

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

December 2008

*Nicole Fasquelle, Marie-Jeanne Festjens, Michel Saintrain,  
Bertrand Scholtus, Saskia Weemaes*

**Abstract** – 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. Onder die mechanismen spelen het Zilverfonds en de aanvullende alternatieve financiering van de gezondheidszorguitgaven een centrale rol. 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 perspectieven 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.



## Executive Summary

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. Dit betekent dat de betaling van de budgettaire kosten van de vergrijzing mogelijk moet zijn zonder een stabiele en lage schuldenlast op lange termijn in gevaar te brengen..

De aanbevolen strategie van de HRF is gericht op een versnelde afbouw van de overheidsschuld via het opbouwen 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 SCvV geraamde budgettaire kosten van de vergrijzing. Daarnaast beoogt de wet op het Zilverfonds van 5 september 2001<sup>1</sup> 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 (zowel in de algemene regeling van werknemers en zelfstandigen als die ten laste van de algemene uitgavenbegroting van de federale overheid en de inkomensgarantie voor ouderen). 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, rijkstoelagen en alternatieve financieringsmiddelen ten gunste van de sociale zekerheid, werd in 2008 een nieuw systeem voor de financiering van de uitgaven voor geneeskundige zorgen operationeel<sup>2</sup>. Via bijkomende alternatieve financiering wordt het verschil gecompenseerd tussen de uitgaven ten laste van de verzekering voor geneeskundige zorgen<sup>3</sup>, en de andere financieringsbronnen van die regeling. Eventuele overschotten kunnen in het "Fonds voor de toekomst van de geneeskundige verzorging" gestort worden; een fonds dat werd opgericht in 2007<sup>4</sup> en waaruit ten vroegste vanaf 2012 kan geput worden om bij te dragen in de investeringen die nodig zijn om het systeem van de geneeskundige verzorging aan te passen aan de vergrijzing van de bevolking.

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. Onder die mechanismen spelen het Zilverfonds en de aanvullende alternatieve financiering van de gezondheidszorguitgaven een centrale rol. Er worden twee scenario's

---

<sup>1</sup> Belgisch Staatsblad van 14 september 2001, gewijzigd bij wet van 20 december 2005 (Belgisch Staatsblad van 14 maart 2006).

<sup>2</sup> Wet tot wijziging van de wet van 23 december 2005 betreffende het generatiepact (1) met het oog op de invoering van een nieuw systeem voor de financiering van de ziekteverzekering (Belgisch Staatsblad van 20 april 2007).

<sup>3</sup> Rekening houdend met de begrotingsdoelstelling onderworpen aan een reële groeinorm van 4,5 %.

<sup>4</sup> Programmawet van 27 december 2006. Belgisch Staatsblad 28 december 2006.

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 vorderingenoverschotten 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 vorderingstekort 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. Die strategie vereist een budgettaire inspanning, die zich vertaalt in een aanpassing van het primair saldo. Die aanpassing is onmiddellijk nodig en dient nagenoeg permanent aangehouden te worden. De budgettaire inspanningen zouden oplopen tot 1,7 % van het bbp voor de gezamenlijke overheid. In dat geval zou de schuld van de gezamenlijke overheid nagenoeg gestabiliseerd worden op een laag niveau op lange termijn. Nochtans creëert dit scenario een onevenwicht tussen de federale overheid en de sociale zekerheid. De sociale zekerheid zou budgettaire surplusen optekenen, zelfs in de periode waar de vergrijzing het hardst toeslaat. In de mate dat de toename van de pensioenuitgaven en de gezondheidszorguitgaven gefinancierd zouden worden (respectievelijk door het Zilverfonds en door het nieuw financieringsmechanisme van de gezondheidszorguitgaven) zouden die overschotten voortvloeien uit de daling van de uitgaven in de andere socialezekerheidstakken (werkloosheid, invaliditeit, kinderbijslag). Na 2036 echter zouden die overschotten in de sociale zekerheid omslaan in tekorten omdat het Zilverfonds zou uitgeput zijn.

In zulk scenario zou de federale overheid (inclusief Zilverfonds) gedurende de gehele periode zware budgettaire inspanningen moeten leveren om de vooropgestelde vorderingenoverschotten van Entiteit I te bereiken. Het vorderingensaldo van de federale overheid (inclusief Zilverfonds) zou geleidelijk evolueren van een (genormeerd) overschot naar een tekort tijdens de periode 2027-2036 wegens de afbouw van het kapitaal van het Zilverfonds, terwijl de federale overheid in strikte zin een overschot noteert gedurende die periode.

Deze studie bevestigt dat de HRF-strategie de financiële houdbaarheid van de globale overheidsfinanciën kan garanderen, maar een zware budgettaire inspanning dient geleverd te worden. Nochtans ging die strategie, die reeds in het begin van deze eeuw werd vooropgesteld, er oorspronkelijk vanuit dat de daling van de rentelasten middelen zou vrijmaken die zouden gereserveerd worden voor de toekomstige financiering van de vergrijzingskosten, zodanig dat geen bijkomende budgettaire inspanningen nodig zouden zijn. Sinds het begin van de jaren 2000 werden die vrijgekomen middelen echter aangewend om andere beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren. Bijgevolg werd de voorbije legislaturen een nulsaldo beleid aangehouden. Dit heeft ertoe geleid dat het respecteren van het aanbevolen begrotingstraject voortaan wel bijkomende budgettaire inspanningen zou vereisen omdat de daling van de rentelasten veel kleiner is geworden. 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 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 herstellplannen maatregelen bevatten met structurele budgettaire kosten en als de huidige crisis de vooruitzichten van de Belgische economische groei duurzaam zou aantasten.

## Inhoudstafel

<b>1. Inleiding</b> .....	<b>1</b>
<b>2. De projecties van de overheidsfinanciën op lange termijn</b> .....	<b>3</b>
2.1. Het scenario bij ongewijzigd beleid versus het genormeerd scenario	3
2.2. Andere langetermijnhypothesen en definities van de tabellen	4
<b>3. Evolutie van de overheidsfinanciën</b> .....	<b>10</b>
3.1. Scenario bij ongewijzigd beleid	10
3.1.1. De rekening van de sociale zekerheid	10
3.1.2. De rekening van de federale overheid	12
3.1.3. De rekening van Entiteit I (federale overheid en sociale zekerheid)	14
3.1.4. De rekening van de gezamenlijke overheid	16
3.2. Genormeerd scenario	18
3.2.1. De rekening van Entiteit I (federale overheid en sociale zekerheid)	18
3.2.2. De rekening van de sociale zekerheid	20
3.2.3. De rekening van de federale overheid	22
3.2.4. De rekening van de gezamenlijke overheid	24

## Lijst van tabellen

Tabel 1 -	Definities van de rubrieken van de resultatentabellen en langetermijnhypothesen	7
Tabel 2 -	De rekening van de sociale zekerheid in procent van het bbp – scenario bij ongewijzigd beleid	10
Tabel 3 -	De rekening van de federale overheid (inclusief Zilverfonds) in procent van het bbp – scenario bij ongewijzigd beleid	12
Tabel 4 -	De rekening van Entiteit I in procent van het bbp – scenario bij ongewijzigd beleid	14
Tabel 5 -	De rekening van de gezamenlijke overheid in procent van het bbp – scenario bij ongewijzigd beleid	16
Tabel 6 -	De rekening van Entiteit I in procent van het bbp – genormeerd scenario	18
Tabel 7 -	De rekening van de sociale zekerheid in procent van het bbp – genormeerd scenario	20
Tabel 8 -	De rekening van de federale overheid (inclusief Zilverfonds) in procent van het bbp – genormeerd scenario	22
Tabel 9 -	De rekening van de gezamenlijke overheid in procent van het bbp – genormeerd scenario	24

## Lijst van figuren

Figuur 1 -	De rekening van de sociale zekerheid in procent van het bbp – scenario bij ongewijzigd beleid	11
Figuur 2 -	De rekening van de federale overheid (inclusief Zilverfonds) in procent van het bbp – scenario bij ongewijzigd beleid	13
Figuur 3 -	De rekening van Entiteit I in procent van het bbp – scenario bij ongewijzigd beleid	15
Figuur 4 -	De rekening van de gezamenlijke overheid in procent van het bbp – scenario met ongewijzigd beleid	17
Figuur 5 -	De rekening van Entiteit I in procent van het bbp – genormeerd scenario	19
Figuur 6 -	De rekening van de sociale zekerheid in procent van het bbp – genormeerd scenario	21
Figuur 7 -	De rekening van de federale overheid in procent van het bbp – genormeerd scenario	23
Figuur 8 -	De rekening van de gezamenlijke overheid in procent van het bbp – genormeerd scenario	25





## 1. Inleiding

Overeenkomstig de wet van september 2001 tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds<sup>1</sup>, publiceert de Studiecommissie voor de Vergrijzing sinds 2002 een Jaarverslag met een of meer projecties die verband houden met de evolutie van de sociale uitgaven op lange termijn. Die projecties worden door het Federaal Planbureau verwezenlijkt in opdracht van de Studiecommissie met behulp van het modellensysteem MALTESE<sup>2</sup>. Het jaarlijks verslag van de Studiecommissie behandelt de overheidsfinanciën niet in al zijn aspecten.

De wetgeving verleent aan de Afdeling 'Financieringsbehoeften' van de Hoge Raad van Financiën de bevoegdheid die projecties te gebruiken voor het uitstippelen en aanbevelen van een begrotingstraject dat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn kan waarborgen. In dat opzicht evalueert de Afdeling 'Financieringsbehoeften' de toekomstige ontwikkeling van de overheidsuitgaven – sociale uitgaven niet meegerekend – die verenigbaar is met dat financieel houdbare begrotingstraject, in de veronderstelling van constante fiscale en para-fiscale druk op lange termijn. De Afdeling beoogt de houdbaarheid op lange termijn, vooral van de globale overheidsfinanciën, met andere woorden op het niveau van de gezamenlijke overheid.

