse gemeenschap) en de federale overheid. Vanaf 2031 zou de federale solidariteitsbijdrage volledig verdwenen zijn en overige effecten van dit scenario worden volledig interregionaal verdeeld. Indien tegen 2030 de verschillen in regionale fiscale capaciteit tussen de gewesten zouden weggewerkt zijn dan zou de federale overheid in vergelijking met het basisscenario op dat ogenblik 0,24 % van het BBP minder moeten doorstorten aan de gewesten en de gemeenschappen. In 2050 zou dat verschil nog 0,20 % bedragen.

1.2.2 Het belang van strikt demografische parameters voor de ontvangsten van de afzonderlijke gewesten en gemeenschappen

Het basisscenario dat de HRF hanteert gaat uit van een verder dalend aantal inwoners jonger dan 18 jaar (ontgroening). In het kader van de BFW wordt die evolutie gemeten op het niveau van de gemeenschappen waarbij het aantal inwoners in Brussel over beide gemeenschappen verdeeld wordt in een verhouding 20/80. De evolutie in de gemeenschap met de geringste



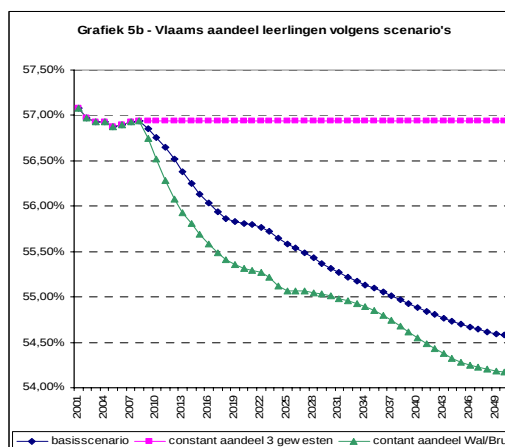
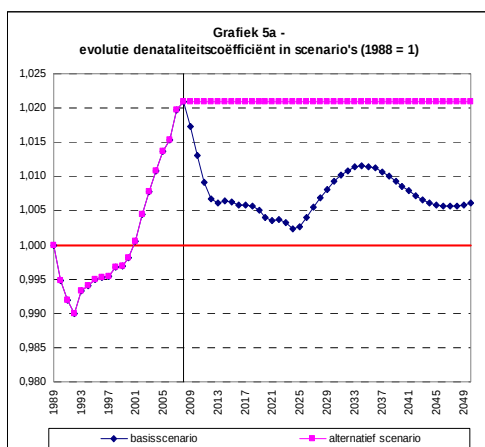
afname of de hoogste stijging wordt in aanmerking genomen. In de afgelopen jaren is er een substantieel verschil in de evolutie tussen enerzijds Vlaanderen en anderzijds Wallonië en vooral Brussel. In vergelijking met het referentiejaar van de BFW (1988) is in Vlaanderen het aantal jongeren in 2007 bijna 5 % lager, in Wallonië lichtjes hoger en in Brussel bijna 13 % hoger. Vanaf 2004 is er een aanwijzing dat het aantal jongeren in

Vlaanderen opnieuw lichtjes toeneemt.

De demografische vooruitzichten die nu in het kader van de HRF en de SCvV tot nu toe worden gebruikt vertrekken wel van de meest recente effectieve bevolkingscijfers maar houden voor het overige nog altijd de belangrijkste hypothesen (inzonderheid vruchtbaarheidsgraad en immigratie) aan. Die ramingen resulteren voor de volgende jaren in een daling van het aantal inwoners jonger dan 18 jaar en dat in de drie gewesten. Tegen 2030 zou het aantal inwoners jonger dan 18 jaar tegenover 2007 in Vlaanderen gedaald zijn met 7,9 %, in Wallonië met 0,5 % en in Brussel met 4,7 %. Een strikte toepassing van deze ramingen zou verder impliceren dat vanaf 2008 de trend van de jongste jaren bruusk wordt omgebogen. De consequentie van dergelijke evolutie is een daling van de coëfficiënt die de totale federale overdracht van BTW

aan de gemeenschappen corrigeert voor demografische ontwikkelingen. Maar de correctie zou in ieder geval positief blijven (in de periode 2025 – 2035 zou er zelfs een stijgende coëfficiënt zijn). In dit basisscenario is de ontgroening in de Vlaamse gemeenschap groter dan in de Franse gemeenschap. Dat moet normaal ook een impact hebben op de verdeling van de leerlingenpopulatie in het leerplichtonderwijs over de beide gemeenschappen. We passen op het aandeel van de leerlingen in beide gemeenschappen de uiteenlopende demografische ontwikkeling toe: in 2006 realiseerde de Vlaamse gemeenschap nog een aandeel van 56,93 %, in het basisscenario zou dat dalen 54,56 % in 2050.

Deze ramingen worden op korte termijn volledig geactualiseerd en zullen zowel voor de totale bevolking als voor de leeftijdsverdeling (en derhalve ook voor het aantal jongeren) andere resultaten opleveren³³. Het is wachten op deze geactualiseerde ramingen. Dat belet niet dat de mogelijke draagwijdte daarvan al niet kan beoordeeld worden. Met het oog daarop simuleren we twee alternatieve scenario's (gecombineerd met het basisscenario over de regionale fiscale capaciteit). Beide alternatieve scenario's hebben één gemeenschappelijk kenmerk: in

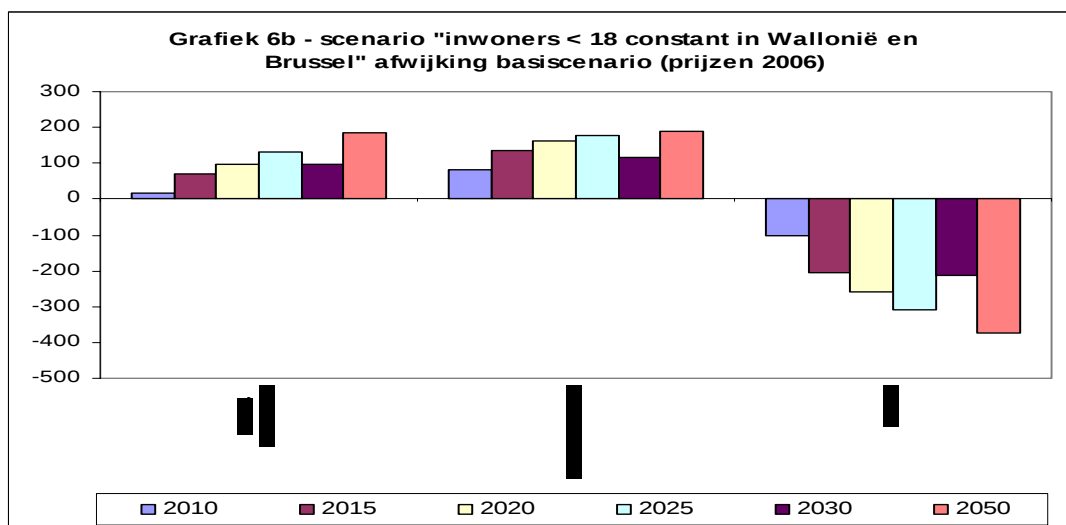
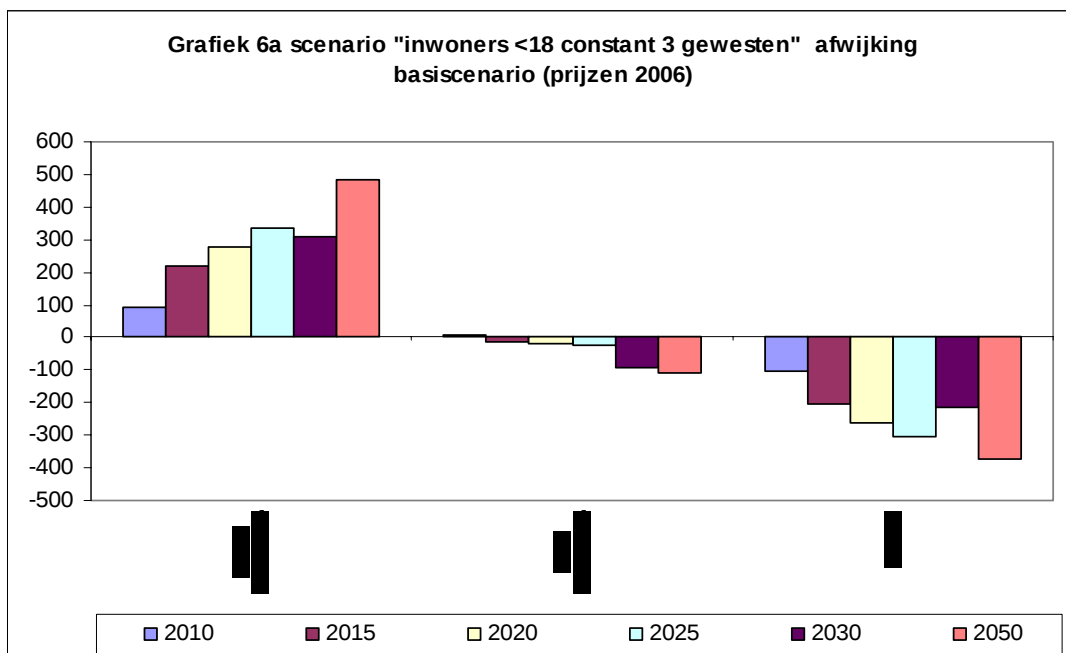


beide gevallen blijft het aantal inwoners jonger dan 18 jaar in Brussel en in Wallonië op het niveau van de laatst bekende cijfers. De toe te passen denataliteitscoëfficiënt zou dan ook over de gehele periode constant blijven op het niveau van de begroting 2008.

In vergelijking met het basisscenario impliceert dat extra overdracht van BTW vanuit de federale overheid naar de gemeenschappen. De beide alternatieve scenario's verschillen wel wat Vlaanderen betreft: in een eerste alternatief scenario veronderstellen we dat ook in Vlaanderen het aantal jongeren op het niveau van 2007 blijft. In een tweede alternatief scenario passen we voor Vlaanderen het basisscenario toe: een verdere afname tegenover een stabilisatie

³³ In het kader van CoViVE (Consortium Vergrijzing in Vlaanderen en Europa) wordt aangegeven dat gewijzigde hypothesen inzake migratie aanleiding zouden kunnen zijn tot een stijging van het aantal inwoners in het Vlaamse gewest tot 7 mln tegen 2050, wat bijna 15 % meer is dan wat nu in de prognoses wordt aangehouden.

in de andere gewesten. De twee alternatieve scenario's geven aanleiding tot een verschillende verdeling van het aantal inwoners jonger dan 18 jaar over de gewesten en zullen dan ook onvermijdelijk invloed hebben op de verdeling van het aantal leerplichtige leerlingen over res-



pectievelijk het Nederlandstalig en het Franstalig onderwijs. De BTW – overdracht “vóór Lambermont” wordt over de gemeenschappen verdeeld volgens dit aandeel. Tot en met 2011 is dat ook voor een afnemend deel het geval met de BTW – overdracht in het kader van de herfinanciering van Lambermont. De tabellen in bijlage 3 en de grafieken 6a en 6b vatten de resultaten van deze alternatieve samen (in € mln, prijzen 2006).

