

Onafhankelijke denktank voor duurzame economische groei en sociale bescherming

“Begrotingsprioriteiten Itinera Institute”

Wie ligt er vandaag echt wakker van de toekomst? De afgelopen weken heeft zowat elke politieke partij en belangengroep zijn heilige koeien boven gehaald en zijn begrotingsagenda verdedigd. In alle geledingen van de maatschappij hangt zekere gelatenheid in de zin van “de toestand is hopeloos maar niet ernstig”.

Als we echter nog in staat willen zijn om de komende generatie in de ogen te kunnen kijken, dan moet de politiek van “après nous le déluge” dringend stopgezet worden. De slagzin moet dan ook eerder zijn: “de toestand is zeer ernstig maar niet hopeloos als we nu ingrijpen”. Reeds voor de crisis was het zo dat een kind dat vandaag geboren wordt gemiddeld 60.000 euro meer zal moeten bijdragen aan de overheid dan het ontvangt over zijn levensloop. Dergelijke onevenwichten tussen de generaties kunnen we niet nog verder laten oplopen.

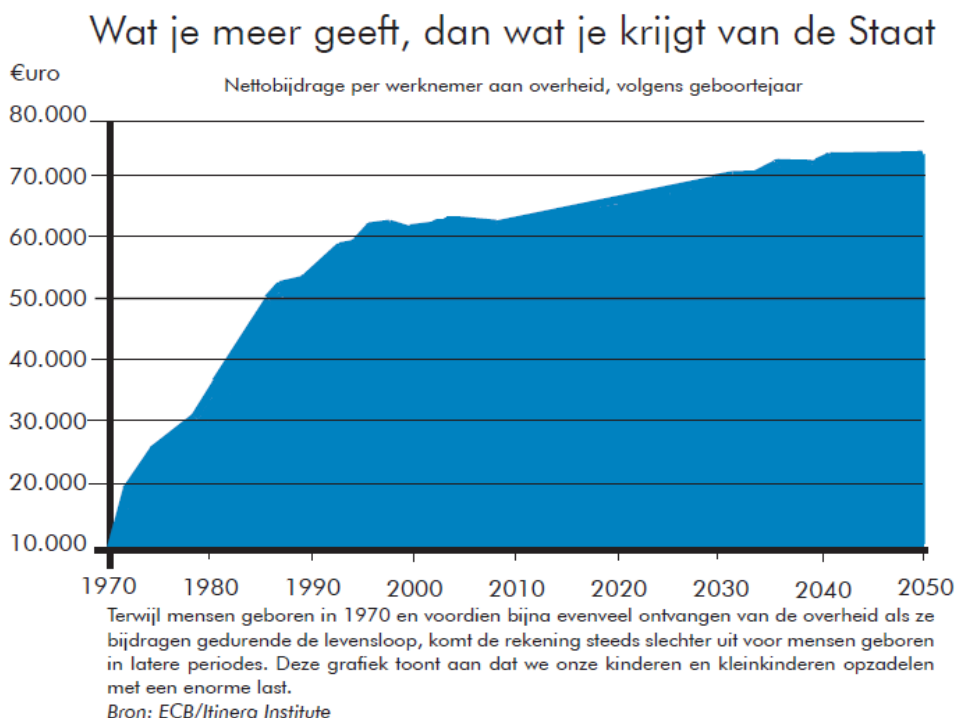
De crisis en de vergrijzing vergen een beleidstrategie over drie assen:

- begrotingsdiscipline;
- duurzame sociale bescherming;
- betere economische groei.

Aangezien de discussie vandaag vooral gaat over de centen en het terugdringen van het begrotingstekort, stelt het Itinera Institute in deze nota zijn visie hierover voor. Het debat woedt nu en in het belang van de jonge generaties brengt Itinera dan ook heel **duidelijk de boodschap dat het door de regering voorgestelde begrotingstraject onvoldoende is.**

Grafiek 1: Onevenwichten tussen de generaties

Onafhankelijke denktank voor duurzame economische groei en sociale bescherming



Het Itinera Institute heeft steeds de noodzaak benadrukt om budgettair een traject op te stellen om de schade die aangebracht is aan de openbare financiën – en dus de toekomst van ons allen – te herstellen. Aan het begin van het jaar stelden we een actieplan voor dat ons in staat moest stellen om besparingen te realiseren zonder het economisch herstel in gevaar te brengen. De politieke agenda maakte het echter blijkbaar onmogelijk om voor het einde van de zomervakantie een hersteltraject in de steigers te zetten. Vandaag is het eindelijk wel zo ver, maar het Itinera Institute oordeelt dat het te weinig is en te traag op gang komt: *too little, too late*. Deze kritiek moment moet volgens ons aangegrepen worden om structurele maatregelen te nemen die verder gaan dan enkel het lenigen van de budgettaire nood.