De problematiek rond de houdbaarheid van de globale overheidsfinanciën schuift uiteraard de cruciale vraag over de financiering, in het bijzonder, van de sociale zekerheid niet terzijde. Men kan zich het geval inbeelden dat de houdbaarheid van de globale overheidsfinanciën gegarandeerd zou worden zonder dat het financieel evenwicht van de sociale zekerheid op lange termijn verzekerd zou zijn. Of dat maatregelen juist het financieel evenwicht van de sociale zekerheid zouden kunnen garanderen zonder dat van de globale overheidsfinanciën.

De voorliggende studie gaat dieper in op deze problematiek en presenteert twee scenario's voor de langetermijnevolutie van de overheidsrekeningen. Enerzijds een scenario bij ongewijzigd beleid, waarin er geen bijkomende budgettaire inspanningen worden geleverd om de begrotingsdoelstellingen uit het Belgisch Stabiliteitsprogramma 2008-2011 en, vanaf 2012 het begrotingstraject aanbevolen door de Afdeling 'Financieringsbehoeften', te realiseren. Anderzijds een genormeerd scenario dat wel uitgaat van de verwezenlijking van de doelstellingen van het Stabiliteitsprogramma 2008-2011 en van de opbouw van de voornoemde vorderingenoverschotten vanaf 2012 .

---

<sup>1</sup> Belgisch Staatsblad van 14 september 2001, gewijzigd door de wet van 20 september 2005 (Belgisch Staatsblad van 14 maart 2006).

<sup>2</sup> Model for Analysis of Long Term Evolution of Social Expenditure.

In beide scenario's wordt verondersteld dat de bestaande maatregelen om de sociale zekerheid op korte, middellange en lange termijn te financieren (overdrachten van het Zilverfonds, alternatieve financiering voor de gezondheidszorg, enz.), functioneren conform de van kracht zijnde wetgeving. De projectie van de sociale uitgaven stemt overeen met het basisscenario dat in het Verslag 2008 van de Studiecommissie voor de Vergrijzing werd voorgesteld.

Het spreekt voor zich dat het nut van een presentatie van de langetermijnevolutie van de financiën van de sociale zekerheid vrij beperkt is wanneer ze geen rekening houdt met de daarmee gepaard gaande evolutie van de globale overheidsfinanciën, de financiën van Entiteit I (federale overheid en sociale zekerheid) en vooral van de federale overheid. De projecties van de rekeningen van die drie deelsectoren worden dus ook voorgesteld in de twee scenario's.

Het tweede hoofdstuk preciseert de hypothesen die in beide scenario's gekozen zijn en bakent de inhoud af van de verschillende ontvangsten- en uitgavencategorieën in de tabellen met de resultaten van de projecties. De eigenlijke resultaten worden voorgesteld en besproken in het derde hoofdstuk.

## 2. De projecties van de overheidsfinanciën op lange termijn

### 2.1. Het scenario bij ongewijzigd beleid versus het genormeerd scenario

Het *scenario bij ongewijzigd beleid* gaat uit van de veronderstelling dat er geen bijkomende inspanningen worden geleverd om de vorderingenoverschotten, vooropgesteld in het Belgisch Stabiliteitsprogramma 2008-2011 en aanbevolen op lange termijn door de Afdeling "Financieringsbehoeften van de overheid" van de Hoge Raad van Financiën (HRF) in haar advies van maart 2007, te kunnen realiseren.

Het *genormeerd scenario* daarentegen veronderstelt dat tot 2011 de vorderingsaldi van de subsectoren zoals vermeld in het Belgisch Stabiliteitsprogramma 2008-2011 gerespecteerd zouden worden. Vanaf 2012 wordt verondersteld dat het aanbevolen vorderingensaldo voor de gezamenlijke overheid van de HRF gevolgd wordt (zie tabel 9, lijn 'Vorderingensaldo volgens het begrotingstraject'). De Afdeling 'Financieringsbehoeften van de overheid' formuleert voor de lange termijn geen aanbeveling omtrent het begrotingstraject onderscheiden naar deelgebieden van de Staat. Vandaar dat in het genormeerd scenario de saldi per deelgebied vanaf 2012 als volgt worden bepaald.

Wat Entiteit II betreft (Gemeenschappen, Gewesten en lokale overheden), presenteert de Afdeling 'Financieringsbehoeften van de overheid' twee illustratieve scenario's die aantonen dat "het belangrijk is dat de federale regering en de deelgebieden tot overeenkomsten komen over de toekomstige verdeling van de begrotingstrajecten en de budgettaire marges [...]"<sup>3</sup>.

Eén van de illustratieve scenario's veronderstelt dat de componenten van Entiteit II, een permanent strikt begrotingsevenwicht aanhouden. Het genormeerd scenario van deze studie herneemt die hypothese. Wat de gemeenschappen en gewesten betreft, gaat het dus over een uitbreidingsscenario op lange termijn van het samenwerkingsakkoord dat momenteel van toepassing is en dat nagenoeg zulk evenwicht voorziet tot 2009. De lokale overheden daarentegen zouden pas vanaf 2012 terug een begrotingsevenwicht nastreven omdat in de jaren daarvoor rekening gehouden wordt met de investeringscyclus van de lokale overheden.

Die hypothese van begrotingsevenwicht van Entiteit II zou impliceren dat de vorderingenoverschotten aanbevolen voor de gezamenlijke overheid, gesitueerd dienen te worden in Entiteit I (federale overheid<sup>4</sup> en sociale zekerheid<sup>5</sup>). Het vorderingensaldo van Entiteit I zou dan oplopen

<sup>3</sup> Hoge Raad van Financiën, Afdeling "Financieringsbehoeften van de overheid", "Naar houdbare en intertemporeel neutral overheidsfinanciën in het licht van de vergrijzing", maart 2007.

<sup>4</sup> In deze studie wordt met "federale overheid" de institutionele sector van de centrale overheid bedoeld overeenkomstig de nationale rekeningen in ESER (Europees Systeem van Economische Rekeningen). Die bevat de federale overheid in strikte zin maar ook het Zilverfonds en enkele andere instellingen.

<sup>5</sup> In het ESER omvat de rekening van de sociale zekerheid, naast de traditionele socialezekerheidsstelsels, de pensioenen ten laste van het kapitalisatiestelsel, het gemeenschappelijk pensioenstelsel van de lagere overheid, de specifieke

van een budgettair evenwicht in 2008 tot 2 % van het bbp in 2017-2018, om daarna geleidelijk te verminderen tot een deficit van 0,9 % van het bbp in 2050.

Gezien de HRF in haar illustratief scenario geen aanbevelingen formuleert voor de federale overheid en de sociale zekerheid apart, kiest het hier gepresenteerde genormeerd scenario begrotingstrajecten voor beide deelgebieden die steunen op het begrotingstraject van Entiteit I, zoals hierboven beschreven, in de veronderstelling dat het enkel de federale overheid is die de inspanning zal leveren. Vanaf 2012 evolueert het saldo van de sociale zekerheid rekening houdend met de toepassing van de van kracht zijnde financieringsmechanismen enerzijds (bijdragen, rijkstoelagen, alternatieve financiering, overdrachten van het Zilverfonds,) en met de evolutie van de uitgaven bij ongewijzigd beleid anderzijds. Het genormeerd vorderingensaldo van de federale overheid stemt overeen met het verschil tussen het zo bepaalde vorderingensaldo van de sociale zekerheid en het genormeerd vorderingensaldo van Entiteit I.

De vereiste ombuiging om het begrotingstraject te realiseren uit zich in een aanpassing van het primair saldo, ongeacht de manier waarop die aanpassing tot stand komt. Het genormeerd scenario legt geen enkele keuze op aan de betrokken ontvangsten of primaire uitgaven. In het model Maltese beïnvloeden de modaliteiten van de aanpassing de resultaten niet.

## 2.2. Andere langetermijnhypothesen en definities van de tabellen

Het scenario bij ongewijzigd beleid stemt, op middellange termijn, volledig overeen met de 'Economische Vooruitzichten 2008-2013' die door het Federaal Planbureau gepubliceerd werden in mei 2008. Zowel op middellange als op lange termijn stemt de evolutie van de sociale uitgaven overeen met het basisscenario van het Verslag 2008 van de Studiecommissie voor de Vergrijzing (SCvV). Hetzelfde geldt voor de sociaaldemografische en macro-economische parameters (werkgelegenheid, werkloosheid, productiviteit). Deze projectie houdt dus geen rekening met de recente gebeurtenissen zoals de financiële crisis en de terugval van de economische groei.

De langetermijnprojectie bij ongewijzigd beleid van de andere categorieën overheidsontvangsten en -uitgaven (evenals de projectie van de sociale uitgaven van de SCvV) wordt uitgevoerd *bij ongewijzigde wetgeving*, voor zover de geldende wetgeving toelaat die ontvangsten en uitgaven te projecteren en voor zover deze hypothese van ongewijzigde wetgeving niet tegenstrijdig is met de hypothese van ongewijzigd beleid.

De wetgeving betreffende de *Rijkstoelage*, bijvoorbeeld, legt die toelage in nominale termen vast. Op lange termijn zou het behoud van een constante Rijkstoelage in nominale termen leiden tot een belangrijke daling van die toelage uitgedrukt in procent van het bbp, waardoor de rol ervan

---

ke stelsels voor kinderbijslag, arbeidsongevallen en beroepsziekten van het personeel van de provinciale en lagere overheid, de Dienst voor de Overzeese Sociale Zekerheid, de fondsen voor bestaanszekerheid, het Fonds voor sluiting van ondernemingen en de Vlaamse Zorgverzekering.

wordt gewijzigd. In de langetermijnprojectie evolueert die toelage daarom gelijklopend met het bbp, wat beter overeenstemt met de hypothese van ongewijzigd beleid.

De overdrachten naar de gemeenschappen en gewesten in het kader van de bijzondere financieringswet worden geprojecteerd bij ongewijzigde wetgeving en evolueren dus niet noodzakelijk gelijklopend met het bbp. In dat geval blijkt de hypothese van ongewijzigde wetgeving niet tegenstrijdig met die van ongewijzigd beleid.