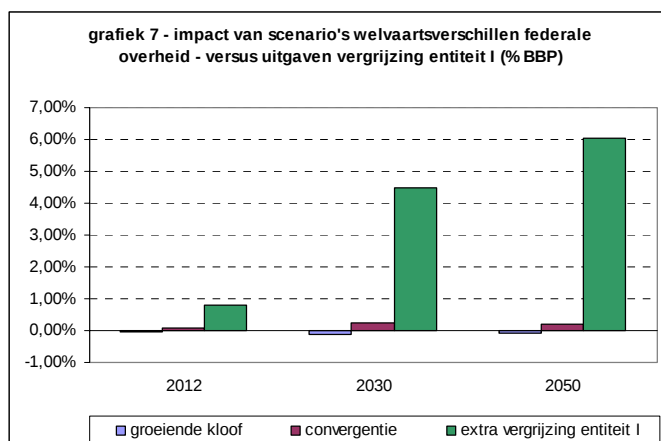
De alternatieve scenario's resulteren in een uitgesproken hogere positieve demografische correctie van de BTW – overdracht aan de gemeenschappen dan bij het basisscenario. Dat

heeft dan ook als gevolg dat de federale overheid een hogere BTW – overdracht zal moeten doen. We mogen aannemen dat de geactualiseerde demografische ramingen dat ook zullen bevestigen. De mate waarin de beide gemeenschappen daarvan profiteren hangt (afgezien van de regionale fiscale capaciteit die we hier constant houden) af van de te verwachten verdeling van het aantal leerplichtige leerlingen over beide gemeenschappen. In het eerste alternatief behoudt de Vlaamse gemeenschap het aandeel dat momenteel gemeten worden. Dat is hoger dan in het basisscenario. In het andere scenario is het omgekeerde het geval.

Belangrijkste vaststelling bij deze scenario's is in ieder geval dat de impact ervan uitgesproken veel minder groot is dan bij de scenario's over regionale fiscale capaciteit. De federale overheid moet in vergelijking met het basisscenario extra middelen overdragen die tegen 2025 opgelopen zijn tot 0,07 % van het BBP, vanaf dan neemt de impact af. In 2050 is het extra opgelopen tot € 376 mln (of 0,04 % van het BBP). Voor de gewesten heeft dat geen enkel effect en hetzelfde geldt voor de PB bestemd voor de gemeenschappen. Uitsluitend de BTW - overdracht is in het geding. Als Vlaanderen zoals de andere gewesten het aantal inwoners jonger dan 18 jaar zou stabiliseren op het laatst bekende niveau dan gaat deze extra federale dotatie volledig naar de Vlaamse gemeenschap, er is zelfs nog enig surplus ten koste van de Franse gemeenschap. Dat heeft te maken met het feit dat het Vlaams aandeel van de leerlingenpopulatie wellicht ook gunstiger uitvalt dan in het basisscenario. Tegen 2050 zou de Vlaamse gemeenschap (gewest en gemeenschap te samen) daardoor 1,32 % meer middelen hebben. Als Vlaanderen integendeel zijn aantal inwoners jonger dan 18 jaar ziet dalen zoals in het basisscenario voorzien terwijl in de andere gewesten dat aantal op het niveau blijft van 2007 dan wordt de extra overdracht redelijk gelijkmatig verdeeld over beide gemeenschappen, tenminste op lange termijn. De extra middelen voor Vlaanderen in 2050 zouden op jaarbasis in dat geval 0,51 % meer zijn dan in het basisscenario.

1.2.3 Conclusies

De evolutie van de regionale welvaartsverschillen zoals ze tot uiting komen in de verdeling van de belastbare inkomens van de gezinnen en de daarop betaalde inkomensbelasting hebben een impact op de verdeling van de federale overdrachten onder de afzonderlijke gewesten en gemeenschappen. Voor de gewestelijke overheden van Brussel en Wallonië is dat echter niet of nauwelijks het geval, zeker niet als we simuleren voor afwijkende evoluties in de eerstkomende 25 jaar. En dat komt door de compensatie die de federale overheid bij verdere achteruitgang van hun regionale fiscale capaciteit verzekert. Vanuit het standpunt van het “zuiden van het land” wordt die neutraliteit op het niveau van Brussel en Wallonië wel doorbroken door de substantiële impact op het niveau van de Franse gemeenschap. Omwille van de impact op de federale solidariteitsbijdrage heeft die uiteenlopende evolutie inzake regionale welvaart ook een effect op de federale overheid: bij groeiende welvaartsverschillen extra overdrachten en dus minder beschikbaar op federaal niveau, bij convergentie minder overdrachten en dus meer



beschikbaar. Vergeleken echter met de impact die entiteit I moet verwerken ten gevolge van de stijgende uitgaven voor vergrijzing blijft dat effect vooralsnog beperkt.

Het is vooral de verdeling tussen gewesten en gemeenschappen onderling die van belang is.

1.3. Een aanvaardbare inschatting van de ontvangsten van de Vlaamse gemeenschap op lange termijn.

Met de bovenstaande analyse hebben we proberen aan te tonen dat de positie van de afzonderlijke gewesten en gemeenschappen op lange termijn binnen het kader van de bestaande financieringsregeling in belangrijke mate bepaald is door de toekomstige evolutie van de regionale welvaartsverschillen. Een eenvoudige hypothese waarbij de welvaartsverschillen op een periode van meer dan veertig jaar min of meer gestabiliseerd worden op het huidige niveau (basisscenario van de HRF) is niet representatief en houdt wellicht geen rekening met de impact van de uiteenlopende toekomstige demografische ontwikkelingen in de regio's. We hebben aan de hand van enkele eerder extreme scenario's aangetoond dat die welvaartsverschillen er effectief toe doen en o.m. vanuit het standpunt van de Vlaamse begroting van groot belang zijn, maar daarmee hebben we zelf nog geen antwoord gegeven op de vraag naar een min of meer aanvaardbare inschatting. Overigens zullen diverse andere factoren naast strikt demografische de economische groei in de afzonderlijke regio's beïnvloeden.

1.3.1 De ontvangsten BFW (gedeelde en samengevoegde belastingen)

Voor dergelijke oefening wachten we nog op de resultaten van het lopende onderzoek binnen het steunpunt "fiscaliteit en financiën" en in het bijzonder ook op de actualisering van de demografische vooruitzichten die aangekondigd werden voor maart 2008. Nieuwe demografische vooruitzichten gekoppeld aan hypothesen over de werkgelegenheidsgraad en productiviteit moeten leiden tot lange termijnprojecties voor het BRP in de afzonderlijke regio's en daarvan afgeleid de belastbare inkomens en de daarop betaalde belastingen. De omvangrijke pendel-

bewegingen naar Brussel vanuit Vlaanderen en Wallonië zijn hierbij een belangrijke factor. En de verdeling van het BRP over de onderdelen van de primaire inkomens van de gezinnen is nog geen afdoende basis om een adequate raming te hebben van de evolutie van de belastbare inkomens. In toenemende mate zal de verdeling van de belastbare vervangingsinkomens en inzonderheid van de pensioenen daarbij ook een rol gaan spelen. Een iets achterop blijvende groei van het BRP van Vlaanderen ten opzichte van de andere regio's is op zich nog geen directe aanduiding dat het aandeel in de belastbare inkomens en de betaalde belastingen zal afnemen. Meer precieze ramingen moeten daar een uitsluitsel over geven.

In ieder geval weten we al dat een evolutie naar minder scherpe verschillen in regionale fiscale capaciteit binnen de huidige financieringsregeling impliceert dat de Vlaamse gemeenschap een kleiner deel van de koek (federale overdrachten van PB en BTW) zal ontvangen. Die convergentie zal minder uitgesproken zijn dan het hierboven onderzochte scenario van volledige convergentie op een periode van 25 jaar. Een iets beperktere convergentie moet niet uitgesloten worden. Daarom houden we bij de verdere ramingen rekening met een afwijkend scenario naast het basisscenario.

Met het oog op de ramingen voor het begrotingstraject zullen we twee mogelijke evoluties van de welvaartsverschillen (en de daarmee samenhangende verdeling van de opbrengsten van de PB) simuleren:

- het basisscenario dat ook de HRF hanteert en dat overeenstemt met een constant regionaal aandeel van de opbrengsten van de PB;
- en een scenario waarbij op een periode tot 2050 het aandeel van Vlaanderen geleidelijk afneemt van 63,31 % (aanslagjaar 2006) tot 60 % voor het aanslagjaar 2050. De afname van het Vlaamse aandeel wordt proportioneel verdeeld over Brussel en Wallonië. Dit scenario is niet te beschouwen als een voorafbeelding van wat er effectief te verwachten staat, het is meer een toetsscenario.

Gekoppeld aan de nu nog gebruikte demografische vooruitzichten is er bij het basisscenario nog een lichte stijging van de fiscale capaciteit van Vlaanderen, in het afwijkende scenario daalt de regionale fiscale capaciteit van Vlaanderen van 1,0975 tot 1,083. Die van Wallonië stijgt van 0,87 tot 0,895 en die van Brussel van 0,871 tot 0,9.

1.3.2 Gewestbelastingen en overige ontvangsten

De ramingen die we hanteren voor de gewestbelastingen en de overige ontvangsten zijn tot op zekere hoogte vergelijkbaar met wat de HRF gebruikt in de scenario's. We brengen wel enkele specifieke verfijningen aan:

- gewestbelastingen: tot en met 2009 voorzieningen van de Vlaamse MJB, vanaf 2010 groei van het BBP. Vanaf 2008 wordt wel gecorrigeerd voor de korting op de personenbelasting: tot en met 2009 volgens de voorzieningen in de MJB, vanaf 2010 aangepast aan inflatie en aan de evolutie van de bevolking op actieve leeftijd (is in een latere fase nog te corrigeren voor de evolutie werkgelegenheidsgraad)³⁴;
- zorgverzekering: tot en met 2008 voorzieningen begroting, vanaf 2009 aangepast aan inflatie en evolutie inwoners vanaf 25 jaar (Vlaams gewest);
- rente: in principe inkomsten op basis van de evolutie van de reserves, in overeenstemming met de ramingen van de HRF blijven die buiten beschouwing bij het scenario “gelijke groei primaire uitgaven buiten vergrijzing” (zie verder);
- overige ontvangsten: groei van het BBP

³⁴ We nemen hier niet de hypothese over van het planbureau in de middellange termijnvooruitzichten waarin ook al rekening werd gehouden met opbrengsten van het wegenvignet. Ook op lange termijn is hier bijv. nog geen rekening gehouden met eventuele opbrengsten van de kilometerheffing die in het vooruitzicht wordt gesteld.

