

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

28 oktober 2002

**BEGROTINGEN VAN
ONTVANGSTEN EN UITGAVEN**
voor het begrotingsjaar 2003

ALGEMENE TOELICHTING

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

28 octobre 2002

**BUDGETS DES RECETTES
ET DES DÉPENSES**
pour l'année budgétaire 2003

EXPOSÉ GÉNÉRAL

INHOUDSOPGAVE

SOMMAIRE

	Blz.		Pages
Algemene begrotingstabel	5	Tableau général du budget	5
Inleiding	6	Introduction	6
Eerste deel. — Synthese van de ontvangsten en de uitgaven	11	Première partie. — Synthèse des recettes et des dépenses	11
Tweede deel. — Economisch, sociaal en financieel verslag	19	Deuxième partie. — Rapport économique, social et financier	19
Hoofdstuk I. — De internationale economische context	19	Chapitre I. — Le contexte économique international	19
Hoofdstuk II. — De economische ontwikkeling in België	24	Chapitre II. — Évolution économique de la Belgique	24
Hoofdstuk III. — Het sociaal beleid, het financieel beleid en het begrotingsbeleid van de regering in 2003	55	Chapitre III. — La politique sociale, financière et budgétaire du gouvernement en 2003	55
Afdeling 1. — Het werkgelegenheidsbeleid	55	Section 1. — La politique de l'emploi	55
Afdeling 2. — Het sociaal beleid : gezondheidszorgen	64	Section 2. — La politique sociale : soins de santé	64
Afdeling 3. — Het financieel beleid	69	Section 3. — La politique financière	69
Afdeling 4. — Het begrotingsbeleid	75	Section 4. — La politique budgétaire	75
Afdeling 5. — De Zilvernota	100	Section 5. — La note sur le vieillissement	100
Derde deel. — Begrotingsverslag	112	Troisième partie. — Rapport budgétaire	112
Hoofdstuk I. — De ontvangsten	112	Chapitre I. — Les recettes	112
Afdeling 1. — De ontvangsten van 2002	112	Section 1. — Les recettes de 2002	112
Afdeling 2. — De ontvangsten van 2003	117	Section 2. — Les recettes de 2003	117
Hoofdstuk II. — De uitgaven	142	Chapitre II. — Les dépenses	142
Afdeling 1. — Meerjarenraming van de primaire uitgaven	142	Section 1. — Estimation pluriannuelle des dépenses primaires	142
Afdeling 2. — De uitvoering van de begroting 2002	148	Section 2. — L'exécution du budget 2002	148
Afdeling 3. — Het personeels- en ICT-beleid	154	Section 3. — La politique du personnel et du TIC	154
Afdeling 4. — De overheidsinvesteringen	167	Section 4. — Les investissements publics	167
Afdeling 5. — De regelingen van sociale bescherming	171	Section 5. — Les régimes de protection sociale	171
Afdeling 6. — Het interdepartementaal begrotingsprogramma voor Wetenschapsbeleid	238	Section 6. — Le programme budgétaire interdépartemental de la Politique scientifique	238
Hoofdstuk III. — De budgettaire gevolgen van de betrekkingen tussen de federale overheid en andere nationale of internationale entiteiten	241	Chapitre III. — Les effets budgétaires des relations entre le pouvoir fédéral et d'autres entités nationales ou internationales	241
Hoofdstuk IV. — De financiering	250	Chapitre IV. — Le financement	250
Afdeling 1. — De financieringsbehoeften van de federale overheid	250	Section 1. — Les besoins de financement du pouvoir fédéral	250
Afdeling 2. — De schuld van de federale overheid	256	Section 2. — La dette du pouvoir fédéral	256
Bijlagen :		Annexes :	
Bijlage I. — Hoge Raad van Financiën — afdeling « Financieringsbehoeften van de overheid » — Jaarverslag 2002	273	Annexe I. — Conseil supérieur des Finances — section « Besoins de financement des pouvoirs publics » — Rapport annuel 2002	273
Bijlage II. — Evolutie van de fiscale wetgeving	354	Annexe II. — Évolution de la fiscalité	354
Bijlage III. — Bepalingen die de financiële verhoudingen regelen tussen de Federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten	391	Annexe III. — Dispositions réglant les rapports financiers entre l'État fédéral, les communautés et les régions	391
Bijlage IV. — Lijst van de samenwerkingsakkoorden tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten	403	Annexe IV. — Liste des accords de coopération entre l'État fédéral, les communautés et les régions	403
Glossarium	408	Glossaire	408

Enkele statistieken in verband met de openbare financiën	429
Lijst van de afkortingen	466

Quelques statistiques en matière de finances publiques	429
Liste des abréviations	466

Afdeling 5

De Zilvernota

1. Inleiding

Met de oprichting van een Zilverfonds en de verplichting om jaarlijks een Zilvernota op te stellen heeft de regering concreet gestalte willen geven aan het belang dat zij hecht aan het waarborgen op lange termijn van een afdoende sociale bescherming in het algemeen en de betaalbaarheid van de wettelijke pensioenen in het bijzonder. Voor de opstelling van de Zilvernota voorziet de wet ⁽¹⁾ drie stappen :

— De eerste stap bestaat uit het jaarlijks verslag van de Studiecommissie voor de vergrijzing, waarin onder meer de budgettaire en sociale gevolgen van de vergrijzing worden onderzocht.

— In een tweede fase houdt de Afdeling Financieringsbehoeften van de Hoge Raad van Financiën rekening met dit verslag bij de formulering van haar aanbevelingen met betrekking tot het begrotingsbeleid.

— In een derde fase tenslotte licht de regering in haar Zilvernota haar beleid met betrekking tot de gevolgen van de vergrijzing van de bevolking toe.

Bij de opmaak van de begroting 2003 werden voor het eerst deze verschillende stappen gevolgd voor de voorbereiding van de Zilvernota. De regering maakt zich de bevindingen en conclusies van de Studiecommissie voor de vergrijzing, zoals opgenomen in haar eerste jaarlijks verslag van april 2002, en van de Afdeling Financieringsbehoeften van de Overheid van de Hoge Raad van Financiën, zoals opgenomen in haar Jaarverslag 2002, eigen.

2. De veroudering van de bevolking : budgettaire gevolgen

De leeftijdsopbouw van de Belgische bevolking zal de komende decennia ingrijpend wijzigen. Tabel 1 vat de resultaten voor de periode 2000-2030 van de bevolkingsvoorzichten 2000-2050 van het Nationaal Instituut voor de Statistiek en het Federaal Planbureau samen.

⁽¹⁾ De wet van 5 september 2001 tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds.

Section 5

Note sur le vieillissement

1. Introduction

En créant un Fonds de vieillissement et l'obligation d'établir annuellement une note sur le vieillissement, le gouvernement a voulu concrétiser l'intérêt qu'il porte à la garantie, à long terme, d'une protection sociale efficace, en général et à la garantie de paiement des pensions légales, en particulier. La loi ⁽¹⁾ prévoit trois étapes pour l'élaboration de la note sur le vieillissement.