In 2008 is het *nieuwe financieringsmechanisme voor de begroting van de ziekteverzekering* voorzien in de wet van 31 januari 2007<sup>6</sup> in werking getreden. Voor de projectie op middellange termijn, van 2008 tot 2013, compenseert die bijkomende alternatieve financiering, in overeenstemming met de wetgeving, het verschil tussen de uitgaven voor de begroting van de gezondheidszorg - rekening houdend met de budgettaire doelstelling onderworpen aan een reële groeïnorm van 4,5 % per jaar<sup>8</sup> – en de overige financieringsbronnen van de RIZIV-gezondheidszorg, en dit zelfs als de einduitgaven voor de gezondheidszorg niet de volledige begroting opslorpen. In de projectie worden de overschotten in het *Fonds voor de toekomst van de gezondheidszorg* gestort dat gecreëerd werd door de programmawet van 27 december 2006<sup>9</sup>.

Op lange termijn en gelet op de macro-economische context van het door de SCvV gekozen centraal scenario, leidt de hypothese van ongewijzigd beleid tot een groei van de gezondheidszorguitgaven die, hoewel die ruimschoots de economische groei overtreft, lager is dan 4,5 % per jaar. Binnen die context en overeenkomstig de geest van het nieuwe financieringsmechanisme is er geopteerd voor de hypothese van een aanvullende alternatieve financiering die gelijk is aan het verschil tussen de langetermijnevolutie van de gezondheidsuitgaven en de overige financieringsbronnen. Daar de uitgaven voor de ziekteverzekering op die manier volledig gefinancierd zijn, wordt verondersteld dat de in het begin van de periode in het Fonds voor de toekomst van de gezondheidszorg bijeengebrachte bedragen nooit zijn uitgegeven. De wetgever heeft dat Fonds inderdaad opgericht 'om ten vroegste vanaf 2012 deel te nemen aan de investeringen die nodig zijn om het stelsel van de gezondheidszorg aan te passen aan de vergrijzing van de bevolking', maar die schikking is niet voldoende uitgewerkt om in de projectie verrekend te kunnen worden.

Er zou een andere langetermijnhypothese kunnen worden overwogen, gericht op een voortzetting van de aanvullende alternatieve financiering die overeenstemt met een jaarlijkse groeïnorm van 4,5 % van de gezondheidszorguitgaven, zoals voor de middellange termijn. In een dergelijke hypothese zijn twee scenario's voor de evolutie van de gezondheidszorguitgaven mogelijk.

---

<sup>6</sup> Wet tot wijziging van de wet van 23 december 2005 betreffende het generatiepact met het oog op de invoering van een nieuw financieringssysteem voor de ziekteverzekering. Belgisch Staatsblad van 20 april 2007.

<sup>8</sup> De groeïnorm van 4,5 % van de globale jaarlijkse begrotingsdoelstelling zonder index is van toepassing sinds 2005 krachtens de programmawet van 22 december 2003 (Belgisch Staatsblad van 31 december 2003).

<sup>9</sup> Belgisch Staatsblad van 28 december 2006.

Ofwel komt de groei van de gezondheidszorguitgaven overeen met de SCvV-projectie en draagt de aanvullende alternatieve financiering dus ook bij tot een opbouw van reserves binnen de ziekteverzekering en dus ook binnen de sociale zekerheid. Die reserves mogen in principe niet gebruikt worden voor de financiering van de overige sociale zekerheidsstelsels hoewel zij ook bijdragen tot de afbouw van de schuld omdat zij in schuldobligaties geïnvesteerd zijn.

Ofwel evolueren de uitgaven voor gezondheidszorg met een constante groei van 4,5 % op lange termijn, een scenario dat altijd terzijde werd geschoven door de SCvV omdat het naargelang van de economische groei uiteenlopende beleidsmaatregelen vereist en geen rekening houdt met de factor vergrijzing en de nationale rijkdom.

*De stortingen van de federale overheid in het Zilverfonds en de overdrachten vanuit het Zilverfonds voor de financiering van de wettelijke pensioenen worden geprojecteerd op basis van de bepalingen van de wet van 5 september 2001<sup>10</sup>.*

Het Zilverfonds werd opgericht als een fonds binnen de overheid. Bijgevolg wordt bij consolidatie van de overheidsrekeningen in de nationale rekeningen het fonds boekhouding onzichtbaar. Het fonds is eerder bedoeld als een instrument van budgettaire discipline om de vorderingenoverschotten vooropgesteld in het Stabiliteitsprogramma van België effectief te realiseren en bijgevolg het Zilverfonds te voeden. Het is immers door de eerstkomende jaren te beleggen in eigen overheidspapier dat de overheidsschuld wordt afgebouwd. Dit neemt niet weg dat op institutioneel vlak dit fonds het virtuele sparen zichtbaar maakt. Dit spaargedrag van de overheid vloeit voort uit de afbouw van de overheidsschuld. De daling van de rentelasten creëert immers ook op langere termijn budgettaire ruimte om de budgettaire kosten van de vergrijzing op te vangen.

De gewijzigde wet van 2005 stelt dat, vanaf het jaar 2007, aan het Zilverfonds jaarlijks principieel een bedrag toegewezen moet worden dat gelijk is aan 0,3 % van het bbp voor het begrotingsjaar 2007, te verhogen met telkens 0,2 % van het bbp per jaar voor de begrotingsjaren 2008 tot en met 2012. Het effectief aan het Zilverfonds toegewezen jaarlijks bedrag is gelijk aan het vorderingenoverschot van de gezamenlijke overheid.<sup>11</sup>

In het scenario bij ongewijzigd beleid wordt geen enkele storting ten voordele van het Zilverfonds uitgevoerd door een gebrek aan budgettaire overschotten (zie hoofdstuk 3). In het genormeerd scenario zijn de budgettaire overschotten zoals opgenomen in het Stabiliteitsprogramma van april 2008, aanzienlijk lager dan de surplussen die in 2005 in de wet werden ingeschreven. Er dient te worden opgemerkt dat de stortingen in het Zilverfonds niet als dusdanig

<sup>10</sup> Belgisch Staatsblad van 14 september 2001, gewijzigd bij wet van 20 december 2005 (Belgisch Staatsblad van 14 maart 2006).

<sup>11</sup> Binnen bepaalde grenzen te vermeerderen met de weerslag van de maatregelen ter vermindering van de overheidsschuld zonder weerslag op het vorderingenoverschot.

zijn opgenomen in de tabellen van hoofdstuk 3: aangezien het Zilverfonds geconsolideerd is met de rekening van de federale overheid, gaat het om interne transacties binnen de sector.

De overdrachten vanuit het Zilverfonds voor de financiering van de diverse wettelijke pensioenstelsels mogen pas plaatsgrijpen als aan twee wettelijke voorwaarden voldaan is: enerzijds moet de schuldgraad van de gezamenlijke overheid zich onder het niveau van 60 % van het bbp bevinden, anderzijds mag niet vóór 2010 uit het Zilverfonds geput worden. Als aan beide voorwaarden voldaan is, zal het Zilverfonds een overdracht aan de diverse wettelijke pensioenstelsels genereren. Die jaarlijkse overdrachten komen overeen met de stijging van de uitgaven in bbp-termen<sup>13</sup> in het pensioenstelsel voor werknemers en voor zelfstandigen, in de pensioenstelsels ten laste van de algemene uitgavenbegroting van de federale overheid en in het stelsel van de inkomensgarantie voor ouderen.

De overige langetermijnhypothesen worden beknopt voorgesteld in tabel 1, die bovendien de structuur van de in hoofdstuk 3 voorgestelde resultatentabellen bevat:

**Tabel 1 - Definities van de rubrieken van de resultatentabellen en langetermijnhypothesen**

Benaming	Definities	Langetermijnhypothesen
<b>Ontvangsten</b> Sociale bijdragen	Effectieve bijdragen (bevatten niet de toegerekende sociale bijdragen). In het geval van bijdragen voor de rekening van de sociale zekerheid, wordt een onderscheid gemaakt tussen de socialezekerheidsbijdragen van de werknemers, de zelfstandigen, de DOSZ, de gepensioneerden en de overige uitkeringsgerechtigden.	Impliciete bijdragevoeten van het laatste jaar van de middellangetermijnprojectie (2013) die op lange termijn constant worden gehouden en toegepast worden op de betrokken inkomensgrondslagen.
Totale of nettobelastingen:	Totale belastingen: eigen fiscale ontvangsten samen met de fiscale overdrachten van andere beleidsniveaus. Nettobelastingen: ontvangen fiscale ontvangsten na aftrek van de belastingen toegewezen aan de andere beleidsniveaus.	
- ontvangen fiscale ontvangsten	Rechtsreeks ontvangen fiscale ontvangsten	Impliciete aanslagvoeten van het laatste jaar van de middellangetermijnprojectie (2013) die op lange termijn constant worden gehouden en toegepast worden op de betrokken grondslagen.
- overgedragen belastingen van de de overheden of toegewezen aan de overheden	Overgedragen fiscale ontvangsten (+). Toegewezen fiscale ontvangsten (-).	Evolueert gelijklopend met het bbp, met uitzondering van bepaalde bijzondere belastingen; alternatieve financiering van de gezondheidszorg, bijzondere financieringswet van de gemeenschappen en gewesten...
Overdrachten van de overheden	Overdrachten afkomstig van andere bestuursniveaus	Evolueert gelijklopend met het bbp, met uitzondering van bepaalde bijzondere overdrachten: Zilverfonds...

<sup>13</sup> Hoewel de wet op het Zilverfonds de overdrachten naar de pensioenstelsels niet expliciet in bbp-termen definieert, werd de wet als dusdanig geïnterpreteerd, zoals de HRF deed voor het langetermijnscenario voor het Zilverfonds in haar jaarlijks advies van juli 2004.

