

De financiering van de sociale zekerheid op lange termijn en haar gevolgen op de financiën van de federale overheid

Reeds verschillende jaren beveelt de Hoge Raad van Financiën (HRF) aan om vorderingenoverschotten te realiseren teneinde de houdbaarheid van de Belgische overheidsfinanciën op lange termijn te verzekeren. Hierdoor wordt de betaling van de budgettaire kosten van de vergrijzing mogelijk zonder op lange termijn een stabiele en lage schuldenlast in gevaar te brengen.

De aanbevolen strategie van de HRF is gericht op een versnelde afbouw van de overheidsschuld via de opbouw van vorderingenoverschotten teneinde een daling van het vorderingenoverschot mogelijk te maken op het moment dat de vergrijzing de kop op steekt. De HRF houdt daarbij rekening met de door de Studiecommissie voor de Vergrijzing geraamde budgettaire kosten van de vergrijzing. Daarnaast beoogt de wet op het Zilverfonds van 5 september 2001 de voeding van het Zilverfonds via die gerealiseerde vorderingenoverschotten. Op die manier zou het Zilverfonds in de periode 2010-2030 instaan voor de financiering van de toename van de uitgaven in de diverse wettelijke pensioenstelsels.

De Sociale Zekerheid zou de toename van de pensioenuitgaven in de algemene regeling zodoende via de overdrachten van het Zilverfonds kunnen financieren. Naast die overdrachten en de gebruikelijke bijdragen, dotaties en alternatieve financiering ten gunste van de sociale zekerheid, werd in 2008 een nieuw systeem voor de financiering van de begroting van de ziekteverzekering operationeel. Die bijkomende alternatieve financiering compenseert het verschil tussen de uitgaven ten laste van de ziekteverzekering, en de andere financieringsbronnen van de ziekteverzekering.

Deze studie behandelt de gevolgen van de verschillende financieringsmechanismen van de sociale zekerheid op de financiële houdbaarheid van de sociale zekerheid, de federale en de gezamenlijke overheid op lange termijn, rekening houdend met de verwachte budgettaire kosten van de vergrijzing. Er worden twee scenario's gepresenteerd met betrekking tot het begrotingsbeleid. Het eerste scenario is er een bij ongewijzigd beleid. Het tweede is een genormeerd scenario

waarin de vorderingensaldi van de subsectoren, vooropgesteld in het Stabiliteitsprogramma 2008-2011, en het begrotingstraject op lange termijn aanbevolen door de Hoge Raad van Financiën in haar advies van maart 2007, zouden gerealiseerd worden. De macro-economische vooruitzichten op middellange en lange termijn die aan beide scenario's ten grondslag liggen, houden geen rekening met de mogelijke gevolgen van de huidige sterke vertraging van de economische groei.

In het scenario bij ongewijzigd beleid en bij afwezigheid van nieuwe maatregelen wordt het Zilverfonds niet meer gevoed vanaf 2007. Bijgevolg zou het Fonds slechts gedurende een korte periode de toename van de pensioenuitgaven financieren. Nochtans zou de sociale zekerheid erin slagen in evenwicht te blijven tot 2025; daarna zou de rekening deficitair worden. De federale overheid daarentegen zou nagenoeg permanent een verslechtering van zijn vorderingenoverschot noteren. De schuld van de federale overheid zou eerst dalen tot ongeveer 2030 om daarna opnieuw voortdurend toe te nemen. De analyse van de financiën van de gezamenlijke overheid is nauwelijks rooskleuriger: ondanks een vorderingenoverschot en de opbouw van reserves van Entiteit II (de lokale overheden en de gemeenschappen en gewesten), zou het vorderingentekort van de gezamenlijke overheid steeds groter worden en de schuld zou opnieuw een sneeuwbaaleffect ondergaan.

Het genormeerd scenario gaat uit van het respecteren van de aanbevolen HRF-strategie. De budgettaire inspanningen die daarvoor nodig zijn, zouden oplopen tot 1,7% van het bbp in 2020 voor de gezamenlijke overheid. In dat geval zou de schuld van de gezamenlijke overheid nagenoeg gestabiliseerd worden op een laag niveau op lange termijn. Dit scenario creëert echter een onevenwicht tussen de federale overheid en de sociale zekerheid. De sociale zekerheid zou budgettaire surplussen optekenen, zelfs in de periode waar de vergrijzing het hardst toeslaat. Na 2036 echter zouden die overschotten omslaan in tekorten omdat het Zilverfonds zou uitgeput zijn. In zulk scenario zou de federale overheid gedurende de gehele periode zware budget-

taire inspanningen moeten leveren om de begrotingsdoelstelling van Entiteit I te bereiken, gegeven de evolutie van het saldo van de sociale zekerheid.

Deze studie bevestigt dat de HRF-strategie de financiële houdbaarheid van de globale overheidsfinanciën kan garanderen, maar dat hiertoe een zware budgettaire inspanning dient geleverd te worden. Gezien het de federale overheid is die moet voorzien in de stortingen in het Zilverfonds, lijkt het erop dat het dit bestuursniveau is dat de nodige budgettaire inspanningen zal moeten leveren. Het lijkt echter weinig realistisch te stellen dat de federale overheid een permanente aanpassing zou verwezenlijken (van bij benadering 2% van het bbp vanaf 2012) terwijl de primaire uitgaven zich momenteel situeren tussen 11 en 12% van het bbp.

De budgettaire inspanning zou nog belangrijker kunnen worden als zou blijken dat de herstelplannen maat-

regelen bevatten met structurele budgettaire kosten en als de huidige crisis de vooruitzichten van de Belgische economische groei duurzaam zou aantasten.

De financiering van de sociale zekerheid op lange termijn en haar gevolgen op de financiën van de federale overheid

Working Paper 24-08,
N. Fasquelle, M.-J. Festjens, M. Saintrain, B. Scholtus,
S. Weemaes - December 2008

De publicatie kan geraadpleegd en gedownload worden op www.plan.be

Voor meer informatie:

Nicole Fasquelle (FR)

nf@plan.be, tel.: 02/507.73.53

Saskia Weemaes (NL)

sw@plan.be, tel.: 02/507.73.48