— La première démarche est le rapport annuel du Comité d'étude sur le vieillissement, reprenant, entre autres, un examen des effets budgétaires et sociaux du vieillissement.

— Dans une seconde phase, la Section Besoins de financement du Conseil supérieur des Finances tient compte dudit rapport lors de la formulation de ses recommandations en matière de politique budgétaire.

— Enfin, dans une troisième phase, le gouvernement expose, dans sa note sur le vieillissement, sa politique en matière d'effets du vieillissement de la population.

Pour la première fois, lors de la confection du budget 2003, les différentes démarches ont été suivies, en vue de la préparation de la note sur le vieillissement. Le gouvernement fait sien, les résultats et conclusions du Comité d'étude sur le vieillissement, comme repris dans son premier rapport annuel d'avril 2002, ainsi que ceux de la section Besoins de financement du Conseil Supérieur des Finances, comme repris dans son rapport annuel 2002.

2. Le vieillissement de la population : conséquences budgétaires

La structure d'âge de la population belge changera de façon importante dans les décennies à venir. Le tableau 1 contient une synthèse des résultats pour la période 2000-2030 des perspectives de la population 2000-2050 de l'Institut national de Statistiques et du Bureau fédéral du Plan.

⁽¹⁾ La loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds de vieillissement.

TABEL 1

De evolutie van de samenstelling van de bevolking

	2000	2010	2020	2030	2030-2000	2030-2000 (%)
0-19	2 416 000	2 344 000	2 275 000	2 272 000	- 144 000	- 6,0
20-59	5 615 000	5 682 000	5 521 000	5 279 000	- 336 000	- 6,0
60 +	2 249 000	2 504 000	2 928 000	3 343 000	1 094 000	48,6
(waarvan 80 +). — (dont 80 +)	353 000	510 000	603 000	705 000	352 000	99,4
Totaal. — Total.....	10 281 000	10 530 000	10 724 000	10 894 000	614 000	6,0
Aandeel in de totale bevolking in %. — Part dans la population totale en %						
0-19	23,5	22,3	21,2	20,9	- 2,6	- 11,3
20-59	54,6	54,0	51,5	48,5	- 6,2	- 11,3
60 +	21,9	23,8	27,3	30,7	8,8	40,2
(waarvan 80 +). — (dont 80 +)	3,4	4,8	5,6	6,5	3,0	88,2
Afhankelijkheidsratio. — Coefficient de dépendance						
0-19	43,0	41,3	41,2	43,0	0,0	0,0
60 +	40,1	44,1	53,0	63,3	23,0	58,1
Totaal. — Total.....	83,1	85,3	94,2	106,4	23,0	28,0

TABLEAU 1

L'évolution de la composition de la population

Bron : Nationaal Instituut voor de Statistiek, Federaal Planbureau : Bevolkingsvooruitzichten 2000-2050 per arrondissement.

Door de verdere verlenging van de levensduur en het positief migratiesaldo zou de bevolking verder blijven toenemen. Maar sterker dan de algemene evolutie van de bevolking valt de wijziging in de leeftijdsamenstelling op. Deze is te vatten in twee termen : ontgroening en vergrijzing. Het aandeel van de jongeren (0 tot 19 jaar) in de bevolking zou dalen van 23,5 % in 2000 tot 20,9 % in 2030. Aan het andere uiterste van de leeftijdsstructuur zou het aandeel van de ouderen (60 jaar en ouder) toenemen van 22 % in 2000 tot 31 % in 2030. In 2030 zou dus ongeveer 1/3 van de bevolking 60 jaar of ouder zijn. Er is ook sprake van een vergrijzing binnen de vergrijzing. Binnen de groep van ouderen zou het aantal hoogbejaarden sterk toenemen. Volgens de gehanteerde vooruitzichten zou in 2030 ongeveer 6,5 % van de bevolking ouder zijn dan 80 jaar. Hun aantal zou over een periode van 30 jaar quasi verdubbelen. De evolutie van de bevolking op actieve leeftijd vertoont een compleet ander profiel. Het aandeel van deze bevolkingsgroep zou over de periode 2000-2030 afnemen van 54,6 % tot 48,5 %.

De verhouding van de leeftijdsgroepen kan ook weer gegeven worden in de vorm van een afhankelijkheidsratio. Deze geeft de verhouding van een bevolkingsgroep weer ten opzichte van de bevolking op actieve leeftijd (hier 20 tot 59 jaar). Veralgemeend kan men stellen dat de bevolking op actieve leeftijd moet instaan voor de financiering van de collectieve voorzieningen voor de andere leeftijdsgroepen. De evolutie van het aantal jongeren (0-19) en de potentieel actieve bevolking is vrij gelijklopend. De afhankelijkheidsratio van de jongeren blijft dan ook vrij constant. Voor de bevolking van 60 jaar

Source : Institut national de Statistiques, Bureau fédéral du Plan : perspectives de la population 2000-2050 par arrondissement.

Suite à la prolongation continue de l'espérance de vie et au solde de migration positif, la population continuera à augmenter. Toutefois, plus que sur l'évolution générale de la population, il y a lieu d'attirer l'attention sur la composition d'âge, que l'on peut résumer en deux termes : la diminution du nombre des jeunes et l'accroissement du nombre des personnes âgées. La part des jeunes (0 à 19 ans) de la population diminuera de 23,5 % en 2000 jusqu'à 20,9 % en 2030. À l'autre extrémité de la pyramide des âges, la part des personnes âgées (60 ans et plus) passera de 22 % en 2000 à 31 % en 2030. En 2030, donc un tiers environ de la population aura 60 ans ou plus. De plus, il y a un vieillissement au sein du vieillissement. Dans le groupe des personnes âgées, le nombre de personnes très âgées augmentera. Selon les prévisions reprises, en 2030, environ 6,5 % de la population aura plus de 80 ans. Leur nombre aura quasiment doublé sur une période de 30 ans. L'évolution de la population en âge actif affiche un profil complètement différent. La part de ce groupe de la population diminuera sur la période 2000-2030 de 54,6 % à 48,5 %.

Les rapports entre les groupes d'âge peuvent se traduire sous forme d'un coefficient de dépendance, traduisant par exemple la part d'un groupe de la population par rapport à la population active (c'est-à-dire entre 20 et 59 ans). En général, on peut dire que la population active doit assurer le financement des besoins collectifs des autres groupes d'âge. L'évolution du nombre de jeunes (0-19) et celle de la population potentiellement active est parallèle. Le coefficient de dépendance des jeunes restera dès lors assez constant. Pour la population de 60 ans ou plus, le coefficient de

of ouder loopt de afhankelijkheidsratio op van 40,1 % tot 63,3 % in 2030. De totale afhankelijkheidsratio (jongeren en ouderen ten opzichte van de bevolking op actieve leeftijd) zou toenemen van 83,1 % tot 106,4 % in 2030. Het geschetste toekomstig profiel van de bevolking betekent dat een smallere basis van actieven de uitkeringen en zorgverstrekkingen van een steeds groter wordend aantal niet-actieven zal moeten financieren.