Benaming	Definities	Langetermijnhypothese
Overige ontvangsten	Overige lopende ontvangsten, ontvangen kapitaaloverdrachten, inkomen uit vermogen	Evolueert gelijklopend met het bbp, met uitzondering van het inkomen uit vermogen dat de evolutie van de impliciete rentevoet van de overheidsschuld volgt
<b>Primaire uitgaven</b> Werkingskosten	Bezoldigingen (uitgezonderd toegerekende sociale bijdragen) en intermediaire consumptie	De loonmassa evolueert met de werkgelegenheid en het gemiddelde loon (dit laatste evolueert volgens de hypothese van 1,75 % groei per jaar van de productiviteit). De intermediaire consumptie evolueert gelijklopend met het bbp.
Sociale uitkeringen en prestaties	Overeenkomstig de raming van de budgettaire kosten van de vergrijzing door de SCvV	Modellering van het Maltese-modellensysteem: projectie bij gewijzigde wetgeving en econometrische methode wat betreft de uitgaven voor de gezondheidszorg
Overdrachten aan de overheid	Overdrachten bestemd voor de andere bestuursniveaus.	Evolueert gelijklopend met het bbp, met uitzondering van bepaalde bijzondere overdrachten: Zilverfonds...
Overige uitgaven	Lopende uitgaven (waaronder subsidies en overdrachten aan vennootschappen) en kapitaaluitgaven (waaronder bruto-investeringen in vaste activa).	Evolutie die gelijkloopt met het bbp
<b>Primair saldo</b>	Ontvangsten – primaire uitgaven	
<b>Interestlasten</b>		
<b>Vorderingsaldo</b>	Primair saldo – interestlasten	
<b>Schuld</b>		

De **overheidsschuld** voor de gezamenlijke overheid is de geconsolideerde brutoschuld volgens de definitie van het Verdrag van Maastricht. Per overheidsniveau wordt tot 2013 de brutoschuld gebruikt; na 2013 wordt de schuld verminderd met de eventuele opbouw van reserves. Als dusdanig gedefinieerd kan de schuld van een overheidsniveau dat een budgettair overschot zou noteren, eventueel negatief worden (alsook de interestlasten). De reserves worden verondersteld geïnvesteerd te zijn in effecten van de staatsschuld en dragen aldus bij tot de afbouw van de Maastricht-schuld voor de gezamenlijke overheid. De reële impliciete langetermijnrentevoet op de schuld is vastgesteld op 3 %.

Alle gegevens over overheidsfinanciën, met uitzondering van de schuld, zijn gebaseerd op de nationale boekhouding in het ESER. De voorstelling van de tabellen verschilt echter van de regels van de nationale boekhouding op vijf punten:

- de toegerekende bijdragen worden noch bij de ontvangsten noch bij de uitgaven opgenomen;
- in de rekening van de federale overheid en van Entiteit I, worden de overdrachten van de fiscale ontvangsten naar de andere bestuursniveaus geboekt als negatieve ontvangsten;
- de pensioenuitgaven van de gemeenschappen en gewesten en van de lokale overheden, die gefinancierd worden door de federale overheid, worden in de rekening van de federale overheid beschouwd als pensioenuitgaven van de federale overheid en niet als een overdracht aan andere overheden. In de rekeningen van de gemeenschappen en gewesten en van



de lokale overheden, wordt het bedrag ervan afgetrokken van hun ontvangsten en uitgaven.

Die voorstelling stemt overeen met die van de Studiecommissie voor de Vergrijzing;

- De Studiecommissie voor de Vergrijzing gaat ervan uit dat de Vlaamse Zorgverzekering deel uitmaakt van de rekening van de gemeenschappen en de gewesten. Dit betekent dat alle ontvangsten en uitgaven en activa die verband houden met deze verzekering worden geboekt in de sector van de gemeenschappen en de gewesten, terwijl de Vlaamse Zorgverzekering in de nationale boekhouding deel uitmaakt van de rekening van de sociale zekerheid;
- De interestlasten kunnen negatief zijn (ze worden dan beschouwd als inkomsten uit vermogen).

Van die vijf verschilpunten zorgt enkel het punt in verband met de Vlaamse Zorgverzekering voor een lichte wijziging van de vorderingensaldi van de betrokken sectoren ten opzichte van de ESER-regels.

### 3. Evolutie van de overheidsfinanciën

#### 3.1. Scenario bij ongewijzigd beleid

##### 3.1.1. De rekening van de sociale zekerheid

De tabel hierna toont de evolutie van de rekening van de sociale zekerheid in een scenario bij ongewijzigd beleid.

**Tabel 2 - De rekening van de sociale zekerheid in procent van het bbp – scenario bij ongewijzigd beleid**

	2007	2011	2015	2020	2030	2040	2050
<b>Ontvangsten</b>	19,4	20,1	20,1	20,7	21,0	21,9	22,6
Effectieve bijdragen	13,0	13,3	13,6	13,6	13,7	13,8	13,8
Totale belastingen	4,2	4,7	4,5	4,7	5,4	6,2	6,8
- Ontvangen fiscale ontvangsten	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
- Overgedragen fiscale ontvangsten van de overheden	3,4	3,9	3,8	4,0	4,6	5,4	6,0
waarvan aanvullende alternatieve financiering van de gezondheidszorg	0,0	0,5	0,4	0,6	1,3	2,1	2,7
Overdrachten van de overheden	2,1	2,0	1,9	2,2	1,9	1,9	1,9
waarvan overdrachten Zilverfonds	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0
Overige ontvangsten	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
<b>Primaire uitgaven</b>	18,9	19,8	20,1	20,6	21,9	23,1	23,6
Bezoldigingen en intermediaire consumptie	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6
Sociale prestaties	17,6	18,5	18,7	19,3	20,6	21,8	22,3
- pensioenen	5,8	6,0	6,3	6,8	8,0	8,6	8,6
- gezondheidszorg	6,2	6,9	7,1	7,4	8,1	8,9	9,5
- ZIV-uitkeringen	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2	1,1
- werkloosheid	2,0	1,9	1,8	1,6	1,3	1,2	1,2
- brugpensioen	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3
- kinderbijslag	1,4	1,3	1,3	1,2	1,2	1,1	1,0
- overige sociale uitgaven	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Overige uitgaven	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
<b>Primair saldo</b>	0,6	0,3	0,1	0,2	-0,9	-1,2	-1,0
<b>Interestlasten</b>	0,0	0,0	-0,0	-0,0	0,1	0,7	1,4
<b>Vorderingensaldo</b>	0,6	0,3	0,1	0,1	-1,0	-1,9	-2,5
<b>Schuld</b>	0,0	-0,8	-0,8	-0,8	3,4	16,5	31,4

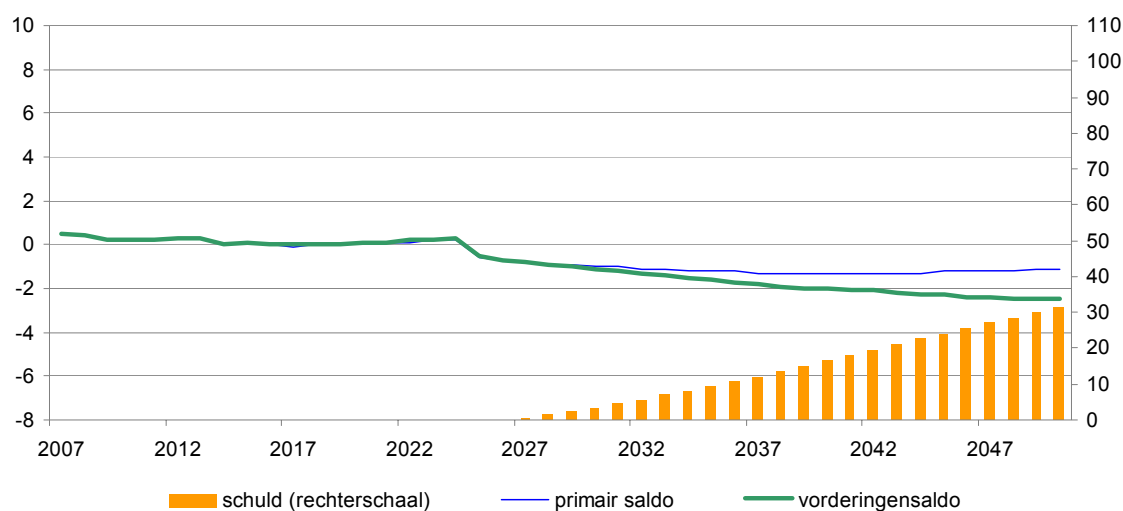
Aan de ontvangstenzijde stijgen de effectieve bijdragen lichtjes op lange termijn, vooral die van de werknemers en van de gepensioneerden. De overeenkomstige impliciete bijdragevoeten worden op lange termijn constant gehouden, maar toegepast op heffingsgrondslagen die stijgen, respectievelijk doordat de groei van loontrekkenden sterker is dan die van de totale werkgelegenheid en door de stijging van de pensioenuitgaven.

De fiscale ontvangsten stijgen als gevolg van het sinds 2008 ingevoerde mechanisme van de aanvullende alternatieve financiering van de gezondheidszorguitgaven.

De overdrachten vanuit het Zilverfonds (geboekt bij de overdrachten afkomstig van de andere overheden, in dit geval de federale overheid) starten in 2018, wanneer de schuld van de gezamenlijke overheid 60% van het bbp bereikt. Die overdrachten kennen nadien tot 2024 eenzelfde evolutie als de pensioenuitgaven. De rest van het beschikbare kapitaal wordt nog in 2025 overgedragen. Nadien zijn de middelen van het Zilverfonds volledig uitgeput.

De primaire uitgaven bestaan voor het merendeel uit sociale uitgaven die gelijk zijn aan de resultaten van het Jaarverslag 2008 van de Studiecommissie voor de Vergrijzing.