2. De kosten verbonden aan vergrijzing

In tabel 6 (begin van dit hoofdstuk) hebben we onder de primaire uitgaven van de Vlaamse overheid de uitgaven samengevat die volgens de definities van de SCvV gevat worden onder uitgaven die samenhangen met vergrijzing. Zoals al eerder aangegeven stemmen die uitgaven overeen met wat in de overheidsrekeningen van het INR wordt opgenomen onder sociale uitkeringen. In punt 2.1 worden die nader toegelicht. In punt 2.2 vatten we de hypothesen samen die we in deze eerste raming gebruiken voor de doorrekening van de impact op lange termijn.

2.1. De inhoud van de uitgaven voor vergrijzing op de Vlaamse begroting

Op basis van onze eigen ramingen komen we voor de Vlaamse overheid op een totaal bedrag van € 2,85 mld of iets meer dan 13 % van de totale primaire uitgaven in 2006. Daarbij is dan geen rekening gehouden met de lasten van de rustpensioenen ten gunste van de ambtenaren van de Vlaamse gemeenschap en de personeelsleden van het gesubsidieerde onderwijs (vrij en officieel). Als we daar ook rekening mee houden (ongeveer € 2 mld) dan zouden de uitgaven voor vergrijzing 21,5 % bedragen van de totale primaire uitgaven van de Vlaamse gemeenschap. Maar in de huidige context vallen die uitgaven budgettair niet bij de Vlaamse overheid.

De nu in rekening gebrachte uitgaven (exclusief pensioenen te laste van federaal) bevatten in eerste instantie de uitkeringen van de Vlaamse zorgverzekering. In 2006 bedroegen die uitkeringen € 211 mln, volgens de begrotingsramingen zouden die in 2008 opgelopen zijn tot € 241 mln.

De rest van de uitgaven is uitgesplitst in tabel in tabel 7.

De pensioenlasten die ook effectief budgettair gedragen worden door de Vlaamse gemeenschap hebben vooral betrekking op de uitgaven voor het TBS – stelsel in het onderwijs, daarnaast zijn er ook enige pensioenen ten laste van enkele instellingen (De Lijn, VRT) opgenomen. Voor alle duidelijkheid alle bijdragen die overheden bedragen ter financiering van de pensioenen³⁵ zijn hier niet in begrepen, ze maken deel uit van de beloning van de personeelsleden.

Onder “gezondheidszorg en sociale bijstand” zijn twee belangrijke rubrieken opgenomen: uitgaven voor gezins- en thuiszorg en uitgaven ten behoeve van de residentiële en ambulante

³⁵ Iedere overheid voor contractuele personeelsleden, iedere overheid voor overlevingspensioenen voor statutaire ambtenaren en werkgeversbijdragen van openbare instellingen aan de “pool van de parastatalen” voor de rustpensioenen van de statutaire ambtenaren.

zorg t.a.v. gehandicapten. Daarnaast zijn er ook de uitgaven voor geestelijke gezondheidszorg.

Tabel 7 raming van de “uitgaven vergrijzing” (definitie SCvV) Vlaamse gemeenschap exclusief zorgverzekering in 2006 (in € mln)

pensioenen ten laste Vlaamse gemeenschap	308
gezondheidszorg en sociale bijstand	1.325
gezins- en thuiszorg	(425)
geestelijke gezondheidszorg	(45)
gehandicaptenzorg	(855)
kinderbijslag	233
overige sociale uitgaven	772
toelagen aan rusthuizen	(35)
beschutte werkplaatsen	(186)
toelagen aan kinderopvang	(329)
studietoelagen	(70)
uitgaven in het kader van het werkgelegenheidsbeleid	(63)
uitgaven in het kader van het woonbeleid	(18)
individuele steunverlening gehandicapten	(58)
overige	(14)
totaal	2.638

De uitgaven voor kinderbijslag hebben uitsluitend betrekking op de kinderbijslag die de overheid betaalt voor de statutaire ambtenaren. De bijdragen voor de contractuele werknemers zijn hier niet inbegrepen, ze worden geregeld via een bijdragestelsel en zijn dus onderdeel van de beloning van de werknemers. Het bijdragestelsel dient voor de financiering van de kinderbijslag die uitgekeerd wordt in het kader van de sociale zekerheid.

De overige sociale uitgaven bevatten in eerste instantie de toelagen die Kind & Gezin toekent voor de kinderopvang, verminderd met de bijdragen die ouders betalen en waarvan de ontvangsten op de begroting van Kind & Gezin terecht komen.

Verder zijn er nog de toelagen aan de beschutte werkplaatsen, studietoelagen, uitgaven in het kader van het werkgelegenheidsbeleid (bijv. aanmoedigingspremies) en woonbeleid (bijv. huursubsidies). Tenslotte bevat deze rubriek ook de individuele steunverlening t.a.v. gehandicapten (materiële bijstand en PAB).

In tabel 6 (aan het begin van het hoofdstuk) hebben we ook de uitgaven voor bezoldigingen in het onderwijs afzonderlijk opgenomen. Zoals in het rapport van de SCvV worden die niet opgenomen in de uitgaven voor vergrijzing. De SCvV raamt wel de verwachte evolutie op het niveau van entiteit II. De hier opgenomen uitgaven (in tabel 6) voor Vlaanderen zijn een eigen raming die in principe overeenstemt met de totale loonuitgaven ten laste van de Vlaamse ge-

meenschap. De uitgaven die daarvoor in de nationale rekeningen aan de lokale overheden worden aangerekend (lonen in het officieel gesubsidieerd onderwijs) hebben wij in deze raming toegevoegd aan de loonuitgaven op het niveau van de Vlaamse gemeenschap (wat budgettair ook het geval is). De overige primaire uitgaven (waarin de inkomensoverdrachten naar de lokale overheden zijn opgenomen) zijn met hetzelfde bedrag verminderd.

2.2. Hypothesen over de evolutie van de uitgaven voor vergrijzing op de Vlaamse begroting

In deze eerste oefening hebben we nog geen eigen groeihypothesen uitgewerkt. We beperken ons voorlopig tot een doorrekening van de hypothesen die de SCvV toepast op de uitgaven die toegerekend worden aan entiteit II. Dat is voor een raming die toegespitst wordt op de Vlaamse gemeenschap beslist een erg onvolledige aanpak, maar niettemin kunnen we daarmee toch al enige orde van grootte simuleren. De ramingen van de SCvV zijn dubbel: voor de middellange termijn (tot 2012) overgenomen uit de middellange termijnvooruitzichten van het FPB en vanaf 2013 toepassing van eigen lange termijnhypothese. Die dubbele aanpak heeft ook voor de ramingen van de uitgaven op entiteit II zijn weerslag en leidt tot erg uiteenlopende groeivoeten op middellange en lange termijn. Dat heeft in hoofdzaak te maken met het feit dat in de middellange termijnramingen meer expliciet een aantal beleidsbeslissingen mee zijn verwerkt. Voor de lange termijn is dat niet het geval niettegenstaande ook daarvoor de SCvV hypothesen over het sociaal beleid op lange termijn formuleert.

Rekening houdend met deze bedenkingen hebben wij in dit rapport volgende hypothesen aangehouden:

- zorgverzekering: tot en met 2008 volgens begroting, vanaf 2009 aangepast aan inflatie en reële groei overgenomen uit SCvV (welvaartsaanpassing forfaitaire toelagen met 1%), verder wordt gecorrigeerd voor de evolutie van het aantal inwoners vanaf 75 jaar;
- pensioenen: toepassing van de evolutie aandeel BBP (2012,2030,2050) uit het rapport SCvV, aangevuld met niet gepubliceerde gegevens van het FPB, daarbij worden afzonderlijke groeivoeten voor uitgaven ten laste van gemeenschappen en gewesten en federale overheid gehanteerd;
- gezondheidszorg en sociale bijstand: groeivoeten overgenomen van FPB, vanaf 2013 constant aandeel BBP
- kinderbijslag: hypothesen SCvV, lichtjes dalend aandeel BBP
- overige sociale uitgaven: groeivoeten SCvV (gegevens FPB), vanaf 2013 constant aandeel BBP

3. Scenario's voor een begrotingstraject op lange termijn

De eerstkomende jaren zullen de verschillende overheden van ons land afspraken moeten maken over het begrotingsbeleid in het licht van de stijgende kosten voor de vergrijzing. De gewesten en de gemeenschappen zijn daarbij uiteraard ook aan zet. En er zal moeten uitgemakt worden welke inspanningen zij zullen moeten dragen. Dat is in alle geval een duidelijke conclusie die uit de rapporten van de HRF kan worden afgeleid.

Wat is nu de inzet van dit debat vanuit het oogpunt van het budgettaire beleid en van het Vlaamse begrotingsbeleid in het bijzonder? We focussen in dit eerste rapport op de volgende probleemstelling.

Om de vergrijzingskosten te kunnen opvangen binnen een houdbare begroting zullen de overheden – tenminste in de veronderstelling van constant beleid - onvermijdelijk vooral op middellange termijn moeten rekening houden met een beperkte beleidsmarge voor uitgaven buiten de kosten voor vergrijzing of initiatieven onder de vorm van lastenverlagingen. De verdeling van deze beleidsmarge is de echte inzet van het debat: wat blijft er voor de verschillende overheden nog over aan beleidsmarge na verwerking van de kosten van de vergrijzing en binnen een strak houdbaar begrotingsbeleid?

Dat willen we in dit onderdeel in het bijzonder nader analyseren voor de Vlaamse gemeenschap. Welke beleidsmarge zal er op de Vlaamse begroting beschikbaar zijn bij:

- mogelijke afspraken over de budgettaire doelstellingen (te bereiken en aan te houden begrotingssaldo) voor de verschillende overheden;
- en bij mogelijke afspraken over herverdeling van de lasten voor de vergrijzing (wat eventueel het voorwerp zou kunnen uitmaken van de komende onderhandelingen over een nieuwe staatshervorming)?

De mogelijke afspraken over de budgettaire doelstellingen zijn politiek nog niet vastgelegd. De HRF heeft daarvoor de scenario's gesimuleerd die hoe dan ook wellicht richtinggevend zullen zijn. We zullen die toetsen voor de Vlaamse gemeenschap en daarbij ook nagaan wat de impact is indien Vlaanderen in de toekomst binnen de huidige financieringsregeling zijn aandeel in de opbrengst van de PB in zekere mate zou zien dalen.