De demografische verschuivingen zullen uiteraard niet zonder gevolgen blijven voor het beroep dat gedaan wordt op sociale voorzieningen. Zoals haar opgedragen is in de wet heeft de Studiecommissie voor de vergrijzing in haar jaarverslag een raming gemaakt van de budgettaire impact van de vergrijzing. Voor de uittekening van haar budgettaire beleid gaat de regering uit van deze ramingen, en meer bepaald van het door de Studiecommissie in aanmerking genomen scenario.

TABEL 2

Evolutie van de sociale uitgaven op lange termijn

(In % BBP)

	2000	2010	2020	2030	2010/2000	2020/2010	2030/2020	2030/2000
Pensioenen. — <i>Pensions</i>	8,7	8,3	9,7	11,4	-0,4	1,4	1,7	2,7
Gezondheidszorgen. — <i>Soins de santé</i>	6,2	6,9	7,5	8,2	0,7	0,6	0,7	2,0
Totaal pensioenen en gezondheidszorgen. — <i>Total pensions et soins de santé</i>	14,9	15,2	17,2	19,6	0,3	2,0	2,4	4,7
Arbeidsongeschiktheid. — <i>Incapacité de travail</i>	1,2	1,2	1,3	1,2	0,0	0,1	-0,1	0,0
Werkloosheid. — <i>Chômage</i>	1,9	1,5	1,3	1,0	-0,4	-0,2	-0,3	-0,9
Brugpensioenen. — <i>Prépensions</i>	0,5	0,4	0,5	0,5	-0,1	0,1	0,0	0,0
Kinderbijslag. — <i>Allocations familiales</i> ..	1,8	1,4	1,2	1,2	-0,4	-0,2	0,0	-0,6
Andere sociale uitgaven. — <i>Autres prestations sociales</i>	1,9	1,7	1,8	1,8	-0,2	0,1	0,0	-0,1
Sociale uitgaven exclusief gezondheidszorgen en pensioenen. — <i>Prestations sociales, hors soins de santé et pensions</i>	7,3	6,2	6,1	5,7	-1,1	-0,1	-0,4	-1,6
Totaal. — <i>Total</i>	22,2	21,4	23,3	25,3	-0,8	1,9	2,0	3,1

Bron : Studiecommissie voor de vergrijzing : jaarlijks verslag, april 2002.

Het aantal gepensioneerden zou tussen 2000 en 2030 toenemen met ongeveer 50 % van ongeveer 2 150 000 tot 3 270 000. De uitgaven voor pensioenen zouden volgens de gehanteerde raming met ongeveer 2,7 procentpunt BBP toenemen. Gegeven de hogere relatieve kost voor gezondheidszorg van ouderen, zal de demografische verschuiving ook doorwegen op de evolutie van de uitgaven voor gezondheidszorgen. Voor de twee aangehaalde sectoren zouden de uitgaven met 4,7 procentpunt BBP toenemen. De stijging van de uitgaven voor pensioenen en gezondheidszorgen zou ten dele gecompenseerd worden door de evolutie van de uitgaven in andere takken van de sociale zekerheid. De uitgaven voor kinderbijslag zullen bijvoorbeeld gunstig beïnvloed

dépendance augmentera de 40,1 % à 63,3 % en 2030. Le coefficient de dépendance total (jeunes et personnes âgées par rapport à la population en âge actif) augmentera de 83,1 % à 106,4 % en 2030. Le futur profil de la population implique qu'une base plus limitée de personnes actives devra financer les prestations sociales et les soins d'un nombre croissant de personnes non actives.

Les évolutions démographiques auront évidemment des conséquences sur les besoins en prestations sociales. Conformément à sa mission prévue par la loi, le Comité d'étude sur le vieillissement a établi, dans son rapport annuel, une estimation de l'impact budgétaire du vieillissement. Afin de définir sa politique budgétaire, le gouvernement tient compte de ces estimations, notamment du scénario retenu par le Comité d'étude.

TABLEAU 2

Évolution des dépenses sociales à long terme

(En % du PIB)

	2000	2010	2020	2030	2010/2000	2020/2010	2030/2020	2030/2000
Pensioenen. — <i>Pensions</i>	8,7	8,3	9,7	11,4	-0,4	1,4	1,7	2,7
Gezondheidszorgen. — <i>Soins de santé</i>	6,2	6,9	7,5	8,2	0,7	0,6	0,7	2,0
Totaal pensioenen en gezondheidszorgen. — <i>Total pensions et soins de santé</i>	14,9	15,2	17,2	19,6	0,3	2,0	2,4	4,7
Arbeidsongeschiktheid. — <i>Incapacité de travail</i>	1,2	1,2	1,3	1,2	0,0	0,1	-0,1	0,0
Werkloosheid. — <i>Chômage</i>	1,9	1,5	1,3	1,0	-0,4	-0,2	-0,3	-0,9
Brugpensioenen. — <i>Prépensions</i>	0,5	0,4	0,5	0,5	-0,1	0,1	0,0	0,0
Kinderbijslag. — <i>Allocations familiales</i> ..	1,8	1,4	1,2	1,2	-0,4	-0,2	0,0	-0,6
Andere sociale uitgaven. — <i>Autres prestations sociales</i>	1,9	1,7	1,8	1,8	-0,2	0,1	0,0	-0,1
Sociale uitgaven exclusief gezondheidszorgen en pensioenen. — <i>Prestations sociales, hors soins de santé et pensions</i>	7,3	6,2	6,1	5,7	-1,1	-0,1	-0,4	-1,6
Totaal. — <i>Total</i>	22,2	21,4	23,3	25,3	-0,8	1,9	2,0	3,1

Source : Comité d'étude sur le vieillissement : rapport annuel, avril 2002.

Entre 2000 et 2030, le nombre de pensionnés augmentera d'à peu près 50 %, passant d'environ 2 150 000 à 3 270 000. Selon l'estimation retenue, les charges de pensions augmenteraient d'environ 2,7 points de pour cent du PIB. Vu le coût relativement élevé des soins de santé pour les personnes âgées, l'évolution démographique aura un effet sur l'évolution des dépenses de soins de santé. Les deux secteurs précités verront une augmentation de leurs dépenses de 4,7 points de pour cent du PIB. Cette augmentation des dépenses de pensions et de soins de santé sera partiellement compensée par l'évolution des dépenses des autres branches de la sécurité sociale. En effet, les dépenses en matière d'allocations familiales, par exemple, connaîtront une di-

worden door de evolutie van het geboortecijfer. Ook de uitgaven voor werkloosheid en brugpensioen zouden in termen van het BBP dalen.

Volgens het door de Studiecommissie in aanmerking genomen scenario zou de impact van de demografische verschuivingen op de uitgaven voor sociale bescherming tussen 2000 en 2010 op ongeveer 3,1 procentpunt BBP kunnen geraamd worden. De resultaten van een projectie over dergelijke lange periode zijn omgeven door veel onzekerheden en moeten dus ook met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd worden. Bovendien zal de impact van de vergrijzing ook voor een deel bepaald worden door het in de tussenperiode gevoerde beleid.