- 1. Het voorliggende hersteltraject is onvoldoende**
- 2. De lasten niet afwentelen op de volgende generaties**

1. Het voorliggende hersteltraject is onvoldoende

Bij ongewijzigd beleid neemt de schuldratio – dit is de verhouding tussen de overheidsschuld en de nationale welvaart – toe tegen 2020 tot meer dan 130% van het bruto binnenlands product (bbp). Om de vergrijzing enigszins betaalbaar te houden hadden we echter tegen 2012 de schuld onder 60% van het bbp moeten laten zakken. De schade toegebracht aan de openbare financiën is dan ook enorm. De hele voorbereiding van de vergrijzing ligt in duigen.

Onafhankelijke denktank voor duurzame economische groei en sociale bescherming

De komende twee jaar wil de regering slechts 1,5% van het bbp of 5.1 miljard euro besparen. Dit is onvoldoende om de rentesneeuwbal te stoppen en is dan ook te weinig met het oog op de belangen van de jonge en toekomstige generaties.

Elk jaar brengt de zogenaamde Studiecommissie voor de Vergrijzing een rapport uit de met haar raming van de toename van de kosten van ons sociaal model tengevolge van de vergrijzing. Bij haar eerste raming in 2002 kwam ze op een geschatte meerkost van nauwelijks 3% van het bbp. Ondertussen is de geschatte rekening reeds opgelopen tot 8,2% van het bbp. Per werkende verdrievoudigde de geraamde kostprijs van de vergrijzing minimaal van 3000 tot 9000 euro wat elk jaar additioneel af te dragen valt.

De consensus inzake vergrijzing was om een budgettair traject te volgen van schuldafbouw, waardoor de rentelasten op de staatsschuld zouden afnemen. De overheid zou minder geld moeten besteden aan de aflossing van de staatsschuld. Vrijgekomen middelen zouden dan de vergrijzingskosten moeten absorberen zonder het sociale model op de helling te zetten, maar ook zonder de belastingdruk nog verder te laten toenemen. Dat was de filosofie van het fameuze Zilverfonds.

Heel deze consensus komt nu wel degelijk op de helling te staan door enerzijds de budgettaire schade door de financieel-economische crisis en anderzijds de erkenning door de Studiecommissie dat de vergrijzingskosten zo goed als driemaal zo hoog uitvallen dan eerder berekend. Het Zilverfonds is een lege doos. De vergrijzing is zo goed als niet voorbereid, noch budgettair (Zilverfonds), noch in tewerkstellingsbeleid (Generatiepact).

Tabel 1 toont dat bij ongewijzigd beleid het begrotingstekort een blijver is. Sterker nog: het zal nog oplopen. Rentelasten op de overheidsschuld zouden niet afnemen, maar integendeel toenemen van 4% van het bbp tot 6% van het bbp. Economen noemen deze rentesneeuwbal ook wel het koekoekseffect: indien dit scenario zich realiseert, zullen de rentebetalingen andere wezenlijke functies van de overheid verdringen. In dit scenario moeten we dus niet langer berekenen met hoeveel de pensioenen, gezondheidsuitgaven en andere overheidsuitgaven kunnen toenemen, maar eerder hoe ondanks de vergrijzing deze uitgaven verlaagd kunnen worden. Dat is een scenario dat niet anders kan leiden tot enorme maatschappelijke spanningen die vermeden kunnen en moeten worden.

Tabel 1: Begrotingstraject stabiliteitsplan van de regering

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Bij ongewijzigd beleid	-5,9	-6,5	-7	-7,3	-7,2	-7,2	-7,4
Gecumuleerde Inspanning		0,5	1,5	2,8	4,1	5,4	6,8
Resultaat		-6	-5,5	-4,4	-2,8	-1,3	0

Onafhankelijke denktank voor duurzame economische groei en sociale bescherming

Het advies van de Hoge Raad voor Financiën (HRF) impliceert dat in 2015 de schuldgraad terug onder de 100% zakt. Volgens onze simulatie wordt de kans dan wel erg groot dat de drempel van 60% schuld niet gehaald wordt vóór 2022. De HRF geeft zelf toe dat haar scenario slechts mogelijk maakt om 80% van de geraamde budgettaire kosten van de vergrijzing te verzekeren.