**Figuur 1 - De rekening van de sociale zekerheid in procent van het bbp – scenario bij ongewijzigd beleid**



In het scenario bij ongewijzigd beleid, zou het primair saldo van de sociale zekerheid in 2050 dalen tot -1 % van het bbp en het vorderingstekort zou oplopen tot 2,5 % van het bbp in 2050. De schuld van de sociale zekerheid zou stijgen tot 31,4 % van het bbp in 2050.

### 3.1.2. De rekening van de federale overheid

De volgende tabel illustreert de evolutie van de rekening van de federale overheid volgens het scenario bij ongewijzigd beleid.

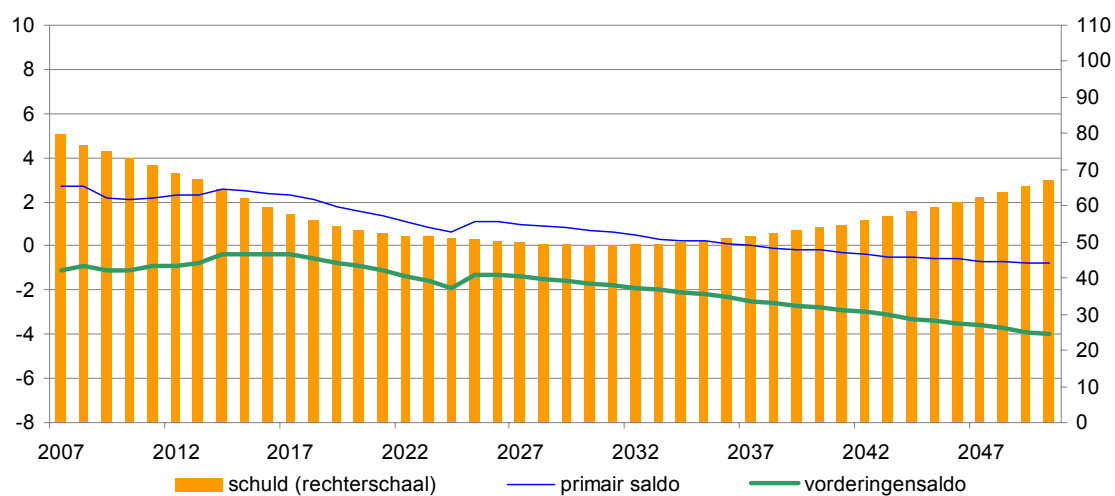
**Tabel 3 - De rekening van de federale overheid (inclusief Zilverfonds) in procent van het bbp – scenario bij ongewijzigd beleid**

	2007	2011	2015	2020	2030	2040	2050
<b>Ontvangsten</b>	14,4	14,1	14,2	13,9	13,2	12,5	12,0
Effectieve bijdragen	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Nettobelastingen:	12,7	12,5	12,7	12,4	11,8	11,2	10,6
- ontvangen fiscale ontvangsten	24,7	25,0	25,1	25,1	25,1	25,2	25,2
- fiscale ontvangsten toegewezen aan de andere overheden	-11,9	-12,5	-12,4	-12,7	-13,3	-14,0	-14,6
waarvan aanvullende alternatieve financiering gezondheidszorg	-0,0	-0,5	-0,4	-0,6	-1,3	-2,1	-2,7
waarvan bijzondere wet betreffende de financiering van de G&G	-8,5	-8,5	-8,6	-8,6	-8,7	-8,6	-8,5
Overige ontvangsten	1,0	0,9	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7
<b>Primaire uitgaven</b>	11,7	11,8	11,7	12,3	12,5	12,8	12,8
Bezoldigingen en intermediaire consumptie	2,6	2,5	2,4	2,4	2,3	2,3	2,3
Sociale prestaties:	3,4	3,6	3,8	4,1	4,7	4,9	5,0
- pensioenen	2,8	3,0	3,2	3,5	4,1	4,4	4,5
- gezondheidszorg	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- kinderbijslag	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
- overige sociale uitgaven	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4
Overdrachten aan de andere overheden	3,0	2,8	2,6	2,9	2,6	2,6	2,6
waarvan overdrachten Zilverfonds	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0
Overige uitgaven	2,7	3,0	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9
<b>Primair saldo</b>	2,7	2,2	2,5	1,6	0,7	-0,2	-0,8
<b>Interestlasten</b>	3,7	3,2	2,9	2,5	2,4	2,5	3,1
<b>Vorderingensaldo</b>	-1,1	-0,9	-0,4	-0,9	-1,7	-2,8	-4,0
<b>Schuld</b>	79,7	71,0	62,0	53,2	49,2	54,1	67,0

De fiscale ontvangsten die worden toegewezen aan de andere deelgebieden (sociale zekerheid, lokale overheden en de G&G) en die als negatieve ontvangsten geboekt worden, stijgen als gevolg van de aanvullende alternatieve financiering van de gezondheidszorguitgaven in de rekening sociale zekerheid.

De overdrachten van het Zilverfonds (die geboekt worden als uitgaven van de federale overheid bestemd voor de rekening van de sociale zekerheid) komen pas in de rekening voor tussen 2018 en 2026 in het scenario bij ongewijzigd beleid.

**Figuur 2 - De rekening van de federale overheid (inclusief Zilverfonds) in procent van het bbp – scenario bij ongewijzigd beleid**



Bij ongewijzigd beleid daalt het primair saldo van de federale overheid tot -0,8 % van het bbp in 2050 en het vorderingentekort tot 4 % van het bbp op het einde van de projectieperiode, terwijl de rentelasten oplopen tot 3,1 % van het bbp. Na gedaald te zijn tot 49,2 % van het bbp in 2031, stijgt de schuld opnieuw tot ongeveer 67 % van het bbp in 2050.

### 3.1.3. De rekening van Entiteit I (federale overheid en sociale zekerheid)

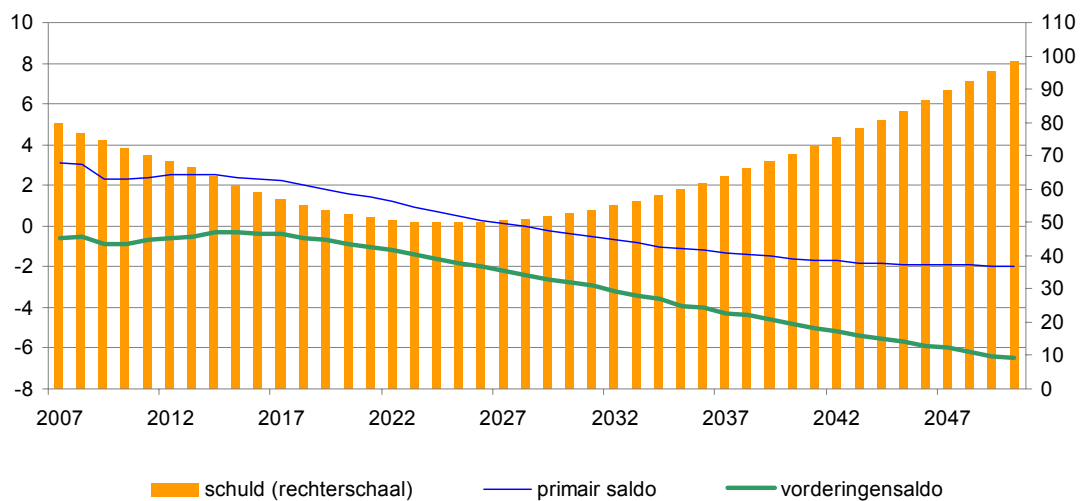
De rekening van Entiteit I die de consolidatie voorstelt van de rekeningen van de federale overheid en de sociale zekerheid wordt gepresenteerd in onderstaande tabel.

**Tabel 4 - De rekening van Entiteit I in procent van het bbp – scenario bij ongewijzigd beleid**

	2007	2011	2015	2020	2030	2040	2050
<b>Ontvangsten</b>	31,6	32,0	32,4	32,2	32,3	32,5	32,6
Effectieve bijdragen	13,7	14,0	14,2	14,2	14,3	14,4	14,5
Nettobelastingen:	16,9	17,2	17,2	17,2	17,2	17,3	17,4
- ontvangen fiscale ontvangsten	25,4	25,7	25,8	25,9	25,9	25,9	26,0
- fiscale ontvangsten toegewezen aan Entiteit II	-8,5	-8,5	-8,6	-8,7	-8,7	-8,6	-8,5
Overige ontvangsten	1,0	0,9	0,9	0,9	0,8	0,7	0,7
<b>Primaire uitgaven</b>	28,5	29,7	29,9	30,7	32,6	34,0	34,5
Bezoldigingen en intermediaire consumptie	3,3	3,1	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Sociale prestaties:	20,9	22,1	22,5	23,4	25,3	26,7	27,3
- pensioenen	8,6	9,0	9,5	10,3	12,1	12,9	13,0
- gezondheidszorg	6,2	6,9	7,1	7,4	8,1	8,9	9,6
- ziv-uitkeringen	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2	1,1
- werkloosheid	2,0	1,9	1,8	1,6	1,3	1,2	1,2
- brugpensioen	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3
- kinderbijslag	1,4	1,4	1,4	1,3	1,2	1,1	1,0
- overige sociale uitgaven	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0
Overdrachten naar de andere overheden	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Overige uitgaven	3,3	3,6	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5
<b>Primair saldo</b>	3,1	2,4	2,5	1,6	-0,3	-1,5	-1,9
<b>Interestlasten</b>	3,7	3,1	2,7	2,4	2,4	3,2	4,5
<b>Vorderingensaldo</b>	-0,6	-0,7	-0,3	-0,8	-2,7	-4,8	-6,5
<b>Schuld</b>	79,7	70,3	61,2	52,4	52,6	70,6	98,4

Volgens het scenario bij ongewijzigd beleid verslechtert het vorderingentekort van Entiteit I aanzienlijk tot 6,5 % van het bbp in 2050 (het primair saldo bedraagt datzelfde jaar -1,9 % van het bbp). Na gedaald te zijn tot ongeveer 50 % van het bbp in 2025, stijgt de schuld van Entiteit I tot bijna 100 % van het bbp in 2050 (98,4 %).