Mogelijke afspraken over een eventuele herverdeling van de lasten van de vergrijzing zijn nog minder duidelijk. We zullen simuleren wat de eventuele impact kan zijn indien Vlaanderen bijv. de pensioenlasten voor zijn ambtenaren en voor zijn onderwijzend personeel op termijn zou overnemen (al of niet met enige compensatie langs de ontvangstenzijde). En meer algemeen zullen we simuleren wat Vlaanderen aan extra lasten van de vergrijzing zou kunnen opvangen

binnen de huidige financieringsregeling zonder de evenwichtsbegroting in het gedrang te brengen en zonder de beschikbare beleids marge al te sterk aan te tasten.

Deze simulaties worden hieronder toegelicht en besproken.

In punt 3.1 analyseren we de resultaten voor de Vlaamse gemeenschap bij toepassing van de hoger besproken HRF – scenario's. In punt 3.2 simuleren we de beleids marge voor de Vlaamse gemeenschap op de primaire uitgaven buiten vergrijzing in geval van een evenwichtsbegroting en extra kosten van de vergrijzing bovenop de huidige ramingen van de SCvV voor de Vlaamse gemeenschap.

De verschillende simulaties kunnen schematisch als volgt samengevat worden.

3.1. De Vlaamse begroting in twee HRF –scenario's (saldi en groei primaire uitgaven) bij de kosten van vergrijzing SCvV

Overeenkomstig de scenario's van de HRF kunnen we het basisscenario (ontvangsten) uit hoofdstuk 1 punt 1 combineren met de twee scenario's die de HRF voor de totaliteit van de gewesten en gemeenschappen heeft gesimuleerd in het rapport van maart 2007 (besproken en samengevat in hoofdstuk 1 punt 2).

We simuleren niet alleen met het “basisscenario ontvangsten” (BFW met constant regionaal aandeel opbrengsten PB), maar ook met een “scenario ontvangsten – Vlaamse aandeel in de PB dalend tot 60 %”.

De resultaten worden hieronder samengevat, respectievelijk bij het HRF – scenario met “evenwichtsbegroting voor de gewesten en gemeenschappen vanaf 2010” en HRF – scenario met “gelijke groei primaire uitgaven buiten vergrijzing voor alle overheden”. De gebruikte macro-economische hypothesen zijn overgenomen uit het jongste verslag van de SCvV, wat enige afwijking als gevolg heeft t.a.v. het rapport van de HRF van maart 2007.

3.1.1 Evenwichtsbegroting vanaf 2010

Toepassing van het basisscenario met de evenwichtsbegroting voor de Vlaamse gemeenschap vanaf 2010 geeft de resultaten uit tabel 8.

De ontvangsten van de Vlaamse gemeenschap nemen lichtjes toe in aandeel van het BBP (de afwijking daarop in de periode 2006 – 2012 heeft te maken met het effect van verrekeningen in 2006). De ontvangsten groeien immers reëel iets meer dan de groei van de economie. Binnen het pakket primaire uitgaven nemen de uitgaven die in de definitie van de SCvV gekoppeld worden aan vergrijzing toe: in 2006 0,9 % van het BBP tegen 1,05 % in 2050. De stijging situ-

eert zich het sterkst in de periode 2006 – 2012 (is voor een belangrijk stuk het gevolg van de hypothesen die gehanteerd worden). Niettegenstaande deze hogere groei van de uitgaven voor vergrijzing kunnen de primaire uitgaven buiten vergrijzing in de jaren 2006 – 2012 toch sneller stijgen dan de groei van het BBP: 2,63 % tegenover 2,22 %. Dat kan omdat Vlaanderen in die periode kan genieten van een extra beleidsruimte door het volledig afbouwen van het overschot (wat voorzien is in de huidige afspraken met de federale overheid). Voor de volgende jaren zouden bij de gegeven kosten voor vergrijzing de primaire uitgaven buiten vergrijzing op de Vlaamse begroting de groei van de economie kunnen volgen. Als we de raming van de SCvV voor de evolutie van de “onderwijsbezoldigingen” overnemen dan is binnen dat pakket nog een herverdeling te verwachten. De uitgaven voor “onderwijsbezoldigingen” nemen in de ramingen van de SCvV immers af in % van het BBP.

In dit scenario zouden tegen 2030 de uitgaven gekoppeld aan de vergrijzing opgelopen zijn tot 14,9 % van de totale primaire uitgaven (in 2006 13,5 %), de uitgaven daarin op het zorgfonds zouden dan 1,04 % bedragen. Tegen 2050 zouden die aandelen gestegen zijn tot respectievelijk 15,06 en 1,32 %.

Vlaanderen kan binnen een scenario van evenwichtsbegroting vanaf 2010 volgens deze raming van de kosten van de vergrijzing een beleidsruimte aanhouden die minstens gelijk is aan de groei van de economie.

Als Vlaanderen echter in de volgende jaren zijn aandeel in de PB geleidelijk ziet afnemen tot 60 % in 2050 dan is de volledige afstemming niet meer verzekerd. Vlaanderen krijgt in dit scenario een kleiner deel van de federale overdrachten: tegen 2030 zou het aandeel van de Vlaamse ontvangsten 0,13 % van het BBP lager liggen dan bij het basisscenario, tegen 2050 is dat verlies opgelopen tot 0,24 %. In de eerste jaren kan dat nog gecompenseerd worden door de extra ruimte die afbouw van het overschot mogelijk maakt. Op langere termijn is dat niet meer beschikbaar en blijft de groei van de primaire uitgaven buiten vergrijzing onder de gemiddelde groei van het BBP:

- 2012 – 2030: 1,82 % tegenover 1,9 %
- en in 2030 – 2050: 1,8 % tegenover 1,9 %.

Het verschil tegenover het basisscenario mag dan in groei niet zo dramatisch lijken. In prijzen 2006 zou dat verschil op jaarbasis echter al opgelopen zijn tot € 636 mln in 2030 en in 2050 tot 1,8 mld.

Het aandeel van de uitgaven voor vergrijzing in het totaal van de primaire uitgaven zou uiteraard iets hoger uitvallen: respectievelijk 15,17 % in 2030 en 15,60 % in 2050.

3.1.2 Gelijke groei primaire uitgaven exclusief vergrijzing voor elke overheid vanaf 2007

De HRF overweegt ook een scenario waarbij alle overheden vanaf nu voor hun primaire uitgaven buiten vergrijzing eenzelfde groei van de beleidsruimte zouden kunnen hanteren, met name de groeivoet die kan afgeleid worden uit het begrotingstraject voor de gezamenlijke overheid. Die groeivoet ligt substantieel onder de groei van het BBP: tot en met 2015 een afwijking van meer dan 0,9 % - punt, na 2015 gemiddeld een afwijking van 0,11 % - punt. De resultaten van deze simulatie zijn samengevat onder tabel 9. De impact voor de Vlaamse gemeenschap zou bij dergelijke begrotingspolitiek vrij drastisch zijn en overigens ook weinig realistisch:

- vanaf nu zou de Vlaamse gemeenschap stelselmatig grotere overschotten moeten realiseren: tegen 2012 zou het overschot opgelopen zijn tot 0,46 % van het BBP (tegenover 0,24 % in 2006), tegen 2030 en 2050 respectievelijk 0,71 % en 0,82 %. Op die manier worden uiteraard de nog weinig resterende schulden volledig afgebouwd en kunnen daarnaast substantiële reserves (activa) worden aangelegd. We hebben dan in deze berekening nog geen rekening gehouden met de inkomsten uit vermogen die daar voor de Vlaamse gemeenschap zouden uit voortvloeien³⁶;
- vanaf nu zou de beleidsruimte op de primaire uitgaven buiten vergrijzing uiteraard ook substantieel onder die van het BBP moeten blijven. In prijzen 2006 is het verlies tegenover een begrotingstraject met evenwichtsbegroting op jaarbasis al opgelopen tot € 1,7 mld, in 2030 is dat 3,6 mld en in 2050 6 mld.

In dit scenario is op lange termijn het gewicht van de uitgaven voor vergrijzing in het geheel van de primaire uitgaven uiteraard hoger dan in het eerste scenario: in 2030 16,59 % en in 2050 17,07 %.

Het maakt overigens voor de beleidsruimte geen verschil of Vlaanderen al of niet kan genieten van een hoger of kleiner aandeel in de federale overdrachten van de BFW, alleen het begrotingssaldo wordt daardoor beïnvloed. Uiteindelijk komt een dergelijk begrotingstraject er op neer dat via de BFW de federale overheid een substantieel pakket middelen overdraagt aan Vlaanderen dat de Vlaamse overheid niet mag aanwenden, maar uitsluitend moet opzij zetten om finaal in een latere fase dan toch te moeten inzetten voor de lasten van vergrijzing op federaal niveau. Dergelijke reserves zouden uiteraard op langere termijn aanleiding kunnen zijn tot overname van federale kosten van vergrijzing of eventuele scenario's van schuldherverdeling tussen federale overheid en gewesten en gemeenschappen. Het bijzondere aan dit begrotingstraject is echter dat – volgens de ramingen van de HRF – het zuiden van het land (Waals gewest en Franse gemeenschap te samen, zonder Brussel) zelfs bij de hier aangehouden beperking aan de beleidsruimte toch nog stelselmatig in rood zou gaan. De gewesten en gemeenschappen zouden bij een dergelijk begrotingstraject gezamenlijk wel een stijgend positief

³⁶ Voor zover we kunnen nagaan is dat bij de berekeningen van de HRF ook niet het geval, wat overigens een niet realistische hypothese is.

vorderingensaldo realiseren³⁷, maar dat zou uitsluitend te danken zijn aan de Vlaamse gemeenschap en voor een stukje aan Brussel. Zelfs in de hypothese dat Wallonië en Brussel tegen 2030 volledig hun fiscale capaciteit op die van Vlaanderen zouden kunnen brengen zou dat nog niet volstaan om bij deze “beperkte groei van de primaire uitgaven buiten vergrijzing” het Waalse gewest en de Franse gemeenschap te samen³⁸ uit het rood te houden. Vlaanderen zou ver onder zijn mogelijkheden moeten blijven terwijl langs de andere kant van de taalgrens dit nog niet volstaat om een houdbaar begrotingsbeleid aan te houden.

3.2. Ruimte voor extra lasten van de vergrijzing?

De ramingen die we in dit rapport gebruiken gaan uit van de benadering die de HRF hanteert voor de budgettaire impact van de kosten van de vergrijzing: zowel het volume van die kosten als de verdeling ervan over de overheden. We zullen als aanzet voor verder onderzoek in hoofdstuk 3 nog aangeven dat de kosten van de vergrijzing – in het bijzonder op het niveau van de gewesten en de gemeenschappen – meer moeten bekeken worden vanuit de uitdagingen (ook budgettaire) die de toekomstige vergrijzing en ontgroening van onze samenleving zal stellen. De budgettaire impact – of misschien beter de budgettaire uitdagingen – zouden op het niveau van de gewesten en de gemeenschappen wel eens hoger kunnen uitvallen dan nu wordt geraamd. Daarnaast is het niet ondenkbaar dat in de toekomst er sprake is van enige herverdeling van de lasten van de vergrijzing tussen de verschillende overheden. In dat verband is al wel eens voorgesteld dat in de toekomst de gewesten en gemeenschappen de pensioenlasten van hun ambtenaren en van hun onderwijzend personeel ten laste zouden nemen.

