

Het Zilverfonds, wie herinnert zich dat nog? ...nog verder hervormen?

Het Zilverfonds dat in 2001 is opgericht als instrument om de houdbaarheid op lange termijn van de overheidsfinanciën te verzekeren werd in 2016 zo goed als onopgemerkt afgeschaft. De afschaffing ervan symboliseert de overgang van een strategie gericht op de voorfinanciering van de vergrijzingskosten, die dominant was in het begin van de jaren 2000, naar een strategie van hervormingen van het socio-economische model, die in de steigers is gezet na de grote crisis en de afgelopen jaren resoluut is versterkt. Het Federaal Planbureau kijkt terug op die twee decennia van budgettair beleid en stelt de vraag: welke strategie – en dus welke maatschappelijke keuze – zal de regering na de verkiezingen van mei 2019 aannemen op het vlak van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën?

Verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd, verstrenghing van de toegang tot het brugpensioen en het vroeged pensioen, hervorming van de werkloosheid, flexibilisering van de arbeidsmarkt, vermindering van de arbeidskosten via de 'taxshift', hervorming van het openbaar ambt, nationaal pact voor strategische investeringen, enz.

Al die recente hervormingen, die worden aangemoedigd door de Europese autoriteiten, hebben tot doel de toekomstige economische groei te versterken. Ze zijn er ook op gericht de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën te verzekeren in een context van vergrijzing en hogere uitgaven voor pensioenen, gezondheidszorg en ouderenzorg.

De vraag die dan rijst is waarom het Zilverfonds dat in 2001 is opgericht als oplossing voor de langetermijfinanciering van de pensioenen in 2016 werd afgeschaft? Die afschaffing is verre van een incoherentie en vertaalt het falen van de strategie die aan de basis lag van de oprichting van dat fonds en de heroriëntering naar een andere strategie die gestoeld is op structurele economische hervormingen en de hervorming van het pensioenstelsel.

Aan het einde van de jaren 90 kwam de budgettaire uitdaging van de vergrijzing onder de aandacht. Om een antwoord te bieden op die uitdaging, heeft de Europese Raad van Stockholm in 2001 een strategie in drie luiken voorgesteld. Het eerste luik bestaat erin onmiddellijk begrotingsinspanningen te leveren om de overheidsschuld snel te laten dalen en de besparingen op de rentelasten te gebruiken om de verwachte vergrijzingskosten mee te financieren in België vanaf de jaren 2010 (zogenoemde 'voorfinancieringsstrategie'). Het tweede luik heeft betrekking op de beleidsmaatregelen voor het verhogen van de werkgelegenheidsgraad en de productiviteitsgroei op middellange en lange ter-

mijn. Het derde luik heeft betrekking op de hervormingen van het pensioenstelsel en de stelsels voor gezondheidszorg en de ouderenzorg.

In België werd aan het begin van de jaren 2000 vrij natuurlijk de voorkeur gegeven aan het eerste luik, dat van de voorfinanciering van de vergrijzingskosten. België had verschillende periodes van budgettaire besparingen achter de rug in de jaren 80 en 90 om te voldoen aan het Verdrag van Maastricht. Bij de eeuwwisseling werd het begrotingsevenwicht eindelijk bereikt en de eerdere inspanningen om tot de euro toe te treden hadden geleid tot een krachtig mechanisme van schuldafbouw en dalende rentelasten. De schuld hield op die manier een kans in plaats van een last: het omgekeerde sneeuwbaaleffect zou des te krachtiger zijn als de initiële schuld hoog was.

Opdat de voorfinancieringsstrategie zou werken, moesten minstens twee voorwaarden vervuld zijn: een begrotingsdiscipline moest worden aangehouden om te weerstaan aan de verleiding die de aangekondigde begrotingsoverschotten ongetwijfeld zouden opwekken en de verwachte economische groei moest worden gerealiseerd. Uiteindelijk werd aan geen enkele van die twee voorwaarden voldaan.

Om de begrotingsdiscipline te verzekeren, werd in 2001 een Zilverfonds opgericht om de verwachte begrotingsoverschotten te verzamelen. Op die manier zouden de opgebouwde reserves de facto zijn toegevoegd aan de schuldafbouw en zouden die dus buiten schot zijn gebleven van de verschillende aanvragen. Ondanks de socio-politieke consensus rond deze strategie, was het begrotingsbeleid veel expansiever dan voorzien in een context van eisen om te 'delen in de vruchten van de groei' met genereuze initiatieven op fiscaal en sociaal vlak. Dit heeft geleid tot een reële kloof tussen de politieke verbintenissen met betrekking

tot de voorfinancieringsstrategie en de beslissingen die daadwerkelijk zijn genomen door de regeringen.