**Figuur 3 - De rekening van Entiteit I in procent van het bbp – scenario bij ongewijzigd beleid**



### 3.1.4. De rekening van de gezamenlijke overheid

De rekening van de gezamenlijke overheid bevat de consolidering van de rekeningen van de deelgebieden van de staat (sociale zekerheid, federale overheid, lokale overheden en de G&G). De onderlinge overdrachten komen er dus niet meer in voor.

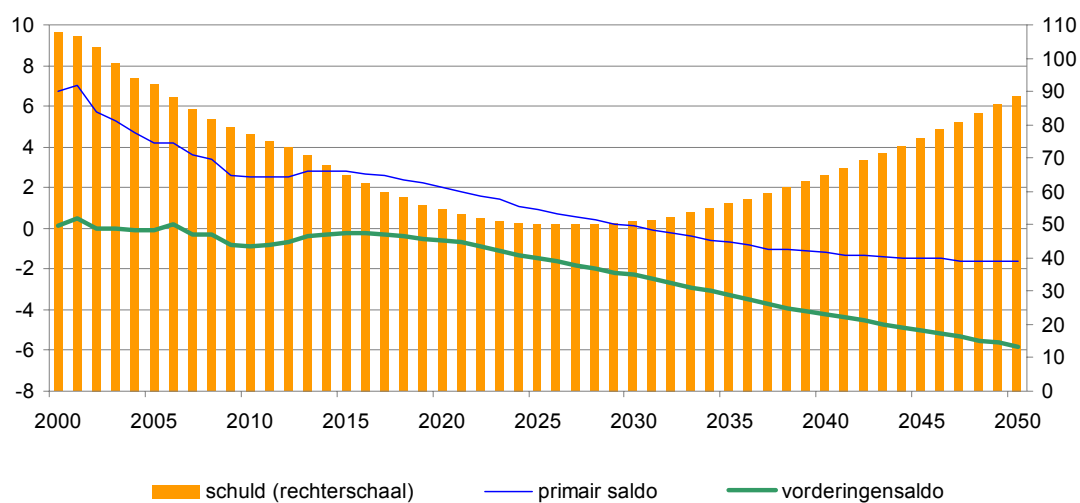
**Tabel 5 - De rekening van de gezamenlijke overheid in procent van het bbp – scenario bij ongewijzigd beleid**

	2007	2011	2015	2020	2030	2040	2050
<b>Ontvangsten</b>	46,5	46,7	47,0	46,9	46,9	47,0	47,0
Effectieve bijdragen	13,8	14,0	14,2	14,3	14,3	14,4	14,5
Belastingen	30,1	30,0	30,2	30,2	30,2	30,3	30,3
Overige ontvangsten	2,7	2,6	2,6	2,5	2,4	2,3	2,2
<b>Primaire uitgaven</b>	42,9	44,2	44,2	45,0	46,8	48,2	48,7
Bezoldigingen en intermediaire consumptie	13,3	13,2	12,9	12,9	12,8	12,7	12,7
Sociale prestaties:	22,6	23,7	24,2	25,0	26,9	28,4	28,9
- pensioenen	8,8	9,2	9,7	10,5	12,3	13,2	13,3
- gezondheidszorg	7,0	7,6	7,8	8,1	8,9	9,7	10,4
- ZIV-uitkeringen	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2	1,1
- werkloosheid	2,0	1,9	1,8	1,6	1,3	1,2	1,2
- brugpensioen	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3
- kinderbijslag	1,6	1,5	1,5	1,4	1,3	1,2	1,1
- overige sociale uitgaven	1,7	1,7	1,7	1,6	1,6	1,5	1,5
Overige uitgaven	6,9	7,3	7,1	7,1	7,1	7,1	7,1
<b>Primair saldo</b>	3,6	2,5	2,8	2,0	0,1	-1,2	-1,6
<b>Interestlasten</b>	3,9	3,2	3,0	2,6	2,4	3,0	4,1
<b>Vorderingensaldo</b>	-0,3	-0,8	-0,2	-0,6	-2,3	-4,2	-5,8
<b>Schuld</b>	84,8	75,0	64,9	54,5	51,0	64,9	88,6

Bij ongewijzigd beleid zou het vorderingentekort van de gezamenlijke overheid in 2050 5,8 % van het bbp bedragen, wat een minder groot tekort is dan dat van Entiteit I aangezien Entiteit II een vorderingenoverschot zou laten optekenen. De schuld van de gezamenlijke overheid zou 88,6 % van het bbp bedragen in 2050, tegenover een schuld van 98 % voor Entiteit I als gevolg van een negatieve schuld (samenstelling van reserves) van Entiteit II.



**Figuur 4 - De rekening van de gezamenlijke overheid in procent van het bbp – scenario met ongewijzigd beleid**



Het is interessant vast te stellen dat in dit scenario waarin de rekening van de gezamenlijke overheid net als die van de federale overheid tijdens de gehele projectieperiode een deficit zou vertonen, de rekening van de sociale zekerheid tot 2024 een overschot zou boeken, maar daarna steeds meer deficitair zou worden.

## 3.2. Genormeerd scenario

### 3.2.1. De rekening van Entiteit I (federale overheid en sociale zekerheid)

Onderstaande tabel toont de rekening van Entiteit I in het genormeerd scenario.

**Tabel 6 - De rekening van Entiteit I in procent van het bbp – genormeerd scenario**

	2007	2011	2015	2020	2030	2040	2050
<b>Ontvangsten</b>	31,6	32,0	32,4	32,3	32,2	32,5	32,6
Effectieve bijdragen	13,7	14,0	14,2	14,2	14,3	14,4	14,5
Nettobelastingen:	16,9	17,2	17,2	17,2	17,2	17,3	17,4
- ontvangen fiscale ontvangsten	25,4	25,7	25,8	25,9	25,9	25,9	26,0
- fiscale ontvangsten toegewezen aan Entiteit II	-8,5	-8,5	-8,6	-8,7	-8,7	-8,6	-8,5
Overige ontvangsten	1,0	0,9	0,9	0,9	0,8	0,7	0,7
<b>Primaire uitgaven</b>	28,5	29,7	29,9	30,7	32,6	34,0	34,5
Bezoldigingen en intermediaire consumptie	3,3	3,1	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Sociale prestaties:	20,9	22,1	22,5	23,4	25,3	26,7	27,3
- pensioenen	8,6	9,0	9,5	10,3	12,1	12,9	13,0
- gezondheidszorg	6,2	6,9	7,1	7,4	8,1	8,9	9,6
- ZIV-uitkeringen	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2	1,1
- werkloosheid	2,0	1,9	1,8	1,6	1,3	1,2	1,2
- brugpensioenen	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3
- kinderbijslag	1,4	1,4	1,4	1,3	1,2	1,1	1,0
- overige sociale prestaties	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0
Overdrachten aan de overheid	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Overige uitgaven	3,3	3,6	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5
<b>Budgettaire marge (+) of inspanning(-)</b>	0,0	-1,5	-1,7	-1,9	-1,6	-1,4	-1,6
<b>Primair saldo</b>	3,1	3,9	4,2	3,5	1,3	-0,1	-0,3
<b>Interestlasten</b>	3,7	3,0	2,3	1,6	0,5	0,4	0,6
<b>Vorderingensaldo (genormeerd)</b>	-0,6	0,9	1,9	1,9	0,7	-0,5	-0,9
<b>Schuld</b>	79,7	66,0	50,0	31,5	10,9	8,5	12,8

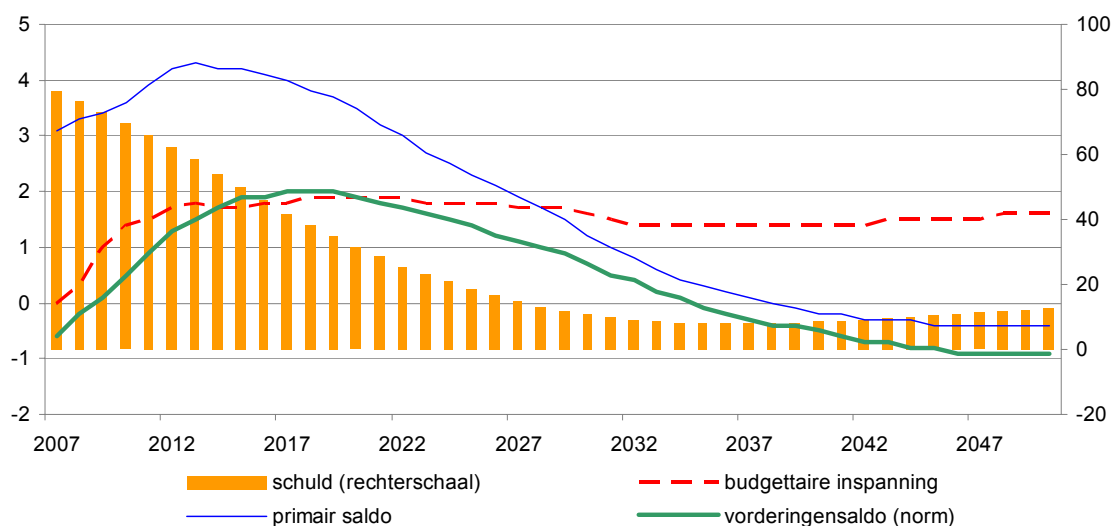
In het genormeerd scenario evolueert het vorderingensaldo van Entiteit I voor de huidige legislatuur conform het Belgisch Stabiliteitsprogramma 2008-2011. Het vooropgestelde saldo loopt op van -0,2 % van het bbp in 2008 tot 0,9 % van het bbp in 2011. Voor dezelfde periode legt het Stabiliteitsprogramma aan Entiteit II een overschot op van 0,2 % van het bbp in 2008, evoluerend naar 0,1 % van het bbp in 2011. De optelling van de doelstellingen voor beide entiteiten geeft het vooropgesteld vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid (zie 3.2.4.). Vanaf 2012 komt het begrotingstraject van Entiteit I overeen met het aanbevolen traject van de HRF. Dat saldo zou moeten toenemen van 1,3 % van het bbp in 2012 tot 2 % in 2017-2018 om daarna af te glijden tot een deficit van 0,9 % van het bbp in 2050.