3. Het begrotingsbeleid op middellange termijn

Een verantwoord begrotingsbeleid moet niet enkel aandacht hebben voor de problemen op korte termijn, maar moet ook trachten een antwoord te geven op de onvermijdbare uitdagingen van de toekomst. Het opvangen van de budgettaire gevolgen van de vergrijzing vormt een belangrijke uitdaging. Indien hierop niet wordt geanticipeerd, wordt een belangrijke kost doorverschoven naar de volgende generaties en een zware hypotheek gelegd op het toekomstig budgettair beleid. Met de oprichting van het Zilverfonds en de procedure die ermee samenhangt, heeft de regering gestalte gegeven aan deze bezorgdheid en werd het begrotingsbeleid ingebed in een langetermijnstrategie.

De te verwachten demografische druk op de uitgaven voor sociale bescherming doet de vraag rijzen naar de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn. De Afdeling Financieringsbehoeften heeft het begrip houdbaarheid als volgt omschreven : « Houdbaarheid moet dan gezien worden als een situatie waarbij de overheid bij een nagenoeg constant ontvangstenniveau de demografische druk op een deel van haar uitgaven kan opvangen zonder dat het aandeel van de andere primaire uitgaven in het BBP in de verdrukking komt en zonder dat het realiseren van een aantal normen op het niveau van de overheidsfinanciën in het gevaar komt ». Er moet dus onderzocht worden welk budgettair beleid in de toekomst zal toelaten om de budgettaire gevolgen van de vergrijzing op te vangen zonder dat daarvoor te sterk in de andere primaire uitgaven of langs de ontvangstenzijde moet ingegrepen worden en zonder dat er een nieuwe ontsporing van de overheidsfinanciën dreigt.

De afbouw van de schuldgraad vormt een sleutelement in de strategie die moet gevolgd worden voor de opvang van de budgettaire gevolgen van de veroudering. Eind 2002 zou de schuldgraad teruggebracht zijn tot 106,1 % van het BBP. Door de verdere afbouw van de schuldgraad wordt er ruimte geschapen voor de toekomst. De intrestlasten verminderen waardoor er ruimte ontstaat die kan ingezet worden voor de hogere uitgaven inzake pensioenen of gezondheidszorgen.

De Afdeling Financieringsbehoefte van de Hoge Raad voor Financiën heeft in haar Jaarverslag 2002 een aantal alternatieve beleidsopties inzake de evolutie van het

minution suite à l'évolution de la natalité. Les dépenses en matière de chômage et de prépensions diminueront également en termes de PIB.

Selon le scénario retenu par le Comité d'étude sur le vieillissement, l'estimation de l'impact de l'évolution démographique sur les dépenses sociales serait d'environ 3,1 points de pour cent du PIB entre 2000 et 2010. Les résultats d'une telle projection à si long terme sont incertains et il y a lieu de les interpréter prudemment. En outre, l'impact du vieillissement sera en partie déterminé par la politique menée pendant cette période.

3. La politique budgétaire à moyen terme

Une politique budgétaire responsable ne doit pas uniquement viser les problèmes à court terme, mais également tenter de répondre aux inévitables défis du futur. Un défi important est d'absorber les conséquences budgétaires du vieillissement. S'il n'y est pas anticipé, un coût important passerait aux générations futures, hypothéquant lourdement la future politique budgétaire. En créant le Fonds de vieillissement et la procédure y afférente, le gouvernement a concrétisé ce souci en plaçant la politique budgétaire dans une stratégie à long terme.

La pression démographique sur les dépenses de la prévoyance sociale pose la question de savoir si les finances publiques, à long terme, sont soutenables. La Section Besoins de financement a défini le concept de la soutenabilité comme suit : « La soutenabilité doit dès lors être considérée comme une situation dans laquelle, à un niveau de recettes à peu près constant, les pouvoirs publics parviennent à absorber l'impact de la démographie sur une partie de leurs dépenses sans que la part des autres dépenses primaires dans le PIB ne soit comprimée, ni que la réalisation de diverses normes de finances publiques ne soit mise en danger ». Il faut donc examiner quelle politique budgétaire permettra, à l'avenir, d'absorber les conséquences budgétaires du vieillissement, sans devoir intervenir fortement, ni dans les autres dépenses primaires, ni dans les recettes et sans qu'il y ait un danger de nouvel égarement des finances publiques.

La réduction du taux d'endettement constitue un élément clé dans la stratégie à suivre afin d'absorber les conséquences budgétaires du vieillissement. Fin 2002, le taux d'endettement devrait être ramené à 106,1 % du PIB. La réduction continue du taux d'endettement permettra de créer une future marge budgétaire. Les charges d'intérêt diminueront, créant une marge permettant de couvrir les augmentations de dépenses en matière de pensions et de soins de santé.

Dans son rapport annuel 2002, la section Besoins de financement du Conseil supérieur des Finances a examiné quelques alternatives politiques en matière d'évo-

vorderingensaldo en schuldafbouw onderzocht, om na te gaan welke beleidsoptie aangewezen is voor het opvangen van de kost van de vergrijzing. In tabel 3 wordt de vrijgekomen beleidsruimte vergeleken met de evolutie van de demografische druk op de uitgaven.

lution du solde de financement et de réduction de la dette, afin d'indiquer quelle option politique permettrait d'absorber le coût du vieillissement. Le tableau 3 compare la marge budgétaire ainsi libérée avec l'évolution de la pression démographique sur les dépenses.

TABEL 3

Evolutie budgettaire ruimte en demografische druk

(In % BBP)

TABLEAU 3

Évolution de la marge budgétaire et pression démographique

(En % du PIB)

	Evenwicht — Équilibre	Overschot 0,7 % — Surplus 0,7 %	Overschot 1 % — Surplus 1 %	Overschot 1,5 % — Surplus 1,5 %	Demografische druk — Pression démographique
Niveau vorderingensaldo. — Niveau du solde de financement (1)					
2005	0,0	0,7	0,7	0,7	
2010	0,0	0,2	1,0	1,5	
2020	0,0	0,0	0,5	1,0	
2030	0,0	0,0	0,0	0,0	
Niveau schuldgraad. — Niveau du taux d'endettement (2)					
2005	90,9	89,1	89,1	89,1	
2010	75,4	72,2	69,6	68,1	
2020	54,3	51,8	42,8	37,4	
2030	39,9	38,1	30,7	23,8	
Niveau intrestlasten. — Niveau des charges d'intérêt (3)					
2005	5,1	5,0	5,0	5,0	
2010	4,1	4,0	3,9	3,8	
2020	3,0	2,9	2,4	2,1	
2030	2,2	2,1	1,7	1,3	
Niveau noodzakelijk primair saldo. — Niveau du solde primaire nécessaire (4 = 3 + 1)					
2005	5,1	5,7	5,7	5,7	
2010	4,1	4,2	4,9	5,3	
2020	3,0	2,9	2,9	3,1	
2030	2,2	2,1	1,7	1,3	
Evolutie van de intrestlasten. — Évolution des charges d'intérêt (= ^a 3)					
2005-2010	0,9	1,1	1,1	1,2	0,2
2010-2020	1,2	1,1	1,5	1,7	1,9
2020-2030	0,8	0,8	0,7	0,8	2,0
2005-2030	2,9	2,9	3,3	3,7	4,1
Brutoruimte op het niveau van het primair saldo. — Marge brute au niveau du solde primaire (= ^a 4) (a)					
2005-2010	0,9	1,6	0,8	0,4	0,2
2010-2020	1,2	1,3	2,0	2,2	1,9
2020-2030	0,8	0,8	1,2	1,8	2,0
2005-2030	2,9	3,6	4,0	4,4	4,1

(a) De brutoruimte op het niveau van het primair saldo geeft de evolutie van het noodzakelijk primair saldo weer. Dit is het primair saldo dat noodzakelijk is om gegeven de intrestlasten het vooropgesteld vorderingensaldo te realiseren.