Itinera Institute bepleit dat in vergelijking met het door de regering aangenomen stabiliteitsplan zoals het nu gestalte krijgt, we net dat ietsje meer doen, namelijk een inspanning van 0,5% van het bbp per jaar extra (gecumuleerd 3% van het bbp). Het resultaat van dergelijke oefening (tabel 2) impliceert dat de schuld reeds in 2013 onder de 100% zakt en ook verschillende jaren eerder dan 2022 onder de 60%. Indien dergelijke uitdaging wordt aangegaan, dan kunnen we er bovendien in slagen om de rentesneeuwbal veel vroeger opnieuw af te stoppen.

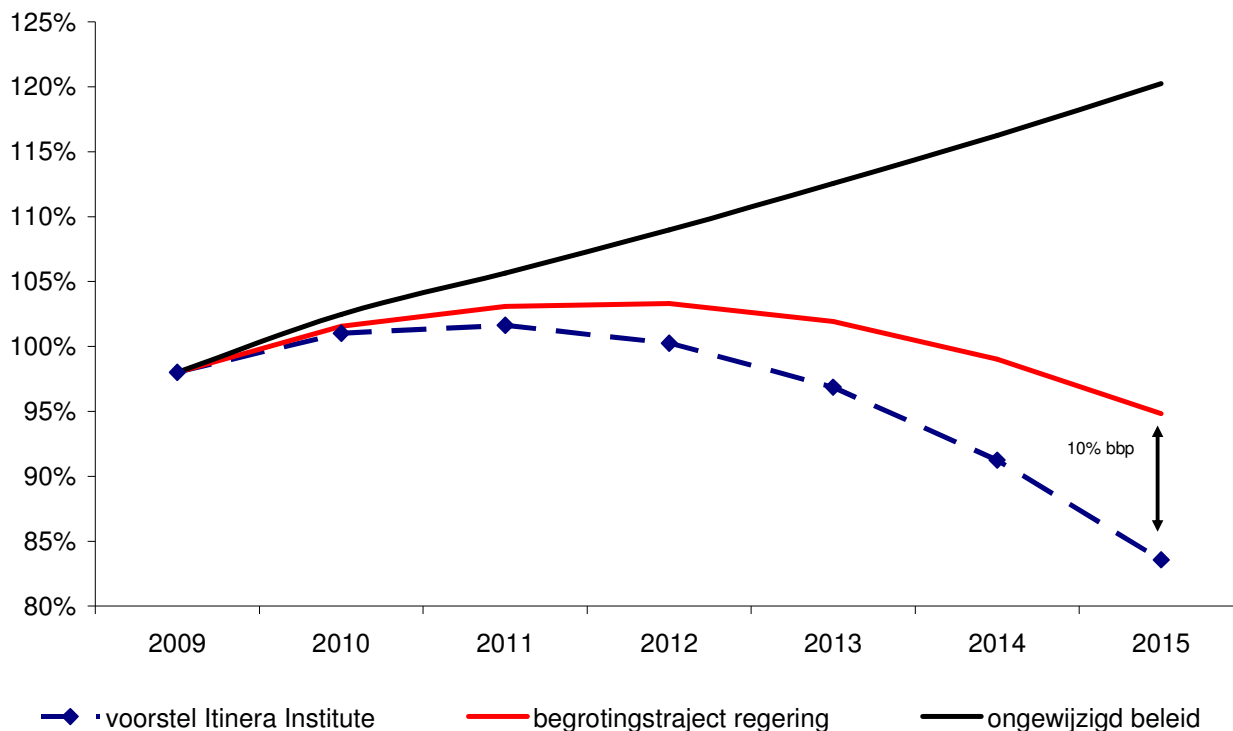
Tabel 2: Begrotingstraject volgens voorstel Itinera Institute