Wat zouden daarvan de consequenties kunnen zijn? We simuleren dat opnieuw aan de hand van de impact op de beleidsruimte voor de primaire uitgaven buiten vergrijzing.

Daarvoor maken we twee simulaties:

- Hoeveel extra lasten gekoppeld aan vergrijzing zou de Vlaamse gemeenschap kunnen verwerken om bij een evenwichtsbegroting vanaf 2010 een beleidsruimte op de primaire uitgaven buiten vergrijzing te behouden die maximaal 0,25 % - punt lager ligt dan de groei van het BBP?
- Wat is de impact indien vanaf 2010 gekoppeld aan een zekere compensatie vanuit de federale overheid de Vlaamse overheid de pensioenen van de ambtenaren en van het onderwijzend personeel (inclusief gesubsidieerd onderwijs) zou overnemen?

³⁷ Van 0,1 % in 2011 tot 0,3 % in 2030 en 0,5 % in 2050.

³⁸ Het Waalse gewest zou sowieso wel positief zijn, maar dat zou volgens de ramingen van de HRF meer dan gecompenseerd worden door de Franse gemeenschap. Het HRF- rapport (maart 2007) geeft aan dat bij dergelijk scenario tegen 2050 het gezamenlijk saldo ongeveer -0,6 % van het BBP zou bedragen. Indien Wallonië en Brussel tegen 2030 hun fiscale capaciteit op het Vlaams niveau zouden kunnen brengen zouden het Waals gewest en de Franse gemeenschap gezamenlijk in 2050 extra middelen hebben voor ongeveer 0,34 % van het BBP.

3.2.1 Wat kan de Vlaamse overheid aan extra lasten voor vergrijzing dragen met behoud van voldoende overige beleidsruimte?

Wanneer we bij hypothese de minimale beleidsruimte voor de primaire uitgaven buiten vergrijzing vastleggen op een groei die maximaal 0,25 % afwijkt van de groei van het BBP³⁹ en dat vanaf 2010 dan zou de Vlaamse begroting op evenwicht kunnen blijven en een extra druk omwille van de lasten van de vergrijzing kunnen opvangen. De grootte van die extra druk is samengevat in onderstaand overzicht. In het begin zou er geen ruimte zijn voor extra lasten voor vergrijzing, vanaf 2014 zou dat wel het geval zijn. Deze ruimte zou stelselmatig oplopen tot bijna € 1,3 mld in 2030 (prijzen 2006 of 0,26 % van het BBP en bijna 25 % van de lasten waar nu in het kader van de SCvV wordt mee rekening gehouden). Tegen 2050 zou dat oplopen tot € 3,9 mld (prijzen 2006), dat is de helft meer dan wat nu in rekening is gebracht voor de kosten van de vergrijzing ten laste van de Vlaamse overheid. Het spreekt vanzelf dat Vlaanderen bij minder gunstige evolutie van de ontvangsten ook minder ruimte zou hebben om extra lasten van de vergrijzing op te vangen en toch een minimale groei van de overige beleidsruimte over te houden. Bij het eerder geraamde scenario van dalend aandeel in de PB (tot 60 % in 2050) zou die extra ruimte er pas zijn vanaf 2017 en tegen 2050 slechts € 2,2 mld bedragen of 28 % van de oorspronkelijk geraamde lasten.

	2006	2012	2030	2050
in % BBP	0,00%	-0,01%	0,26%	0,53%
in € mln (prijzen 2006)	0	-53	1.299	3.914
in % van de oorspronkelijke geraamde lasten	0,00%	-1,45%	24,72%	50,46%

3.2.2 De weerslag van een eventuele overname van de ambtenarenpensioenen vanaf 2010

De orde van grootte van de pensioenlast voor de ambtenaren van de Vlaamse gemeenschap en van het Vlaams onderwijzend personeel is van die aard dat een volledige overname zonder extra middelen een bijzonder zware inlevering zou vergen op de overige beleidsruimte bij behoud van de doelstelling van begrotingsevenwicht. We veronderstellen dat aan dergelijke overdracht van lasten een zekere overdracht van middelen moet overeenstemmen, zonder dat er daarom een expliciete koppeling in een “één op één” moet zijn tussen de overgenomen lasten en de overgedragen middelen of tussen de groei van die lasten en de groei van de middelen.

³⁹ Die maximale afwijking is eerder arbitrair gekozen en kan natuurlijk op een ander niveau aangehouden worden.

Hoe een dergelijke overdracht budgettair zou geregeld worden, daar valt op dit ogenblik weinig over te zeggen. Als werkhypothese veronderstellen we vanaf 2010 een overname van deze lasten met in 2010 een volledige compensatie voor de gewesten en gemeenschappen. Vanaf 2011 zouden de overeenstemmende middelen echter groeien met de gemiddelde groei van de middelen die in het kader van de BFW overgedragen worden aan het betrokken deelgebied (dus een gemiddelde van de groei van de PB en de BTW- overdrachten). Andere hypothesen zijn uiteraard mogelijk. Bij dergelijke hypothese en gegeven de verwachte groei van deze lasten⁴⁰ zou Vlaanderen geleidelijk een extra inspanning moeten doen om de extra groei van die pensioenen op te vangen: in 2010 is die extra inspanning 0, tegen 2030 zou ze oplopen tot 30 % van de verwachte pensioenuitgaven, tegen 2050 tot 37 %.

De resultaten van deze simulatie zijn samengevat in tabel 10.

De middelen van de Vlaamse gemeenschap (en overigens ook van de andere deelgebieden, maar die laten we hier buiten beschouwing) zouden door de extra overdrachten uiteraard hoger zijn: een extra van ongeveer 0,7 % van het BBP over de gehele periode. De verlichting voor het federale budget van dergelijke operatie t.a.v. de Vlaamse gemeenschap zou dus eerder beperkt zijn: onder de vorm van overgedragen pensioenlasten verminderd met extra overgedragen middelen 0,04% in 2012 oplopend tot 0,31 % in 2030 en 0,4 % in 2050.

De beleidsruimte op de primaire uitgaven buiten vergrijzing zou voor de Vlaamse gemeenschap in de eerste jaren zeer beperkt worden aangetast: de operatie start in de simulatie maar vanaf 2010 en in het begin is er nog een quasi volledige compensatie van de extra lasten. In de volgende jaren zou die beperking iets groter worden, maar gemiddeld niet lager liggen dan 0,25 % van het BBP, op lange termijn (in de periode 2030 – 2050) zou de afwijking gemiddeld maar 0,10 % - punt bedragen.

Veel hangt natuurlijk af van de hypothese over de wijze waarop de pensioenlasten zouden worden overgedragen. Indien bijv. de groei van de extra federale dotatie zou afgestemd worden op de groei van de BTW – overdracht en niet van de totale BFW – middelen dan wordt de impact iets groter, maar het verschil zou heel beperkt zijn. Het spreekt vanzelf dat bij een minder gunstige groei van de middelen van de Vlaamse gemeenschap (bijv. bij een geleidelijke daling van het aandeel in de PB naar 60 %) de impact op de Vlaamse beleidsruimte scherper wordt en parallel zou dan ook de “winst” voor het federale niveau iets groter worden.

Deze berekeningen maken abstractie van het feit dat de weerslag op de beleidsruimte op de primaire uitgaven buiten vergrijzing (onder de vorm van de afwijking tussen de groei ervan en de groei van het BBP) in het Franstalig landsgedeelte veel scherper zou zijn, wat symmetrische operaties hoe dan ook hypothekeert.

⁴⁰ Die beduidend hoger is dan de gemiddelde groei van de BFW – overdrachten.

Het is uiteraard ook denkbaar dat voor het domein van de ambtenarenpensioenen ook een andere formule wordt gehanteerd, bijv. onder de vorm van een geleidelijke maar substantiële versterking van de responsabilisering. Indien daar geen extra middelen tegenover staan dan kan de marge zoals berekend in punt 3.2.1 een indicatie geven over de mogelijkheden.

Tabel 8 basisscenario ontvangsten met evenwichtsbegroting vanaf 2010

	2006	aandeel BBP			reële groei		
		2006	2012	2030	2006 - 2012	2030 - 2050	2030 - 2050
ontvangsten	21.938	6,93%	6,92%	6,95%	2,23%	1,92%	1,91%
BFW	15.616						
gewestbelastingen*	3.974						
overige	2.347						
primaire uitgaven	21.141	6,67%	6,92%	6,95%	2,88%	1,93%	1,91%
primaire uitgaven exclusief vergrijzing	18.261	5,77%	5,90%	5,91%	2,63%	1,91%	1,90%
waarvan onderwijs bezoldigingen	6.710	2,12%	2,01%	1,88%	1,33%	1,52%	1,89%
waarvan overige uitgaven	11.583	3,65%	3,89%	4,03%	3,36%	2,11%	1,91%
primaire uitgaven vergrijzing	2.848	0,90%	1,02%	1,04%	4,38%	1,99%	1,96%
waarvan zorgfonds	211	0,07%	0,07%	0,08%	3,57%	2,62%	2,53%
waarvan exclusief zorgfonds	2.638	0,83%	0,95%	0,95%	4,45%	1,94%	1,91%
primair saldo**	797	0,25%	0,00%	0,00%	0,00%		
vorderingensaldo	755	0,24%	0,00%	0,00%	0,00%		
p.m. overheidspensioenen ten laste federaal	2.012	0,64%	0,74%	1,01%	4,91%	3,64%	2,41%
reële groei BBP					2,22%	1,90%	1,90%

* inclusief vanaf 2007 gecorrigeerd voor effect van Vlaamse korting op de personenbelasting

** in 2006 met statistische correctie

in prijzen 2006

	2006	2012	2030	2050
primaire uitgaven	21.109	25.029	35.284	51.522
primaire uitgaven exclusief vergrijzing	18.261	21.344	30.026	43.765
waarvan onderwijs bezoldigingen	6.710	7.263	9.535	13.859
waarvan overige uitgaven	11.551	14.081	20.492	29.906
primaire uitgaven vergrijzing	2.848	3.685	5.257	7.757
waarvan zorgfonds	211	260	414	681
waarvan exclusief zorgfonds	2.638	3.425	4.843	7.076

Tabel 9 basisscenario ontvangsten met gelijke reële groei voor alle overheden op de primaire uitgaven exclusief vergrijzing vanaf 2007