Bron : Hoge Raad van Financiën, Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid : Jaarverslag 2002.

(a) La marge brute au niveau du solde primaire reflète l'évolution du solde primaire nécessaire. Ce dernier est le solde primaire qui permet, à charges d'intérêt données, de réaliser le solde de financement fixé.

Source : Conseil supérieur des Finances, section Besoins de financement des pouvoirs publics : Rapport annuel 2002.

Uit tabel 3 blijkt dat (onder de gehanteerde hypothesen) de opbouw van een overschot van 1,5 % op middellange termijn (2010) dat tot 2015 wordt aangehouden om daarna geleidelijk (tot in 2030) te worden afgebouwd, toelaat om de kost van de vergrijzing op te vangen. In de andere scenario's volstaat de vrijgekomen beleidsruimte niet om de budgettaire gevolgen op te vangen, of is de timing van de vrijgekomen marge minder goed in overeenstemming met de te verwachten impact op de uitgaven van de veroudering van de bevolking, wat zou impliceren dat in de toekomst de regering haar uitgaven- of ontvangstenbeleid drastisch moet bijstellen.

De Afdeling Financieringsbehoefte heeft dan ook het scenario met de opbouw van een overschot tot 1,5 % van het BBP aanbevolen als de te volgen strategie voor het budgettaire beleid. In dit scenario ontstaat er op termijn een dubbele marge. Enerzijds zorgt de versnelde schuldafbouw voor een vermindering van de interestlasten, anderzijds kan er op termijn ingeteerd worden op het eerder opgebouwde overschot.

Dergelijke strategie laat ook toe om de nodige middelen te voorzien voor de structurele financiering van het Zilverfonds, zodat het kan voldoen aan zijn in de wet geformuleerde doelstelling, namelijk het opvangen van de gestegen pensioenkosten in de periode 2010-2030. In het door de Afdeling gehanteerde scenario zou bij een volledige toewijzing van de door entiteit I opgebouwde overschotten aan het Zilverfonds het kapitaal oplopen tot ongeveer 16 % van het BBP in 2020, waarna het onder druk van de oplopende pensioenuitgaven snel zou afnemen, om tegen 2030 lichtjes negatief te worden.

De regering schrijft zich volledig in, in de door de Afdeling Financieringsbehoeften geschetste strategie. Enkel door op middellange termijn een voldoende hoog budgettaire overschot op te bouwen kan op een afdoende manier geanticipeerd worden op de kosten van de vergrijzing en voorzien worden in een voldoende structurele financiering van het Zilverfonds.

Deze strategie lag ook aan de basis van de in de recentste stabiliteitsprogramma's vooropgestelde doelstelling om op middellange termijn geleidelijk een begrotingsoverschot op te bouwen.

Bij de opstelling van het stabiliteitsprogramma 2002-2005 werd voor 2002 het begrotingsevenwicht vooropgesteld. Op middellange termijn bleef de doelstelling om geleidelijk een substantieel overschot op te bouwen gehandhaafd. Indien de conjunctuuromslag in de loop van 2002 zou plaatsvinden en een krachtig herstel zou optreden, dan kon (als gevolg van een positief overloopeffect eind 2002 van meer dan 1 %) verwacht worden dat de groeicijfers voor 2003 rond de 3 % zullen uitkomen. Indien deze verwachting zich zou realiseren, dan wordt het traject van het stabiliteitsprogramma 2001-2005 hernomen. In dit eind 2000 uitgestippelde traject werd voor 2003 een begrotingssurplus van 0,5 % van het BBP vooropgesteld. Met een verwachte economische groei van 0,7 % dit jaar en 2,1 % volgend jaar is

Il ressort du tableau 3 que (selon les hypothèses retenues) la constitution d'un excédent de 1,5 % à moyen terme (2010) maintenu jusqu'en 2015 et réduit progressivement (jusqu'en 2030), permettrait d'absorber le coût du vieillissement. Selon les autres scénarios, la marge budgétaire ne permet pas d'absorber les effets budgétaires, ou le moment où la marge budgétaire est libérée correspond plus difficilement avec celui de l'impact prévu sur les dépenses en matière de vieillissement de la population, ce qui impliquerait qu'à l'avenir, le gouvernement devrait corriger sa politique de recettes et de dépenses de façon draconienne.

C'est la raison pour laquelle la section Besoins de financement conseille de retenir le scénario de la constitution d'un excédent de 1,5 % du PIB en tant que stratégie à suivre en matière de politique budgétaire. En effet, dans ce scénario, à terme, une double marge sera créée. D'une part, la réduction accélérée de la dette réduira les charges d'intérêt et, d'autre part, à terme, l'excédent constitué préalablement pourra être utilisé.

Une telle stratégie permet également de prévoir les moyens nécessaires au financement structurel du Fonds de vieillissement, de sorte que ce dernier puisse réaliser son objectif prévu par la loi, à savoir absorber les coûts croissants des pensions dans la période 2010-2030. Dans le scénario retenu par la Section, en cas d'une affectation complète au Fonds de vieillissement des excédents constitués par l'entité I, le capital du Fonds augmenterait pour atteindre environ 16 % du PIB en 2020; ensuite, sous la pression des dépenses croissantes des pensions, il diminuerait fortement et serait, en 2030, légèrement négatif.

Le gouvernement souscrit entièrement à la stratégie proposée par la section Besoins de financement. Uniquement en constituant à moyen terme un excédent budgétaire suffisamment élevé, il peut anticiper efficacement aux coûts du vieillissement et prévoir un financement structurel suffisant du Fonds de vieillissement.

Cette même stratégie fut la base des objectifs prévus dans les programmes de stabilité les plus récents pour constituer progressivement, à moyen terme, des surplus budgétaires.