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Bij ongewijzigd beleid	-5,9	-6,5	-7	-7,3	-7,2	-7,2	-7,4
Gecumuleerde Inspanning		1,0	2,5	4,3	6,1	7,9	9,8
Resultaat		-5,5	-4,5	-3,0	-1,1	0,7	2,4

De vraag die zich echter stelt is, hoe men in deze oefening kan slagen zonder het economisch herstel in gevaar te brengen. **We denken dat dit effectief kan door niet te besparen op investeringen die de motor van de economie stimuleren, maar de pistes te bewandelen die we hieronder uiteen zetten.**

Grafiek 1: Evolutie overheidsschuld (% bbp) volgens drie scenario's

Onafhankelijke denktank voor duurzame economische groei en sociale bescherming



Bron: Itinera Institute

De huidige premier heeft in een andere periode zelf als begrotingsminister een succesvol begrotingsbeleid gevoerd. We kunnen ook best wat methodiek betreft terug naar de methode die destijds gehanteerd werd om overheidsfinanciën te sturen, namelijk het gebruik van het primair saldo als richtsnoer.

Een **focus op het primair saldo**, dit is de begrotingsstaat vóór de rentebetalingen op de staatsschuld, is aangewezen in een land met een hoge schuldgraad zoals België. Het eindsaldo van de begroting verbergt immers evoluties in kapitaalmarkten en economie die niet indicatief zijn voor het budgettaire beleid van de regering zelf. **Wij pleiten daarom voor een minimumpeil (conjunctuur gezuiverd en structureel) voor het primair saldo.** Dat vermijdt het gebruik van rentebesparingen en noodzaakt uitgavenbeheersing bij stijgende rentelasten.

De **Hoge Raad voor Financiën dient actiever betrokken te worden** in de coördinatie van de begrotingsinspanningen over de verschillende geledingen van onze federale staat. Om te vermijden dat opnieuw naar cosmetische begrotingsmaatregelen gegrepen worden, moet FEDCOM, dit is het nieuwe boekhoudsysteem van de federale overheid, **een echte dubbele boekhouding** worden die een getrouwer beeld geeft van de vermogensstoestand van de Staat.

2. De lasten niet afwentelen op de volgende generaties

Omdat het onaanvaardbaar lijkt om naast de vergrijzingkost ook nog eens de budgettaire schade door de financiële crisis door te schuiven op de volgende generaties, stellen we hier een aantal alternatieve pistes voor die door hun kwalitatieve inhoud het economisch herstel niet in gevaar brengen.

Nog voor de financiële crisis begon, wisten we al dat de volgende generatie opgezadeld zou worden met een extra last ter financiering van pensioenen en gezondheidszorg. Alsof dit nog geen uitdaging was die groot genoeg was, worden we nu geconfronteerd met een diepe crisis. Omdat het onaanvaardbaar lijkt om ook hiervoor de last op de komende generaties af te wentelen, stellen we hier een aantal alternatieve pistes voor.

Centraal in onze filosofie staat dat de maatregelen niet de motor van de economie in gevaar brengen zoals de bedrijfsinvesteringen of de investeringen van de overheid.

Voorstel 1: Modernisering openbare administratie: 4 miljard euro op 4 jaar

Ons inspirerend op de ervaring uit Groot-Brittannië ramen we dat door een doordacht programma ter verhoging van de efficiëntie van de publieke sector op vier jaar tijd vier miljard euro kan uitgespaard worden. Er zijn oeverloze discussies over de optimale omvang van de overheid, maar iedereen gaat akkoord dat de kwaliteit van het overheidsoptreden moet verbeteren.

De Itinera assen voor een nieuwe en betere overheid zijn vooral een intrede van een evaluatiecultuur waarbij een evenwichtige verbetering van prestaties mogelijk wordt door impact, kwaliteit en efficiëntie objectief te evalueren en de burgers informeren over kwaliteit en resultaat waarbij budgetten verbonden worden aan resultaten eerder dan aan noden. De politiek moet instaan voor de selectie van de doelstellingen maar daarna is het essentieel de realisatie ervan over te laten aan de administratie en op te houden met het koloniseren van die administratie door de politiek. Voldoening en motivatie van de ambtenaren dient bevorderd te worden door taken te koppelen aan overeengekomen en concrete doelstellingen. Het behalen van resultaten moet duidelijk gevaloriseerd worden.¹

In het Verenigd Koninkrijk leverde een dergelijke efficiëntieoefening onder Sir Peter Gershon een efficiëntiewinst op van £21,5 miljard. Omgerekend naar Belgische schaal moet het dus mogelijk zijn door het ontwikkelen van een efficiëntiecultuur om in ons land voor vier miljard prestatieverbeteringen te realiseren.