Voor Entiteit I lopen de budgettaire inspanningen op tot bijna 2 % van het bbp in 2020 teneinde het genormeerd begrotingstraject te realiseren.

De overdrachten van het Zilverfonds zijn niet zichtbaar in de rekening van Entiteit I omwille van de consolidatie van de rekeningen van de federale overheid (geconsolideerd met de rekening van het Zilverfonds) en van de sociale zekerheid. Deze overdrachten worden pas zichtbaar wanneer deze rekeningen afzonderlijk in beschouwing worden genomen (zie 3.2.2 en 3.2.3).

Indien het vooropgesteld vorderingensaldo van Entiteit I gerespecteerd wordt, kan de overheidsschuld uitgebouwd worden tot een niveau van 12,8 % van het bbp in 2050.

**Figuur 5 - De rekening van Entiteit I in procent van het bbp – genormeerd scenario**



### 3.2.2. De rekening van de sociale zekerheid

De volgende tabel toont de rekening van de sociale zekerheid in het genormeerd scenario.

**Tabel 7 - De rekening van de sociale zekerheid in procent van het bbp – genormeerd scenario**

	2007	2011	2015	2020	2030	2040	2050
<b>Ontvangsten</b>	19,4	20,1	20,3	21,0	22,8	21,9	22,6
Effectieve bijdragen	13,0	13,3	13,6	13,6	13,7	13,8	13,8
Totale belastingen:	4,2	4,7	4,5	4,7	5,4	6,2	6,8
- ontvangen fiscale ontvangsten	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
- overgedragen fiscale ontvangsten van de overheden	3,4	3,9	3,8	4,0	4,6	5,4	6,0
waarvan aanvullende alternatieve financiering van de gezondheidszorg	0,0	0,5	0,4	0,6	1,3	2,1	2,7
Overdrachten van de overheden	5,5	5,9	5,8	6,5	8,3	7,3	8,0
waarvan overdrachten van het Zilverfonds	0,0	0,0	0,1	0,6	1,8	0,0	0,0
Overige ontvangsten	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
<b>Primaire uitgaven</b>	18,9	19,8	20,1	20,6	21,9	23,1	23,6
Bezoldigingen en intermediaire consumptie	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6
Sociale prestaties:	17,6	18,5	18,7	19,3	20,6	21,8	22,3
- pensioenen	5,8	6,0	6,3	6,8	8,0	8,6	8,6
- gezondheidszorg	6,2	6,9	7,1	7,4	8,1	8,9	9,5
- ZIV-uitkeringen	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2	1,1
- werkloosheid	2,0	1,9	1,8	1,6	1,3	1,2	1,2
- brugpensioen	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3
- kinderbijslag	1,4	1,3	1,3	1,2	1,2	1,1	1,0
- overige sociale prestaties	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Overige uitgaven	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
<b>Budgettaire marge (+) of inspanning (-)</b> <b>(volgens begrotingstraject tot 2011)</b>	0,0	-0,4	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0
<b>Primair saldo (volgens begrotingstraject tot 2011)</b>	0,6	0,6	0,2	0,4	0,9	-1,2	-1,0
<b>Interestlasten</b>	0,0	-0,0	-0,1	-0,1	-0,4	-0,5	0,0
<b>Vorderingensaldo (begrotingstraject tot 2011)</b>	0,6	0,6	0,3	0,5	1,3	-0,7	-1,1
<b>Schuld</b>	0,0	-1,6	-1,8	-3,3	-9,7	-9,8	1,9

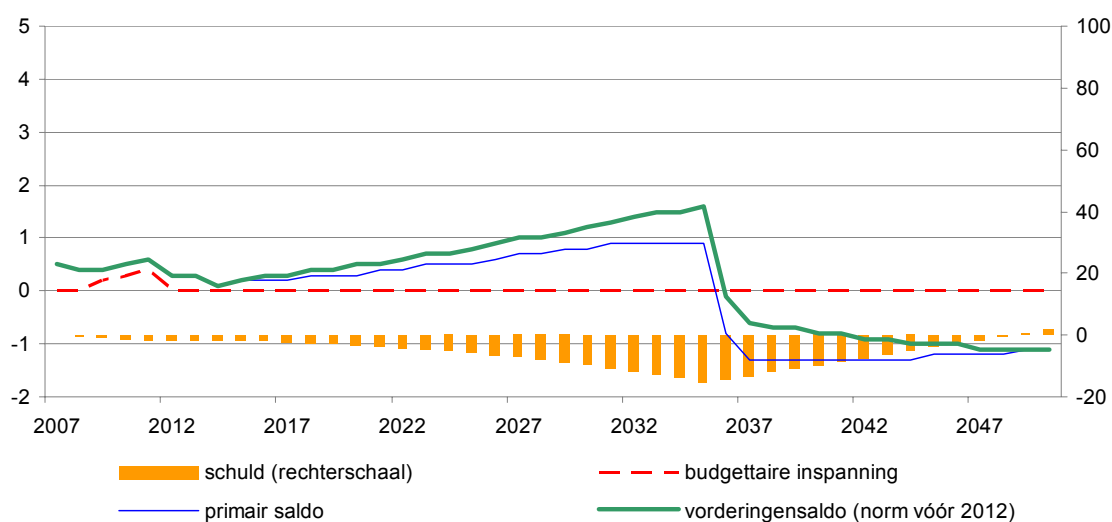
Tot 2011 wordt uitgegaan van het vorderingenoverschot dat vooropgesteld werd in het Belgisch Stabiliteitsprogramma. Dit betekent dat het overschot zou evolueren van 0,4 % van het bbp in 2008 tot 0,6 % van het bbp in 2011. Bijgevolg dient de sociale zekerheid tijdens die periode een budgettaire inspanning te leveren van 0,4 % van het bbp. Vanaf 2012 resulteert het saldo uit de projectie van inkomsten en uitgaven, dat enkele jaren daalt. Daarna stijgt het overschot opnieuw dankzij de overdrachten van het Zilverfonds naar de sociale zekerheid. Die overdrachten komen op gang in 2014, het jaar waarin de schuldgraad onder de 60 % daalt. De overdrachten kunnen de stijging van de uitgaven voor wettelijke pensioenen opvangen tot 2035. De rest van het beschikbare kapitaal wordt nog overgedragen in 2036, dan zijn de middelen van het fonds

volledig opgebruikt. Een gedeelte van de overdrachten is bestemd voor de wettelijke pensioenen ten laste van de algemene federale uitgavenbegroting (dat aandeel schommelt tussen 33 en 40 % van de totale overdrachten). Eens het kapitaal van het Zilverfonds volledig is uitgeput, stevent de sociale zekerheid af op een deficit dat vervolgens toeneemt tot -1,1 % van het bbp in 2050.

Merk op dat in dit scenario het Zilverfonds pas volledig uitgeput is in 2036 hoewel het bestaan van het fonds beperkt zou zijn tot het jaar 2030 volgens de wet van 5 september 2001 “tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds”, artikel 14. Het HRF-scenario op lange termijn voor het Zilverfonds van juli 2004 (hoofdstuk 5.3), met de aanbeveling dat de vorderingenoverschotten niet meer dan 1,5 % van het bbp in de periode 2011-2018 zouden bedragen, stemde wel overeen met een uitputting van het Zilverfonds tegen het jaar 2030.

Dankzij de overdrachten van het Zilverfonds noteert de sociale zekerheid een negatieve schuld. Na de stopzetting van de overdrachten van het Zilverfonds naar de sociale zekerheid evolueren die reserves geleidelijkaan terug naar een positieve schuld tegen het einde van de projectieperiode.

**Figuur 6 - De rekening van de sociale zekerheid in procent van het bbp – genormeerd scenario**



### 3.2.3. De rekening van de federale overheid

De volgende tabel toont de rekening van de federale overheid inclusief Zilverfonds in het genormeerd scenario.