Lors de l'établissement du Programme de Stabilité 2002-2005, les auteurs sont partis du principe que le budget de 2002 serait en équilibre. À moyen terme, l'objectif visant à constituer progressivement un excédent budgétaire substantiel a été maintenu. Si le revirement conjoncturel devait intervenir en 2002 et si un redressement important devait être constaté, on pourrait s'attendre (en raison d'un effet de report positif fin 2002 de plus de 1 %) à ce que les chiffres de la croissance pour 2003 tournent autour de 3 %. Si cette attente devait se réaliser, la trajectoire du Programme de Stabilité 2001-2005 sera reprise. Cet objectif défini fin 2000 se fondait sur un surplus budgétaire de 0,5 % du PIB pour 2003. Hélas, avec une croissance attendue de 0,7 % cette année et de 2,1 % l'année prochaine, il est entre-temps manifeste

het ondertussen helaas duidelijk dat deze verwachting niet beantwoordt aan de realiteit. Op grond van de recente conjunctuurvooruitzichten zou de gecumuleerde groei 2002-2003 bijgevolg 2,8 % bedragen, hetzij 1,5 % lager dan de gecumuleerde groei van 4,3 % die in het stabiliteitsprogramma 2002-2005 werd voorzien.

Door vier jaar op rij een begrotingsevenwicht (of een beperkt surplus) te realiseren wordt de afbouw van de schuldgraad voortgezet. De inspanningen van het verleden worden hiermee geconsolideerd en bovendien wordt de basis gelegd voor de opbouw van noodzakelijke overschotten van zodra de macro-economische context dit toelaat.

4. Het ruimer regeringsbeleid gericht op het opvangen van de gevolgen van de vergrijzing

4.1. Een aangepast werkgelegenheidsbeleid

Een aangepast budgettair beleid kan een belangrijke rol spelen in het opvangen van de budgettaire gevolgen van de vergrijzing. Toch zou het verkeerd zijn om enkel dit instrument te hanteren. Uit verschillende simulaties blijkt dat naast een aangepast budgettair beleid een aangepast arbeidsmarktbeleid, gericht op de verhoging van de werkgelegenheidsgraad, minstens even noodzakelijk is. Hierdoor wordt de bijdragebasis voor de financiering van de sociale voorzieningen immers verruimd.

Het Belgisch beleid terzake is ingebed in het Europees beleid. Op Europees niveau werd in het kader van de top van Lissabon de ambitieuze doelstelling vooropgesteld om voor de Unie te streven naar een algemene werkgelegenheidsgraad van 70 % tegen 2010. Het Belgisch beleid moet vooral gericht worden op het wegwerken van twee zwakke punten in de arbeidsmarkt, namelijk de relatief lage tewerkstellingsgraad van vrouwen en oudere werknemers.

Het beleid heeft hier de laatste jaren op ingespeeld. Er werden een aantal algemene maatregelen genomen om de werkgelegenheid te stimuleren. De regering heeft het beschikbaar bedrag voor de vermindering van de sociale bijdragen gevoelig opgetrokken. In 2003 zou de totale enveloppe voor bijdrageverminderingen oplopen tot 3,8 miljard euro. Vanaf 2004 zou het huidig vrij onoverzichtelijk systeem van bestaande bijdrageverminderingen vervangen worden door een sterk vereenvoudigd systeem. Ook de hervorming van de personenbelasting bevat een belangrijk pakket maatregelen om werken meer aantrekkelijk te maken; onder meer door de verhoging van de forfaitaire beroepskosten, het terugbetaalbaar belastingkrediet en de aanpassing van de belasting-schalen.

Daarnaast voert de regering een specifiek doelgroepenbeleid, gericht op de verhoging van de werkgelegenheidsgraad van oudere werknemers en van vrouwen. Het beleid gericht op de verhoging van de werkgelegenheidsgraad van oudere werknemers bevat zowel stimuli voor de werknemer (behoud van de rechten in de sociale zekerheid voor werklozen van 50 jaar die een

que cette attente ne correspond pas à la réalité. En raison des récentes prévisions conjoncturelles, la croissance cumulée pour 2002-2003 serait par conséquent de 2,8 % soit 1,5 % en dessous de la croissance cumulée de 4,3 % prévue dans le Programme de Stabilité 2002-2005.

En réalisant un équilibre budgétaire (ou un surplus limité) pendant quatre années consécutives, le gouvernement poursuit la réduction du taux d'endettement. Ainsi, les efforts du passé sont consolidés et, en outre, la base est établie afin de constituer les excédents nécessaires dès que le contexte macroéconomique le permettra.

4. La politique gouvernementale plus générale en vue d'absorber les effets du vieillissement

4.1. Une politique de l'emploi appropriée

Une politique budgétaire appropriée peut jouer un rôle important dans l'absorption des effets budgétaires du vieillissement. Toutefois, il serait erroné de n'utiliser que ce seul instrument. Différentes simulations ont démontré qu'outre une politique budgétaire appropriée, il faut également une politique appropriée en matière d'emploi, visant à augmenter le taux d'emploi. En effet, une telle politique créerait une assiette de cotisations plus importante pour la prévoyance sociale.

La politique belge en cette matière s'inscrit dans la politique européenne. Au niveau européen, lors du Sommet de Lisbonne, un objectif ambitieux a été proposé, poursuivant pour l'Union un taux général d'emploi de 70 % pour 2010. La politique belge doit avant tout se concentrer sur deux points faibles du marché du travail, à savoir le taux d'emploi relativement faible des femmes et celui des travailleurs âgés.

Ces dernières années, le gouvernement a réagi en prenant des mesures générales visant à promouvoir l'emploi. Le gouvernement a augmenté sensiblement le montant disponible pour la diminution des cotisations sociales. En 2003, l'enveloppe globale pour la réduction des cotisations s'élèvera à 3,8 milliards d'euros. Le système actuel de réductions de cotisations manquant de transparence, il sera remplacé, à partir de 2004, par un système fort simplifié. La réforme des impôts des personnes physiques contient également un paquet important de mesures visant à rendre le travail plus attractif, entre autres, en augmentant les frais professionnels forfaitaires de même que le crédit d'impôt remboursable, mais également en ajustant les barèmes fiscaux.

En outre, le gouvernement mène une politique spécifique à l'égard de certains groupes cibles, visant à augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés et des femmes. La politique visant à augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés comprend aussi bien des stimulants pour les travailleurs (le maintien des droits de sécurité sociale pour les chômeurs de 50 ans et plus qui repren-

job aanvaarden, inspanningen voor de opleiding van oudere werknemers, ...) als voor de werkgever (een verhoogde bijdragevermindering voor het in dienst nemen van oudere werknemers, ...), als een aantal dwingende maatregelen (verplichting om bij het ontslaan van een oudere werknemer deze gedurende een bepaalde periode *outplacement* aan te bieden).

Niettegenstaande de werkgelegenheidsgraad voor vrouwen de laatste jaren reeds gevoelig gestegen is, moet deze trend versterkt worden. De regering heeft een aantal maatregelen gericht op de betere afstemming van het privé- en het beroepsleven genomen (de invoering van het systeem van tijdskrediet, de vermindering van de persoonlijke bijdragen voor sociale zekerheid voor mensen met een laag inkomen en het eveneens reeds aangehaalde terugbetaalbaar belastingkrediet voor mensen met een laag inkomen, de toekenning van een premie voor alleenstaande ouders die terug op de arbeidsmarkt komen, het tijdelijk behoud van de verhoogde kinderbijslag voor kinderen van langdurig werklozen). Dit moet zich vertalen in een stijgende werkgelegenheidsgraad.