¹ Zie daarvoor J. Hindriks, "Copernicus Voorbij: van Verwarring tot Consensus?", Itinera Institute, 2008.

Onafhankelijke denktank voor duurzame economische groei en sociale bescherming

Voorstel 2: Verjonging ambtenaren levert besparing op: 4 miljard op 4 jaar

De demografische generatiewissel in het overheidspersoneel biedt een enorm spaarpotentieel. Een nieuwe, jonge ambtenaar kost gemiddeld 60% minder dan een oudere ambtenaar. In de komende jaren zal tot 40% van de ambtenaren met pensioen gaan. Dit biedt een besparingspotentieel van 12 miljard EURO toe op tien jaar. Het Itinera Institute stelt voor die besparing te fixeren voor de financiering van de vergrijzing. Dit zou voor de komende vier jaar al een besparing kunnen opleveren van vier miljard euro. Onderstaande tabel toont de opsplitsing naar beleidsniveaus.

Tabel 3: Natuurlijke besparingen door vervanging vertrekkende ambtenaren door jongeren

	Aantal vertrekken naar pensioen (aantal ambtenaren ouder dan 50 jaar)	Jaarlijkse gemiddelde winst per vervanging	Totale winst over 10 jaar
Federale publieke administratie	31.850	20.784,83	661.996.848
Vlaamse publieke administratie ¹	12.731	22.495,71	286.392.942
Waalse publieke administratie ²	7.322 ²	19.652,29	143.894.060
Brusselse publieke administratie	1.756	15.280,8	26.833.093
Lokale publieke administratie ^{1/3}	143.144	22.294,35	3.191.302.436
Onderwijs ³	113.895	22.294,35	2.539.214.993
Gezondheid ³	121.910	22.294,35	2.717.904.209
TOTAL	498.508		9.567.538.581

Voorstel 3: De groene economie op intelligente wijze bevorderen

Een heel interessante piste bestaat eruit om op dit moment investeringen aan te zwengelen die zich op lange termijn terugverdienen. Indien men bijvoorbeeld vandaag schoolgebouwen zou isoleren door het plaatsen van dubbele beglazing, dan stimuleert men de economie in de crisis terwijl de maatregel op lange termijn neutraal is voor de openbare financiën. Men spaart immers verwarmingskosten uit in de toekomst. In elk geval is er hoge nood aan evaluatie van huidige subsidiepolitiek inzake het energieverhaal. We stellen dan ook vast dat tot op

Onafhankelijke denktank voor duurzame economische groei en sociale bescherming

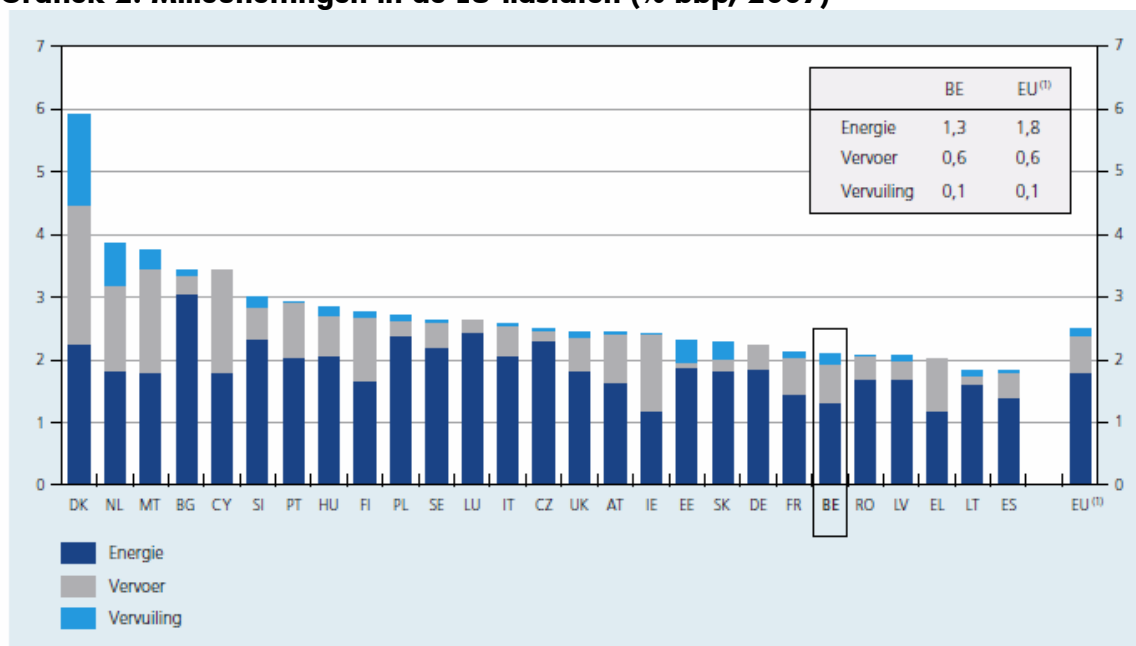
vandaag niet alleen subsidies worden toegekend aan inefficiënte alternatieve vormen van energie, maar ook aan technologie die reeds competitief is in de vrije markt en dus helemaal geen subsidiesteun meer behoeft. Bijsturing is absoluut noodzakelijk, zoniet zal de kostprijs van de noodzakelijke energietransitie een zware hypotheek leggen op ons land relatief tegenover andere landen.