**Tabel 8 - De rekening van de federale overheid (inclusief Zilverfonds) in procent van het bbp – genormeerd scenario**

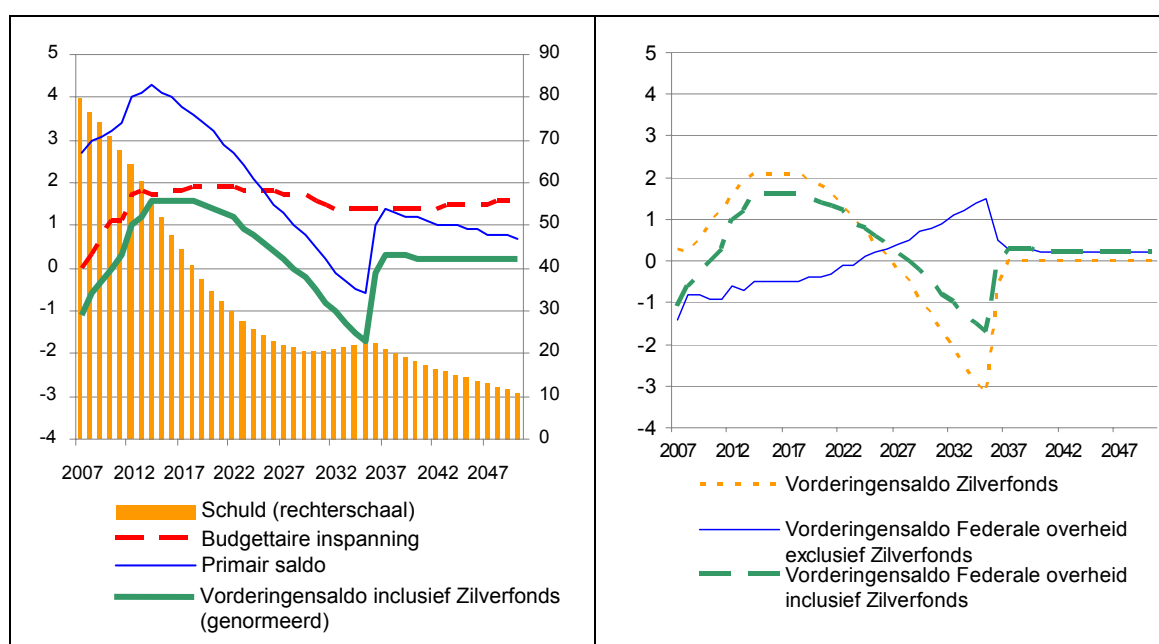
	2007	2011	2015	2020	2030	2040	2050
<b>Ontvangsten</b>	14,4	14,1	14,2	13,9	13,2	12,5	12,0
Effectieve bijdragen	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Nettobelastingen:	12,7	12,5	12,7	12,4	11,8	11,2	10,6
- ontvangen fiscale ontvangsten	24,7	25,0	25,1	25,1	25,1	25,2	25,2
- fiscale ontvangsten toegewezen aan de andere overheden	-11,9	-12,5	-12,4	-12,7	-13,3	-14,0	-14,6
waarvan aanvullende alternatieve financiering gezondheidszorg	-0,0	-0,5	-0,4	-0,6	-1,3	-2,1	-2,7
waarvan bijzondere wet betreffende de financiering van de G&G	-8,5	-8,5	-8,6	-8,6	-8,7	-8,6	-8,5
Overige ontvangsten	1,0	0,9	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7
<b>Primaire uitgaven</b>	11,7	11,8	11,9	12,6	14,3	12,8	12,8
Bezoldigingen en intermediaire consumptie	2,6	2,5	2,4	2,4	2,3	2,3	2,3
Sociale prestaties:	3,4	3,6	3,8	4,1	4,7	4,9	5,0
- pensioenen	2,8	3,0	3,2	3,5	4,1	4,4	4,5
- gezondheidszorg	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- kinderbijslag	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
- overige sociale prestaties	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4
Overdrachten aan de overheid	3,0	2,8	2,8	3,3	4,5	2,6	2,6
waarvan overdrachten van het Zilverfonds	0,0	0,0	0,1	0,6	1,8	0,0	0,0
Overige uitgaven	2,7	3,0	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9
<b>Budgettaire marge (+) of inspanning (-)</b>	0,0	-1,1	-1,7	-1,9	-1,6	-1,4	-1,6
<b>Primair saldo</b>	2,7	3,4	4,1	3,2	0,5	1,2	0,7
<b>Interestlasten</b>	3,7	3,1	2,5	1,8	1,0	0,9	0,6
<b>Vorderingensaldo nodig voor de naleving van het begrotingstraject van Entiteit I</b>	-1,1	0,3	1,6	1,4	-0,5	0,2	0,2
<b>Schuld</b>	79,7	67,7	51,8	34,8	20,6	18,3	10,9

Het vooropgesteld vorderingenoverschot van de federale overheid resulteert uit de doelstelling van Entiteit I en de veronderstelde evolutie van de rekening van de sociale zekerheid. Gezien deze laatste tegen 2050 naar een deficit gaat van 1,1 % van het bbp, zou de federale overheid nog een overschot moeten boeken van 0,2 % van het bbp in 2050 om tot het deficit van 0,9 % van het bbp te komen voor Entiteit I. Slechts in de periode rond 2030 kan de federale overheid zich een deficit veroorloven omdat de sociale zekerheid rond die periode een belangrijk overschot optekent dankzij de overdrachten van het Zilverfonds. Na de uitputting van het kapitaal

van het Zilverfonds, stoppen de overdrachten naar de sociale zekerheid, wat de ombuigingen in Figuur 6 en Figuur 7 verklaart.

De federale overheid dient belangrijke budgettaire inspanningen te leveren (die geleidelijkaan oplopen tot een maximum van 1,9 % van het bbp tegen het jaar 2020) om de doelstelling met betrekking tot het vorderingenoverschot te kunnen respecteren. De schuld van de federale overheid kan in dit scenario afgebouwd worden tot 10,9 % van het bbp in 2050.

**Figuur 7 - De rekening van de federale overheid in procent van het bbp – genormeerd scenario**



De evolutie van het vorderingensaldo dat de federale overheid zou moeten realiseren teneinde de begrotingsdoelstelling te bereiken, vraagt enigszins een bijkomende analyse.

Het vorderingensaldo van het Zilverfonds zelf kent een sterke toename tot 2018, door de toenemende overdrachten van de federale overheid en de opbrengst uit kapitaal. Vanaf 2019 echter krimpen de overdrachten van de federale overheid in. Het zijn immers de vooropgestelde overschotten die in het Zilverfonds gestort worden en die, zoals de HRF vooropstelt, verminderen vanaf 2019. De overdrachten naar het Zilverfonds vallen stil rond 2035, omdat het vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid deficitair wordt. Vanaf 2014 zal het Zilverfonds voor het eerst uitgaven noteren, overeenkomstig de stijging van de pensioenuitgaven. De steeds groter wordende uitgaven en de steeds kleiner wordende inkomsten van het Zilverfonds leiden tot een vorderingstekort van het Zilverfonds rond 2027 dat verder oploopt tot het kapitaal volledig is uitgeput in 2036. Daarna valt het vorderingensaldo op nul (geen inkomsten noch uitgaven).

Indien het vorderingensaldo van het Zilverfonds uit die van de federale overheid wordt gelicht, blijkt het vorderingensaldo van de federale overheid exclusief Zilverfonds van een deficit naar een overschot te evolueren. De federale overheid in strikte zin zou immers vanaf 2019 steeds minder overdrachten naar het Zilverfonds realiseren. Bovendien wordt de toename van de pensioenuitgaven ten laste van de federale overheid tot 2036 gefinancierd door het Zilverfonds. Op het moment dat het Zilverfonds is uitgeput (2036), staat de federale overheid terug volledig zelf in voor de financiering van de pensioenuitgaven van de overheidssector.

### 3.2.4. De rekening van de gezamenlijke overheid

Tot slot toont de volgende tabel de resultaten voor de rekening van de gezamenlijke overheid in het genormeerd scenario.

**Tabel 9 - De rekening van de gezamenlijke overheid in procent van het bbp – genormeerd scenario**

	2007	2011	2015	2020	2030	2040	2050
<b>Ontvangsten</b>	46,5	46,7	47,0	47,0	46,9	47,0	47,1
Effectieve bijdragen	13,8	14,0	14,2	14,3	14,3	14,4	14,5
Belastingen	30,1	30,0	30,2	30,2	30,2	30,3	30,3
Overige ontvangsten	2,7	2,6	2,6	2,5	2,4	2,3	2,2
<b>Primaire uitgaven</b>	42,9	44,2	44,2	45,0	46,8	48,2	48,7
Bezoldigingen en intermediaire consumptie	13,3	13,2	12,9	12,9	12,8	12,7	12,7
Sociale prestaties:	22,6	23,7	24,2	25,0	26,9	28,4	28,9
- pensioenen	8,8	9,2	9,7	10,5	12,3	13,2	13,3
- gezondheidszorg	7,0	7,6	7,8	8,1	8,9	9,7	10,4
- ZIV-uitkeringen	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2	1,1
- werkloosheid	2,0	1,9	1,8	1,6	1,3	1,2	1,2
- brugpensioen	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3
- kinderbijslag	1,6	1,5	1,5	1,4	1,3	1,2	1,1
- overige sociale prestaties	1,7	1,7	1,7	1,6	1,6	1,5	1,5
Overige uitgaven	6,9	7,3	7,1	7,1	7,1	7,1	7,1
<b>Budgettaire marge (+) of inspanning (-)</b>	0,0	-1,7	-1,6	-1,7	-1,3	-1,1	-1,3
<b>Primair saldo</b>	3,6	4,1	4,4	3,7	1,4	-0,1	-0,3
<b>Interestlasten</b>	3,9	3,1	2,6	1,8	0,7	0,5	0,6
<b>Vorderingensaldo (begrotingstraject)</b>	-0,3	1,0	1,9	1,9	0,7	-0,5	-0,9
<b>Schuld</b>	84,8	69,5	52,5	33,6	12,3	9,4	13,5

Het vooropgesteld vorderingensaldo op de rekening van de gezamenlijke overheid stemt overeen met dat van Entiteit I (federale overheid en sociale zekerheid), gezien Entiteit II (gemeenschappen en gewesten en lokale overheden) per hypothese (zie 2.1.) een begrotingsevenwicht na dient te streven vanaf 2011. De budgettaire inspanning voor de gezamenlijke overheid loopt op tot 1,7 % van het bbp in 2020, waarvan 1,9 % van het bbp dient gerealiseerd te worden door



Entiteit I terwijl Entiteit II een budgettaire manoeuvreerruimte zou noteren van 0,2 % van het bbp tegen datzelfde jaar.

Entiteit II zou in het scenario bij ongewijzigd beleid immers een vorderingenoverschot noteren, dankzij de rekening van de gemeenschappen en gewesten. Het vorderingenoverschot op middellange termijn van dit bestuursniveau, waarvan de rentelasten reeds in die periode zouden verdwijnen, zou het vorderingstekort van de lokale overheden ruimschoots compenseren waardoor Entiteit II in zijn totaliteit bij ongewijzigd beleid op langere termijn het vooropgestelde evenwicht meer dan volkomen gerespecteerd zou worden en bijgevolg zou een budgettaire manoeuvreerruimte beschikbaar worden.

In het genormeerd scenario daalt de geconsolideerde bruto-schuld, volgens de Maastrichtdefinitie tot 9,4 % in 2040 om tegen 2050 opnieuw lichtjes toe te nemen tot een niveau van 13,5 % van het bbp.

**Figuur 8 - De rekening van de gezamenlijke overheid in procent van het bbp – genormeerd scenario**