Bij de opmaak van de begroting 2003 werden verschillende van de aangehaalde maatregelen verder uitgediept of aangevuld. Zo wordt het bedrag voor de persoonlijke bijdragevermindering voor de laagste lonen gevoelig opgetrokken. Er wordt een verhoogde bijdragevermindering en activering van de werkloosheidsuitkering (700 euro of 900 euro) toegekend voor de tewerkstelling van langdurig inactieven, inzonderheid 45-plussers, bij de lokale overheden die een veiligheidscontract afsloten met de minister van Binnenlandse Zaken.

4.2. Het wettelijk pensioen als fundament van de sociale bescherming van ouderen

Voor velen vormt het pensioen gedurende een lange periode de enige of belangrijkste bron van inkomen. Voor vele huishoudens is het pensioen dan ook onontbeerlijk om bestaanszekerheid te verwerven.

TABEL 4

Huishoudens naar bestaanszekerheid voor en na pensioen

(In % van de huishoudens met pensioenuitkering)

	1985	1988
Bestaanszeker voor pensioen	19,0	18,7
Bestaanszeker na pensioen	72,8	74,5
Bestaansonzeker ondanks pensioen	8,1	8,8

Bron : Cantillon e.a. « Sociale indicatoren » 1976-1977.

nent un emploi, des efforts en matière de formation des chômeurs âgés, ...) que pour les employeurs (réductions des cotisations supplémentaires en prenant des travailleurs âgés en service, ...), mais également des mesures contraignantes (l'obligation d'offrir, en cas de licenciement d'un travailleur âgé, pendant une certaine période, un service d'accompagnement et de réorientation professionnelle (*outplacement*)).

Bien que le taux d'emploi des femmes ait augmenté au cours de ces dernières années, cette tendance doit être renforcée. Le gouvernement a adopté un certain nombre de mesures permettant de concilier la vie familiale et professionnelle (système du crédit-temps, réduction des cotisations personnelles de la sécurité sociale pour les personnes à bas revenu et le crédit d'impôt précité pour les personnes à bas revenu, octroi d'une prime au parent d'une famille monoparentale qui réintègre le marché du travail, allocations familiales majorées maintenues pour les enfants de chômeurs de longue durée). Cela devrait se traduire par une augmentation du taux d'emploi.

Lors de la confection du budget 2003, plusieurs mesures parmi celles précitées ont été renforcées ou complétées. Ainsi, le montant de la réduction des cotisations personnelles a été sensiblement augmenté pour les travailleurs à bas salaires. Il est accordé une réduction de cotisation majorée, ainsi qu'une prime visant à activer l'allocation de chômage (700 euros ou 900 euros) pour la mise à l'emploi d'inactifs de longue durée, notamment ceux de plus de 45 ans, auprès des administrations locales ayant conclu un contrat de sécurité avec le ministre de l'Intérieur.

4.2. La pension légale en tant que fondement de la protection sociale des personnes âgées

Pour de nombreuses personnes, la pension constitue la seule ou la plus importante source de revenus pendant une longue période. C'est pourquoi, pour de nombreux ménages, la pension est indispensable comme sécurité d'existence.

TABLEAU 4

Ménages et sécurité d'existence avant et après la pension

(En % des ménages bénéficiant d'une allocation de pension)

	1985	1988	1992	1997	
Bestaanszeker voor pensioen	19,0	18,7	19,5	18,5	Au-dessus du seuil de pauvreté avant pension. Au-dessus du seuil de pauvreté après pension. En dessous du seuil de pauvreté malgré la pension.
Bestaanszeker na pensioen	72,8	74,5	70,2	71,4	
Bestaansonzeker ondanks pensioen	8,1	8,8	10,3	10,1	

Source : Cantillon e.a. « Sociale indicatoren » 1976-1977.

Het is dan ook essentieel dat het wettelijk pensioen een voldoende hoog niveau van sociale bescherming biedt. De eerste pijler blijft het fundament van de sociale bescherming van ouderen in onze samenleving. De regering heeft de voorbije jaren een aantal maatregelen genomen die deze rol van de eerste pijler bevestigen.

De pensioenen van werknemers en zelfstandigen worden berekend op basis van de gedurende de actieve loopbaan verworven lonen en inkomens, beperkt tot een bepaald plafond. Indien deze plafonds niet aangepast worden aan de evolutie van de lonen glijden de pensioenen af naar een vorm van basispensioen. Om dit te vermijden bevatte de pensioenhervorming van juli 1997 voor de werknemersregeling een tweejaarlijkse koppeling van het loonplafond aan de evolutie van de lonen. In 2001 werd het loonplafond in toepassing van de wetgeving verhoogd.

Voor mensen die reeds geruime tijd gepensioneerd zijn moet een voldoende hoge vervangingsratio gegarandeerd worden. Hun pensioenen worden immers berekend op oudere, en bijgevolg lagere lonen of inkomsten (soms nog gedeeltelijk op forfaitaire lonen). Zonder welvaartsaanpassing raakt het gemiddelde pensioen steeds meer achterop op het gemiddeld inkomen en treedt een relatieve verarming van de gepensioneerden op. Er werd dan ook werk gemaakt van een aantal selectieve welvaartsaanpassingen. Sinds 1999 kregen gerechtigden op een werknemerspensioen van wie het pensioen vóór 1 januari 1991 is ingegaan een herwaarderingspremie in februari (6 % van het maandelijks pensioen). Deze maatregel werd vanaf 2001 ook uitgebreid naar de zelfstandigen. Naast de premie van 6 % voor het jaar 2001 kregen zij ook een premie van 3 % voor het jaar 2000. Vanaf 2002 werd deze premie vervangen door een echte welvaartsaanpassing.

Op 1 januari 2002 werden de pensioenen ingegaan vóór 1993 met 1,0 % verhoogd. Ondanks de moeilijke budgettaire situatie werden toch de nodige middelen vrijgemaakt om de welvaartsaanpassing verder door te trekken. Zo worden met ingang van 1 januari 2003 de pensioenen ingegaan vóór 1 januari 1993 nogmaals met 1,0 % verhoogd. Voor de pensioenen ingegaan in 1994 en 1995 wordt een verhoging met 2,0 % toegekend.

Er moet ook gewaakt worden over een afdoende minimale bescherming voor de mensen die geen recht hebben op pensioen of slechts op een klein pensioen. Op 1 juli 2000 werden de minimumpensioenen met gemiddeld 25 euro per maand verhoogd (31 euro voor een gezinspensioen). Ook hier werden voor 2003 de nodige middelen vrijgemaakt om een stap verder te gaan. Met ingang van 1 april 2003 zal het gewaarborgd minimumpensioen voor werknemers en zelfstandigen verhoogd worden met ongeveer 30 euro (het bedrag is functie van

Il est dès lors essentiel que la pension légale offre un niveau de protection sociale assez élevé. Le premier pilier reste le fondement de la protection sociale des personnes âgées dans notre société. Au cours des années précédentes, le gouvernement a pris des mesures confirmant ce rôle éminent du premier pilier.