Voorstel 4: Het realiseren van het dubbel dividend: vervuiling meer belasten om arbeid minder te penaliseren

We mogen niet alleen kijken naar de budgettaire uitdaging in het licht van de houdbaarheid van de openbare financiën. We moeten ook oog hebben voor de problematiek van de concurrentiekracht van onze economie die onder druk staat door de oplopende loonkosten.

Eén van de drama's die zich vandaag ook ontwikkelt, is de daling van de energieprijzen. Het is immers steeds in tijden van hoge olieprijsen dat grote besparingen gerealiseerd worden in energieverbruik. Sowieso is er een sterk argument om de wilde prijsfluctuaties te neutraliseren door hogere accijnzen. Het is essentieel dat de opbrengst daarvan echter opnieuw geïnjecteerd wordt in de economie. Met name zou met deze middelen de loonlasten verlaagd kunnen worden wat de jobcreatie in ons land ten goede zou komen. We spreken dan van het dubbele dividend: we stimuleren de energietransitie naar minder vervuilende energiebronnen en verlagen de loonkosten in ons land. Grafiek 2 toont dat op het vlak van milieuheffingen we zeker nog marge hebben in ons land.

Grafiek 2: Milieuheffingen in de EU-lidstaten (% bbp, 2007)



Bron: EC, NBB

Onafhankelijke denktank voor duurzame economische groei en sociale bescherming

Voorstel 5: De gebruiker betaalt

De druk op de openbare financiën leidt ons tot de vaststelling dat in België de gebruiker onvoldoende geconfronteerd wordt met de kosten van publieke diensten die hij gebruikt. Nochtans is het vandaag gewenst dat bijvoorbeeld belangrijke investeringen plaatsvinden in openbare infrastructuur zoals wegen, bruggen, scholen, riolering enz. De uitdaging is om de inkomsten van de overheid te verhogen via betalingen voor het gebruik van deze infrastructuur.

Het is mogelijk om het gebruik van die infrastructuur toe te wijzen aan individuele gebruikers. Zo kan men het weggebruik beprijzen door het zogenaamde rekeningrijden. De kost van hoger onderwijs wordt op dit moment bijvoorbeeld nauwelijks doorgerekend aan de individuele student. Nochtans zal hij persoonlijk de baten kunnen plukken van een investering die gebeurd uit de algemene middelen waaraan ook lagere inkomensgroepen aan bijdragen. Het is niet alleen efficiënt, maar ook fair individuele studenten meer te confronteren met de werkelijke kost van het genoten onderwijs. Dit hoeft helemaal niet een obstakel te vormen voor verdere democratisering van het onderwijs als men gebruik maakt van mechanismen als studentenleningen die in andere landen courante praktijk zijn.

Een heel fundamentele bevinding is dat economische efficiëntie erbij gebaat is dat de gebruiker van een publiek goed betaalt in functie van zijn gebruik. Op die manier worden schaarse goederen toegewezen aan de gebruiker die ze het meest op prijs stelt.