	2006	aandeel BBP				reële groei			
		2006	2012	2030	2050	2006 - 2012	2012 - 2030	2030 - 2050	2050 - 2030
ontvangsten	21.938	6,93%	6,92%	6,95%	6,96%				
BFW	15.616								
gewestbelastingen*	3.974								
overige***	2.347								
primaire uitgaven	21.141	6,67%	6,46%	6,24%	6,14%	1,70%	1,71%	1,82%	
primaire uitgaven exclusief vergrijzing	18.261	5,77%	5,44%	5,20%	5,09%	1,25%	1,65%	1,79%	
waarvan onderwijs bezoldigingen	6.710	2,12%	2,01%	1,88%	1,87%	1,33%	1,52%	1,89%	
waarvan overige uitgaven	11.583	3,65%	3,43%	3,33%	3,22%	1,21%	1,73%	1,73%	
primaire uitgaven vergrijzing	2.848	0,90%	1,02%	1,04%	1,05%	4,38%	1,99%	1,96%	
waarvan zorgfonds	211	0,07%	0,07%	0,08%	0,09%	3,57%	2,62%	2,53%	
waarvan exclusief zorgfonds	2.638	0,83%	0,95%	0,95%	0,96%	4,45%	1,94%	1,91%	
primair saldo**	797	0,25%	0,46%	0,71%	0,82%				
vorderingensaldo	755	0,24%	0,46%	0,71%	0,82%				
p.m. overheidspensioenen ten laste federaal	2.012	0,64%	0,74%	1,01%	1,11%	4,91%	3,64%	2,41%	
reële groei BBP						2,22%	1,90%	1,90%	

* inclusief vanaf 2007 gecorrigeerd voor effect van Vlaamse korting op de personenbelasting

** in 2006 met statistische correctie

*** zonder extra vermogensinkomens

in prijzen 2006

	2006	2012	2030	2050
primaire uitgaven	21.109	23.363	31.689	45.447
primaire uitgaven exclusief vergrijzing	18.261	19.678	26.432	37.690
waarvan onderwijs bezoldigingen	6.710	7.263	9.535	13.859
waarvan overige uitgaven	11.551	12.415	16.897	23.831
primaire uitgaven vergrijzing	2.848	3.685	5.257	7.757
waarvan zorgfonds	211	260	414	681
waarvan exclusief zorgfonds	2.638	3.425	4.843	7.076

Tabel 10 basisscenario ontvangsten met extra pensioenlasten vanaf 2010 (op lange termijn gedeeltelijk gecompenseerd door extra middelen) en evenwichtsbegroting vanaf 2010

	2006	aandeel BBP			reële groei		
		2006	2012	2030	2006 - 2012	2012 - 2030	2030 - 2050
ontvangsten	21.938	6,93%	7,62%	7,65%	7,67%	3,89%	1,91%
BFW	15.616						
gewestbelastingen*	3.974						
overige	2.347						
primaire uitgaven	21.141	6,67%	7,62%	7,65%	7,67%	4,55%	1,91%
primaire uitgaven exclusief vergrijzing	18.261	5,77%	5,86%	5,61%	5,51%	2,53%	1,80%
waarvan onderwijs bezoldigingen	6.710	2,12%	2,01%	1,88%	1,87%	1,33%	1,89%
waarvan overige uitgaven	11.583	3,65%	3,85%	3,73%	3,63%	3,19%	1,72%
primaire uitgaven vergrijzing	2.848	0,90%	1,76%	2,04%	2,16%	14,35%	2,19%
waarvan zorgfonds	211	0,07%	0,07%	0,08%	0,09%	3,57%	2,53%
waarvan exclusief zorgfonds	2.638	0,83%	1,69%	1,96%	2,07%	15,02%	2,17%
primair saldo**	797	0,25%	0,00%	0,00%	0,00%		
vorderingensaldo	755	0,24%	0,00%	0,00%	0,00%		
p.m. overheidspensioenen ten laste federaal	2.012	0,64%	0,00%	0,00%	0,00%	4,91%	2,41%
reële groei BBP						2,22%	1,90%

* inclusief vanaf 2007 gecorrigeerd voor effect van Vlaamse korting op de personenbelasting

** in 2006 met statistische correctie

in prijzen 2006

	2006	2012	2030	2050
primaire uitgaven	21.109	27.576	38.860	56.724
primaire uitgaven exclusief vergrijzing	18.261	21.208	28.493	40.738
waarvan onderwijs bezoldigingen	6.710	7.263	9.535	13.859
waarvan overige uitgaven	11.551	13.946	18.958	26.879
primaire uitgaven vergrijzing	2.848	6.368	10.367	15.986
waarvan zorgfonds	211	260	414	681
waarvan exclusief zorgfonds	2.638	6.108	9.953	15.305

Hoofdstuk 3 – Uitbreiding van de probleemstelling noodzakelijk

De analyse in hoofdstuk 1 en 2 vertrekt van het huidig federale debat over vergrijzing en de budgettaire gevolgen daarvan. Binnen de huidige institutionele context is op het eerste gezicht de rol van de gewesten en de gemeenschappen vrij beperkt in dit debat, in het bijzonder omdat de lasten van de vergrijzing hoofdzakelijk bij het federale niveau liggen. De gewesten en de gemeenschappen komen wel in beeld wanneer er sprake is van de verdeling van de inspanningen die er op het vlak van de overheidsfinanciën nodig zijn over de verschillende overheden.

In onze eigen analyse hebben we vooral geprobeerd dat voor de Vlaamse gemeenschap meer in detail te duiden en te becijferen. De resultaten zijn een eerste aanzet daarvoor en moeten vooral beschouwd worden als een eerste benadering van de parameters die in een lange termijn budgettaire strategie aan de orde zijn.

Het werk is echter niet af. Bijkomend onderzoek en analyse zijn noodzakelijk om een meer accuraat beeld te krijgen van de budgettaire uitdagingen in het licht van de demografische ontwikkelingen.

De SERV rekent er op dat de lopende onderzoeksprojecten zowel binnen het kader van de federale vergrijzingscommissie als binnen het Vlaamse steunpunt “fiscaliteit en begroting” in de komende maanden daarvoor bijkomende informatie zullen aanbrengen die nuttig is voor de verdere analyse en debat.

Voorlopig beperken we ons in dit hoofdstuk tot het aangeven van de meest essentiële zaken die hierbij moeten in acht genomen worden. In punt 1 stippen we een aantal zaken aan die er vooral op gericht zijn de huidige berekeningen en ramingen voor de Vlaamse gemeenschap die overeenstemmen met de analyses op federaal niveau te verfijnen en te actualiseren. In punt 2 argumenteren we dat de budgettaire uitdagingen van de demografische ontwikkelingen voor de Vlaamse gemeenschap (op middellange en lange termijn) ruimer zijn dan wat nu binnen de ramingen van de SCvV in rekening wordt gebracht. Beide zaken lopen door elkaar en moeten dan ook parallel aangepakt worden.

1. De ramingen verfijnen – toepassing op het niveau van de Vlaamse overheid

Drie zaken zullen daarbij aan de orde zijn:

1. een meer doorgedreven analyse van de weerslag van demografische en sociaal-demografische parameters op de ontvangstenevolutie van de Vlaamse gemeenschap, in het bijzonder voor de evolutie van de welvaartsverschillen (regionale verdeling belastbare inkomens en betaalde belastingen) en met inbegrip van een koppeling van hypothesen over regionaal uitgesplitste evolutie van bevolking op actieve leeftijd en werkgelegenheidsgraden naar bruto regionaal product en inkomens van de huishoudens⁴¹;
2. de concrete inhoud van de Vlaamse uitgaven in het kader van de definitie van de SCvV en voor de verschillende onderdelen een meer op Vlaanderen toegespitste raming (middellange en lange termijn) die bijv. ook rekening houdt met zekere programmatienormen, eigen beleidsaccenten (bijv. t.a.v. ouderenvoorzieningen, kinderopvang, thuiszorg, gehandicaptenzorg, ...). Daarbij kunnen mogelijke eigen Vlaamse scenario's voor het sociaal beleid (vergelijkbaar met de aannames die de SCvV neemt) toegepast worden;
3. verder debat over het begrotingstraject en de uitdagingen die daarbij aan de orde zijn gesteld. Een mogelijk uitgangspunt zou de structurele evolutie van Vlaanderen op evenwicht (dus conjuncturele schommelingen buiten beschouwing gelaten⁴²) kunnen zijn. Symmetrie tussen de deelgebieden zal daarbij noodzakelijk zijn (maar dat lijkt precies het meest problematische). Een dergelijke hypothese (van evenwicht) impliceert uiteindelijk ook dat de Vlaamse gemeenschap opgebouwde reserves bovenop zijn jaarlijkse ontvangsten niet kan aanwenden⁴³. Gegeven de uitgangspositie van de federale overheid is een globale evenwichtsbegroting van de gewesten en gemeenschappen niet per definitie evident (tot en met 2018 moet federaal dan alleen de vereiste overschotten opbouwen). Eerste analyses (hoofdstuk 2) geven aan dat Vlaanderen bij een evenwichtsbegroting toch over een stevige beleidsruimte beschikt (groei die voor de primaire uitgaven buiten vergrijzing op niveau van de economische groei ligt), wat een marge kan opleveren. In dit debat is ook de koppeling te maken met de financiën van de lokale overheden.

Voor het geheel van deze verdere analyses is het uitkijken naar de resultaten van het steunpunt "Fiscaliteit en begroting" en van de nieuwe demografische vooruitzichten van het FPB.

⁴¹ Een dergelijke analyse is van groot belang (zie besprekingen in hoofdstuk 2) voor de ontvangstenevolutie in het kader van de bestaande BFW, maar is even goed van belang voor nu nog niet uitgewerkte formules (maar op een termijn van meer dan 40 jaar absoluut niet ondenkbaar) die een grotere fiscale autonomie inhouden.

⁴² Bij extra economische groei boven referentie overschot, bij lagere conjunctuur tekort, in beide gevallen binnen vooraf bepaalde marges.

⁴³ Dat sluit niet uit dat bijv. op het zorgfonds zelf de beschikbare reserve wordt gebruikt, maar bij een strikte vereiste van evenwicht zal de aanwending daarvan elders moeten gecompenseerd worden. Aanwending van reserves zijn immers geen ontvangsten die meegerekend worden bij het bepalen van het vorderingensaldo (bij evenwicht nul).