De economische groei was ook niet zoals verwacht vanaf het begin van de jaren 2000. De grote recessie van 2009 heeft vervolgens niet alleen de tekorten vergroot, maar heeft ook geleid tot een neerwaartse herziening van de vooruitzichten voor de economische groei. Na afloop van deze crisis lag het tekort ruimschoots boven de grens van 3 % van het bbp, zoals opgelegd door het Verdrag van Maastricht. Uit de duidelijk verslechterde budgettaire vooruitzichten kwam een houdbaarheidsprobleem naar voren dat groter was dan ooit. Het Zilverfonds dat tot dan al ondergefinancierd was, werd nooit meer gespijsd. De prioriteit van het begrotingsbeleid was dus om eerst het tekort terug te brengen onder de grens van 3 % van het bbp (wat gebeurde in 2013) en vervolgens het begrotingsevenwicht te herstellen (wat tot vandaag nog niet is gebeurd).

Alleen al door zijn bestaan had het Zilverfonds aan het begin van de jaren 2000 in zekere zin het idee versterkt dat de voorfinancieringsstrategie kon volstaan en dat de hervormingen van de arbeidsmarkt en de socialebeschermingsstelsels niet noodzakelijk zouden zijn. Door het duidelijke falen van deze strategie en doordat het onmogelijk is geworden om die strategie opnieuw op het goede spoor te brengen, is het idee ontstaan dat de andere luiken van de Stockholm-strategie moesten worden verkend. Er werd dus aangestuurd op een beleid van structurele hervormingen en hervormingen van de sociale-uitkeringsstelsels.

Zoals de voorfinancieringsstrategie erop gokte dat de toekomstige regeringen de marges die zouden voortvloeien uit de daling van de rentelasten niet gingen gebruiken, gokt het huidige hervormingsbeleid op iets anders, namelijk op een sterkere economische groei in de toekomst. Het gaat wel degelijk om een gok omdat de langetermijneffecten van de structurele hervormingen op de groei moeilijk te voorspellen zijn en, in sommige gevallen, controversieel.

De verandering van strategie heeft ook implicaties op het gebied van maatschappelijke keuzes. Het voorfinancieringsbeleid bestond erin het huidige sociale model in stand te houden. De hervormingen van het pensioenstelsel en de arbeidsmarkt wijzigden het sociale

model om een toekomstige stijging van de kosten te verminderen.

Ondanks de hervormingen die al zijn doorgevoerd, is de houdbaarheid van de Belgische overheidsfinanciën vandaag nog altijd niet hersteld. Het zal aan de volgende regeringen toekomen om te beslissen of ze op de weg van de huidige hervormingen verder gaan of andere wegen inslaan. Ongeacht de keuzes die worden gemaakt, zullen ze rekening moeten houden met de democratische houdbaarheid van het sociale model, namelijk de instemming van de burger met de kenmerken ervan op het gebied van zekerheid en solidariteit, het bereik en de omvang ervan en de finaliteiten.

Wat wordt er bedoeld met 'het probleem van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën'?

Wanneer de bevolking vergrijsd, zoals het geval is in België, stijgt het aantal leeftijdsgebonden sociale uitgaven zoals de pensioenen en de gezondheidszorg. Parallel daarmee stijgt het aantal actieven op de arbeidsmarkt minder snel, wat weegt op de economische groei en dus ook op de aanslagbasis van de belastingen en sociale bijdragen.

Het toekomstige niveau van de sociale uitgaven in procent van het bbp zal slechts enkele procentpunten van het bbp hoger liggen dan vandaag, maar wel blijvend. Gecumuleerd over verschillende decennia vertegenwoordigen ze een rekening die een meervoud is van de huidige overheids-schuld, die reeds als zeer hoog wordt beschouwd. Die rekening wordt als 'impliciete schuld' bestempeld.

Als er niets wordt ondernomen, zullen de hogere uitgaven in de toekomst de impliciete schuld omvormen in effectieve schuld waardoor het risico bestaat dat de overheidsfinanciën worden verstikt onder het gewicht van de rentelasten, maar ook dat we in een meer kwetsbare positie terechtkomen ten opzichte van de financiële markten. Bovendien zouden de toekomstige generaties kunnen weigeren om die rekening te betalen via een verhoging van de belastingen en bijdragen of via besparingen in andere beleidsdomeinen.

De publicatie 'Twintig jaar beleid rond houdbare Belgische overheidsfinanciën' kan worden geraadpleegd en gedownload via de website www.plan.be.

Voor meer informatie:
Robin Vergaelen (NL), 02/507.74.15, contact@plan.be
Béatrice Duquet (FR), 02/507.74.11, contact@plan.be