2. Een bredere kijk op de budgettaire uitdagingen in het licht van vergrijzing en ontgroening

De analyse en bespreking van de budgettaire gevolgen voor Vlaanderen ten gevolge van vergrijzing en demografische ontwikkelingen in het algemeen moet verder verbreed worden. Daarbij denken we aan:

1. een ruimere lijst van kosten die aan vergrijzing op de Vlaamse begroting kunnen gekoppeld worden: bijv. investeringsinspanningen in de zorgsector;
2. kosten van vergrijzing zijn niet zomaar gelijk te stellen aan budgettaire uitdagingen die de demografische ontwikkelingen voor de Vlaamse overheid zullen stellen. Die uitdagingen situeren zich zowel op middellange als op lange termijn en ze zijn ook niet altijd een zaak van extra budget maar eventueel ook van heroriënteringen. Specifieke aandachtspunten zijn bijv.: vormingsinspanningen, extra inspanningen onderwijs (impact op tewerkstellingskansen en verhogen werkgelegenheidsgraad), innovatie, arbeidsmarktbeleid. Een aantal beleidsdomeinen moeten toegevoegd worden aan het debat: wonen, mobiliteit. Bij deze aandachtspunten is ook bijzondere aandacht nodig voor armoedebestrijding en meer in het algemeen ook voor de vereisten van een groeibevorderend beleid.

Bijlage 1 – van nationale rekeningen naar een voorlopige Vlaamse overheidsrekening

Onze analyse vergt een databestand dat zowel voor ontvangsten als uitgaven toelaat om ramingen te maken die voldoende vergelijkbaar zijn met de ramingen die op federaal niveau worden gehanteerd. We vertrekken van de door het INR gepubliceerde overheidsrekeningen (meest recente publicatie 2006 – september 2007). Die publicaties bevatten naast de volledig geconsolideerde rekening voor de gezamenlijke overheid afzonderlijke rekeningen voor de federale overheid, de gewesten en gemeenschappen, de lokale overheden en de sociale zekerheid. Daarnaast zijn ook de rekeningen gepubliceerd die betrekking hebben op de Europese instellingen (niet geïntegreerd in de gezamenlijke overheid). De rekeningen van de gewesten en gemeenschappen maken geen onderscheid tussen de verschillende overheden. Ook de rekeningen van de lokale overheden zijn niet geregionaliseerd.

We doen daarop drie ingrepen:

1. op die rekeningen passen we een aantal correcties toe die ook de HRF toepast op de nationale rekeningen⁴⁴. Deze correcties zijn er op gericht om de gegevens beter te doen aansluiten bij “effectieve ontvangsten” en “effectieve uitgaven” op het niveau van de overheidsbegroting. De correcties wijzigen het niveau van ontvangsten en uitgaven maar zijn neutraal voor de saldi (primair saldo en vorderingensaldo). Na deze correcties hebben we voor de gewesten en de gemeenschappen een gecorrigeerde tabel “effectieve ontvangsten en effectieve uitgaven” met daarbij een uitsplitsing van de ontvangsten en de uitgaven (zie verder);
2. deze gecorrigeerde “effectieve ontvangsten en effectieve uitgaven” op het niveau van de gewesten en gemeenschappen worden geregionaliseerd. Daarvoor wordt in eerste instantie gebruik gemaakt van de economische hergroepering van de verschillende overheden⁴⁵, aangevuld met een aantal hypothesen.
3. met het oog op de hier beoogde analyse vullen we tenslotte deze Vlaamse rekening aan met de ontvangsten en uitgaven van de Vlaamse zorgverzekering. In de nationale rekeningen wordt die bij de sociale zekerheid ondergebracht, voor de afweging van de begrotingsdoelstellingen hoort die thuis bij de Vlaamse gemeenschap die overigens volledig verantwoordelijk is voor het beleid ter zake. Voorts herklasseren we de loonsubsidies vanuit de Vlaamse overheid naar het officieel gesubsidieerd onderwijs.

De correcties onder (1) zijn de volgende:

⁴⁴ HRF – afdeling “financieringsbehoeften van de overheid”: Evaluatie van de uitvoering van het stabiliteitsprogramma in 2006 en vooruitzichten voor 2007 – 2011” (juli 2007), p. 11 – 12.

⁴⁵ Gegevens beschikbaar in het jaarverslag van de Algemene Gegevensbank (FOD budget en beheerscontrole).

- de toegerekende sociale bijdragen worden zowel langs de ontvangstenzijde als langs de uitgavenzijde (onder lonen) weggelaten. Op die manier komen die bedragen nog uitsluitend voor onder de sociale uitkeringen (wat overeenstemt met de budgettaire aanrekening);
- de ontvangsten worden verhoogd met de desinvesteringen (verkoop van materiële en immateriële activa) die in de nationale rekeningen als negatieve kapitaaluitgaven worden aangerekend. Langs de uitgavenzijde worden de bruto investeringen met eenzelfde bedrag verhoogd;
- de nationale rekeningen rekenen de overheidspensioenen (rustpensioenen) voor het personeel van gewesten en gemeenschappen (ambtenaren van het ministerie en onderwijzend personeel) ten laste van de federale overheid toe aan de gewesten en de gemeenschappen (langs de ontvangstenzijde via een fictieve dotatie aan de gewesten en de gemeenschappen en langs de uitgavenzijde via overeenstemmende uitkeringen). Dit wordt gecorrigeerd, wel geven we pro memorie aan wat de uitgaven zijn voor de betrokken pensioenlasten.

De tweede stap beoogt de “regionalisering” van de aldus bekomen “effectieve ontvangsten en effectieve uitgaven”. We beperken deze oefening voorlopig tot het “afzonderen” van de Vlaamse gemeenschap.

Omdat we niet kunnen beschikken over precies uitgesplitste gegevens hebben daarvoor – in hoofdzaak op basis van de economische hergroepering van de Vlaamse gemeenschap, maar ook op basis van andere bronnen – een raming opgesteld.

De pensioenlasten zijn deels (wat budgettair ook ten laste is van de Vlaamse overheid) afgeleid uit de economische hergroepering, aangevuld met extra informatie (onderwijs TBS – stelsel). De raming van de pensioenen te laste de federale overheid is gebaseerd op de cijfers voor de totaliteit van de gewesten en gemeenschappen met toepassing van het aandeel in de pensioenen voor de verschillende werkgevers die kan afgeleid uit de statistieken van de federale pensioendienst van de overheidssector. De overige lasten zijn hoofdzakelijk gebaseerd op economische hergroepering van de Vlaamse gemeenschap (verdeling van de codes onder 34). Het bedrag voor de kinderbijslag (betaald door de Vlaamse overheid t.a.v. de statutaire ambtenaren) is een raming op basis van een globale ratio t.a.v. de loonmassa (voor het geheel van de gewesten en gemeenschappen). De uitkeringen in het kader van de zorgverzekering worden uiteraard rechtstreeks afgeleid uit de eigen rekeningen van het zorgfonds.

De derde stap bevat een aantal eigen specifieke correcties:

- we consolideren in eerste instantie met de Vlaamse zorgverzekering door zowel langs de zijde van de ontvangsten als langs de zijde van de uitgaven het zorgfonds toe te voegen aan de Vlaamse gemeenschap. Uiteraard neutraliseren we voor de dotatie vanuit de Vlaamse begroting naar het zorgfonds;
- we herklasseren de loonsubsidies vanuit de Vlaamse begroting naar gemeenten en provincies voor het officieel gesubsidieerd onderwijs: bij de inkomensoverdrachten

aan andere overheden brengen we deze subsidies in mindering en bij voegen ze toe aan de rubriek “beloning van werknemers”.

Bijlage 2 – gedeeltelijke afstemming van federale overdrachten BFW op groei BBP

In principe neemt de overdracht van de personenbelasting (PB) naar gewesten en gemeenschappen toe met de reële groei van het BBP aangepast aan de inflatie gemeten aan de hand van de index van de consumptieprijzen. Tenzij er een afwijking in de relatieve prijzen (verhouding index consumptieprijzen t.a.v. deflator BBP)⁴⁶ optreedt groeit die overdracht met de nominale groeivoet van het BBP en blijft dus het aandeel in het BBP constant. Er zijn echter een aantal mechanismen die dat verstoren:

- op het niveau van de gewesten wordt de overdracht van de PB vanaf 2002 gecorrigeerd voor de extra gewestbelastingen in het kader van de Lambermonthervorming (negatieve term). Die compensatie groeit minder snel dan de groei van het BBP en wordt dus gaandeweg kleiner. Daardoor stijgt de overdracht van PB aan de gewesten iets meer dan de groei van het BBP. Dit heeft overigens ook nog een verschillend effect naar gelang van de gewesten⁴⁷;
- op het niveau van de gewesten wordt ook de solidariteitsbijdrage verrekend op de overdracht van de PB. Die solidariteitsbijdrage evolueert uitsluitend met de inflatie en de evolutie van de regionale fiscale capaciteit en van de bevolking in de ontvangende gewesten. Tenzij er sprake is van een verdere substantiële verslechtering van de regionale fiscale capaciteit van Wallonië en Brussel is die reële groei lager dan die van het BBP. De solidariteitsbijdrage heeft bij afwezigheid daarvan dus een neerwaarts effect op het aandeel van de federale overdracht naar de gewesten;
- op het niveau van de gemeenschappen wordt de groei van de overgedragen PB ook aangepast aan de groei van het BBP en blijft dus in principe constant, met uitzondering van het deel dat bestemd is voor de compensatie van het kijk – en luistergeld (sedert Lambermont geen gemeenschapsbelasting meer). Dat deel neemt slechts toe met de inflatie.

De BTW – overdracht aan de gemeenschappen wordt sedert 2007 bovenop de inflatie aangepast aan de reële groei van het BBP, maar slechts voor 91 %.

Dat wordt voor een stukje gecompenseerd door forfaitaire extra dotaties (tenminste tot en met 2011). Stijging van het aantal inwoners jonger dan 18 jaar (in de praktijk in de Franse gemeenschap) zorgt ook voor enige compensatie. Dat is de afgelopen jaren het geval geweest, naar verwachting blijft dat nog doorwerken zij het in een mindere mate waardoor op termijn het aandeel van de BTW – overdracht in het BBP zal dalen.

⁴⁶ Afgezien van jaarlijkse afwijkingen was de gemiddelde inflatie (index consumptieprijzen) en de gemiddelde BBP – deflator in de periode 2001 – 2006 gelijk (2,06 %).

⁴⁷ 20 % van die negatieve compensatie wordt enkel aangepast aan de inflatie en de overige 80 % wordt wel aangepast aan de reële groei van het BBP maar slechts voor 91 %. In Brussel had in 2002 de compensatie voor de extra gewestbelastingen een veel groter effect dan in de andere gewesten: in Brussel ongeveer 45 % van de PB – overdracht voor Lambermont, in de andere gewesten maar 31 – 32 %.

De resultaten van deze mechanismen leiden er toe dat op het niveau van de gewesten in principe een groei van de ontvangsten kan verwacht worden die lichtjes uitstijgt boven de groei van het BBP (waardoor dus het aandeel van de gewesten in verhouding tot het BBP stijgt), voor de gemeenschappen valt rekening te houden met een afname van het aandeel in het BBP. Vermits het gewicht van de overdrachten aan de gemeenschappen het grootst is (67 %) resulteert dat in een afname van de totale federale overdrachten aan gewesten en gemeenschappen in verhouding tot het BBP.

Hierbij mag niet uit het oog verloren worden dat dit mechanisme in belangrijke mate bepaald is door de Lambermonthervorming van 2001 en in het bijzonder de impact van de zogenaamde herfinanciering van de gemeenschappen. Vóór Lambermont was er geen sprake van een koppeling van de BTW – overdracht aan het BBP, wat hoe dan ook aanleiding zou zijn geweest tot een forse terugval van het belang van de ontvangsten voor de gemeenschappen in het BBP.

Bijlage 3a – twee alternatieve scenario's voor evolutie van de welvaartsverschillen (afwijking basisscenario – prijzen 2006)

Scenario “groeierende kloof” – afwijking basisscenario (in € mln, prijzen 2006)

	2010		2015		2020		2025		2030		2050		
		in %		in %		in %		in %		in %		in %	
gewesten		82	0,84%	219	2,01%	355	2,96%	492	3,71%	627	4,29%	649	3,01%
exclusief solidariteit		(0)		(0)		(0)		(0)		(0)		(0)	
solidariteit		(82)		(219)		(355)		(492)		(627)		(649)	
Vlaanderen		58	1,02%	167	2,67%	296	4,25%	446	5,78%	620	7,26%	927	7,24%
exclusief solidariteit		(58)		(167)		(296)		(446)		(620)		(927)	
solidariteit		(0)		(0)		(0)		(0)		(0)		(0)	
Wallonië		10	0,30%	21	0,58%	25	0,62%	20	0,44%	3	0,06%	-123	-1,74%
exclusief solidariteit		-(24)		-(70)		-(126)		-(193)		-(273)		-(409)	
solidariteit		(34)		(91)		(151)		(213)		(276)		(287)	
Brussels hoofdstedelijk gewest		15	1,79%	30	3,39%	34	3,53%	26	2,45%	4	0,34%	-155	-9,18%
exclusief solidariteit		-(34)		-(98)		-(170)		-(253)		-(347)		-(518)	
solidariteit		(49)		(128)		(204)		(279)		(351)		(363)	
gemeenschappen		0		0		0		0		0		0	
Vlaamse gemeenschap		28	0,24%	97	0,76%	187	1,35%	303	2,00%	450	2,70%	788	3,30%
PB		(22)		(64)		(113)		(171)		(238)		(356)	
BTW		(7)		(34)		(75)		(133)		(212)		(432)	
Franse gemeenschap		-28	-0,37%	-97	-1,17%	-187	-2,09%	-303	-3,14%	-450	-4,28%	-788	-5,45%
PB		-(22)		-(64)		-(113)		-(171)		-(238)		-(356)	
BTW		-(7)		-(34)		-(75)		-(133)		-(212)		-(432)	
federaal		82	0,28%	219	0,69%	355	1,02%	492	1,29%	627	1,50%	649	1,08%
in % BBP		0,02%		0,06%		0,08%		0,10%		0,12%		0,09%	
Vlaamse gemeenschap		86	0,50%	264	1,39%	483	2,32%	749	3,27%	1.070	4,24%	1.716	4,67%
Noord		89	0,51%	270	1,41%	490	2,33%	754	3,26%	1.071	4,20%	1.685	4,55%
Zuid		-7	-0,06%	-52	-0,41%	-135	-0,98%	-263	-1,75%	-444	-2,71%	-1.036	-4,52%

Convergentiescenario – afwijking basisscenario (in € mln, prijzen 2006)

	2010		2015		2020		2025		2030		2050	
		in %		in %		in %		in %		in %		in %
gewesten		-139 -1,41%	-382 -3,51%		-646 -5,38%		-925 -6,98%		-1.214 -8,30%		-1.491 -6,91%	
exclusief solidariteit		(0)	(0)		(0)		(0)		(0)		(0)	
solidariteit		-(139)	-(382)		-(646)		-(925)		-(1.214)		-(1.491)	
Vlaanderen		-97 -1,73%	-292 -4,66%		-538 -7,74%		-839 -10,87%		-1.200 -14,04%		-2.131 -16,63%	
exclusief solidariteit		-(97)	-(292)		-(538)		-(839)		-(1.200)		-(2.131)	
solidariteit		(0)	(0)		(0)		(0)		(0)		(0)	
Wallonië		-31 -0,92%	-70 -1,89%		-84 -2,07%		-67 -1,50%		-11 -0,22%		496 7,01%	
exclusief solidariteit		(73)	(228)		(421)		(657)		(938)		(1.653)	
solidariteit		-(104)	-(298)		-(505)		-(724)		-(949)		-(1.157)	
Brussels hoofdstedelijk gewest		-10 -1,27%	-20 -2,23%		-23 -2,43%		-19 -1,76%		-3 -0,26%		144 8,48%	
exclusief solidariteit		(24)	(64)		(117)		(182)		(262)		(478)	
solidariteit		-(35)	-(84)		-(141)		-(201)		-(265)		-(335)	
gemeenschappen		0	0		0		0		0		0	
Vlaamse gemeenschap		-54 -0,46%	-191 -1,50%		-382 -2,75%		-638 -4,20%		-971 -5,82%		-2.016 -8,44%	
PB		-(41)	-(125)		-(230)		-(359)		-(513)		-(910)	
BTW		-(12)	-(66)		-(152)		-(279)		-(457)		-(1.105)	
Franse gemeenschap		54 0,70%	191 2,31%		382 4,27%		638 6,60%		971 9,23%		2.016 13,94%	
PB		(41)	(125)		(230)		(359)		(513)		(910)	
BTW		(12)	(66)		(152)		(279)		(457)		(1.105)	
federaal		-139 -0,48%	-382 -1,20%		-646 -1,85%		-925 -2,43%		-1.214 -2,90%		-1.491 -2,49%	
in % BBP		-0,04%	-0,10%		-0,15%		-0,20%		-0,24%		-0,20%	
Vlaamse gemeenschap		-151 -0,87%	-483 -2,54%		-920 -4,41%		-1.477 -6,45%		-2.171 -8,60%		-4.146 -11,30%	
Noord		-153 -0,88%	-487 -2,54%		-925 -4,39%		-1.481 -6,40%		-2.171 -8,52%		-4.118 -11,12%	
Zuid		14 0,12%	105 0,83%		279 2,02%		556 3,71%		958 5,85%		2.627 11,48%	

Bijlage 3b – twee alternatieve scenario's voor evolutie van de denataliteit (afwijking basisscenario – prijzen 2006)

Scenario "inwoners < 18 constant 3 gewesten" – afwijking basisscenario (in € mln, prijzen 2006)

	2010		2015		2020		2025		2030		2050	
	in %		in %		in %		in %		in %		in %	
gewesten	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
exclusief solidariteit	(0)		(0)		(0)		(0)		(0)		(0)	
solidariteit	(0)		(0)		(0)		(0)		(0)		(0)	
Vlaanderen	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
exclusief solidariteit	(0)		(0)		(0)		(0)		(0)		(0)	
solidariteit	(0)		(0)		(0)		(0)		(0)		(0)	
Wallonië	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
exclusief solidariteit	(0)		(0)		(0)		(0)		(0)		(0)	
solidariteit	(0)		(0)		(0)		(0)		(0)		(0)	
Brussels hoofdstedelijk gewest	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
exclusief solidariteit	(0)		(0)		(0)		(0)		(0)		(0)	
solidariteit	(0)		(0)		(0)		(0)		(0)		(0)	
gemeenschappen	101		206		260		307		214		376	
Vlaamse gemeenschap	91	0,78%	218	1,72%	277	1,99%	333	2,19%	309	1,85%	484	2,03%
PB	(0)		(0)		(0)		(0)		(0)		(0)	
BTW	(91)		(218)		(277)		(333)		(309)		(484)	
Franse gemeenschap	10	0,13%	-12	-0,15%	-17	-0,19%	-26	-0,27%	-95	-0,91%	-108	-0,75%
PB	(0)		(0)		(0)		(0)		(0)		(0)	
BTW	(10)		-(12)		-(17)		-(26)		-(95)		-(108)	
federaal	101	0,35%	206	0,65%	260	0,75%	307	0,80%	214	0,51%	376	0,63%
in % BBP	0,03%		0,05%		0,06%		0,07%		0,04%		0,05%	
Vlaamse gemeenschap	91	0,53%	218	1,15%	277	1,33%	333	1,45%	309	1,22%	484	1,32%
Noord	91	0,52%	218	1,14%	277	1,31%	333	1,44%	309	1,21%	484	1,31%
Zuid	10	0,08%	-12	-0,10%	-17	-0,12%	-26	-0,18%	-95	-0,58%	-108	-0,47%

Scenario "inwoners < 18 constant in Wallonië en Brussel" – afwijking basisscenario (in € mln, prijzen 2006)

	2010	2015	2020	2025	2030	2050
	in %	in %	in %	in %	in %	in %
gewesten	0 0,00%	0 0,00%	0 0,00%	0 0,00%	0 0,00%	0 0,00%
exclusief solidariteit	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)
solidariteit	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)
Vlaanderen	0 0,00%	0 0,00%	0 0,00%	0 0,00%	0 0,00%	0 0,00%
exclusief solidariteit	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)
solidariteit	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)
Wallonië	0 0,00%	0 0,00%	0 0,00%	0 0,00%	0 0,00%	0 0,00%
exclusief solidariteit	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)
solidariteit	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)
Brussels hoofdstedelijk gewest	0 0,00%	0 0,00%	0 0,00%	0 0,00%	0 0,00%	0 0,00%
exclusief solidariteit	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)
solidariteit	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)
gemeenschappen	101	206	260	307	214	376
Vlaamse gemeenschap	17 0,15%	71 0,55%	97 0,70%	130 0,86%	96 0,57%	187 0,78%
PB	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)
BTW	(17)	(71)	(97)	(130)	(96)	(187)
Franse gemeenschap	83 1,09%	136 1,64%	163 1,82%	177 1,83%	118 1,12%	189 1,31%
PB	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)
BTW	(83)	(136)	(163)	(177)	(118)	(189)
federaal	101 0,35%	206 0,65%	260 0,75%	307 0,80%	214 0,51%	376 0,63%
in % BBP	0,03%	0,05%	0,06%	0,07%	0,04%	0,05%
 Vlaamse gemeenschap	17 0,10%	71 0,37%	97 0,47%	130 0,57%	96 0,38%	187 0,51%
Noord	17 0,10%	71 0,37%	97 0,46%	130 0,56%	96 0,38%	187 0,50%
Zuid	83 0,71%	136 1,07%	163 1,18%	177 1,18%	118 0,72%	189 0,83%