Les pensions des travailleurs et des indépendants sont calculées sur la base des salaires et revenus acquis durant leur carrière active limitée toutefois à un certain plafond. Si ces plafonds ne sont pas adaptés à l'évolution des salaires, les pensions se détériorent vers un système de pension de base. Pour éviter cela, la réforme des pensions de juillet 1997 comporte, en ce qui concerne le régime des travailleurs, une liaison biennale du plafond salarial à l'évolution des salaires. En application de la loi, les plafonds salariaux ont été augmentés en 2001.

Pour les personnes pensionnées depuis longtemps, un ratio de remplacement suffisamment élevé doit être garanti. Leurs pensions sont calculées sur la base de salaires ou revenus plus anciens (parfois même sur une rémunération forfaitaire) et, par là même moins élevées. Sans adaptation au bien-être, l'écart entre la pension moyenne et le salaire moyen augmente et le pensionné s'appauvrit en termes relatifs. C'est pourquoi, diverses adaptations sélectives au bien-être ont été mises en application. Depuis 1999 les bénéficiaires d'une pension de travailleur salarié ayant pris cours avant le 1^{er} janvier 1991 reçoivent en février une prime de revalorisation (6,0 % du montant mensuel). Cette prime est également payée aux indépendants depuis 2001. Outre la prime de 6 % pour l'année 2001, ils ont reçu une prime de 3 % pour l'année 2000. À partir de 2002, cette prime est remplacée par une « véritable » adaptation au bien-être.

Au 1^{er} janvier 2002, les pensions ayant pris cours avant 1993 ont été augmentées de 1,0 %. Malgré la situation budgétaire difficile, les moyens nécessaires ont été prévus afin de poursuivre l'adaptation au bien-être. Ainsi, à partir du 1^{er} janvier 2003, les pensions ayant pris cours avant le 1^{er} janvier 1993 ont encore été augmentées de 1,0 %. Pour les pensions ayant pris cours en 1994 et 1995, une augmentation de 2,0 % est octroyée.

Il y a également lieu de veiller à ce que les personnes n'ayant pas droit à la pension ou dont la pension est minimale, aient une protection sociale minimale. Le 1^{er} juillet 2000, les pensions minimum ont été augmentées, en moyenne, de 25 euros par mois (31 euros pour une pension ménage). En cette matière, pour 2003, les moyens nécessaires ont également été prévus afin de poursuivre cette démarche. À partir du 1^{er} avril 2003, la pension minimum garantie des travailleurs et des indépendants sera majorée d'environ 30 euros (le mon-

gezinssamenstelling) ⁽¹⁾. Voor de gepensioneerden met een zogenaamde « gemengde loopbaan » wordt de toegang tot het minimumpensioen versoepeld, zodat ook zij recht zullen hebben op een volwaardig minimumpensioen.

Met de invoering van de inkomensgarantie voor ouderen werd het bestaande systeem van gewaarborgd inkomen voor bejaarden grondig hervormd en aangepast aan de maatschappelijke noden. In dit nieuwe stelsel wordt onder meer het verschil tussen samenwonenden en gehuwden weggewerkt, werd de uitkering afhankelijk gemaakt van de feitelijke gezinstoestand en niet van de burgerlijke staat en werd de administratieve procedure sterk vereenvoudigd.

Voor de zelfstandigen die met ingang van 1 januari 2003 op pensioen gaan, wordt de verminderingcoëfficiënt wegens vervroegde pensionering afgeschaft op voorwaarde dat ze een volledige loopbaan bewijzen.

4.3. *De uitbouw van de tweede pijler als aanvulling op het wettelijk pensioen*

Dat de wettelijke pensioenen het fundament van de sociale bescherming voor ouderen vormen, neemt niet weg dat er ook een belangrijke rol is weggelegd voor de tweede pijler. De wettelijke pensioenen bieden immers meestal een uitkering die merkkelijk lager ligt dan het laatste loon vóór de pensionering. De tweede pijler kan een belangrijke bijdrage leveren om deze terugval in inkomen te beperken. Het is de taak van de overheid om een kader te creëren waarbinnen de aanvullende pensioenen op een efficiënte manier de bijkomende verwachtingen van de ouderen kunnen opvangen. Midden 2001 heeft de regering een wetsontwerp op de aanvullende pensioenen neergelegd bij het Parlement.

Dit voorziet enerzijds in een reeks van algemene bepalingen in verband met de vormen van de pensioen-toezegging, de mogelijkheden tot overdracht van pensioenrechten bij verandering van werkgever, enz. Om erover te waken dat de pensioenplannen zoveel mogelijk op een solidaire manier georganiseerd worden creëert het wetsontwerp sociale pensioenplannen. De sociale pensioenplannen moeten worden opgericht bij CAO. Alle werknemers moeten deelnemen aan het pensioenplan. Zij hebben ook een sterke sociale inslag en moeten voldoen aan minimale solidariteitsvereisten (bijvoorbeeld dekking voor gelijkgestelde periodes). Er zijn ook strengere voorwaarden inzake de inspraak in het beheer door de werknemers of hun vertegenwoordigers in deze sociale plannen. De sociale plannen genieten een bijkomend fiscaal voordeel. Zij vallen ook buiten de loonnorm.

⁽¹⁾ Gepensioneerden met een rust- of overlevingspensioen zonder gezinslast en een volledige loopbaan krijgen een verhoging van 29,82 euro per maand; de gepensioneerden met gezinslast en met een volledige loopbaan krijgen als werknemer 37,28 euro en als zelfstandige 39,66 euro. Voor onvolledige loopbanen zal een evenredige verhoging van het minimumpensioen worden toegepast.

tant est fonction de la composition du ménage) ⁽¹⁾. Pour les pensionnés à carrière dite mixte, l'accès à la pension minimum sera assoupli, de sorte qu'ils auront droit, eux aussi, à une pension minimum complète.

Par l'introduction d'une garantie de ressources aux personnes âgées, le système existant des revenus garantis pour les personnes âgées a été réformé profondément et adapté aux besoins sociaux. Le nouveau régime élimine, entre autres, la différence entre cohabitants et mariés; selon ce régime, la prestation est fonction de la situation familiale de fait et non de l'état civil; la procédure administrative a été fort simplifiée.

Quant aux indépendants qui prennent leur pension à partir du 1^{er} janvier 2003, le coefficient de diminution pour pension anticipée est supprimé, à condition qu'ils puissent prouver qu'ils ont eu une carrière complète.

4.3. *Le développement du second pilier complémentaire à la pension légale*

Bien que les pensions légales constituent le fondement de la protection sociale des personnes âgées, le second pilier joue également un rôle important. En effet, les pensions légales offrent souvent une prestation dont le montant est nettement inférieur au dernier salaire avant la mise à la retraite. Le second pilier peut contribuer, de façon importante, à limiter la chute du revenu. La mission des pouvoirs publics en la matière est de créer un cadre permettant des pensions complémentaires qui puissent, de manière efficace, absorber les attentes des personnes âgées. À la mi-2001, le gouvernement a déposé au parlement, un projet de loi concernant les pensions complémentaires.

Ledit projet de loi prévoit une série de dispositions générales réglant les formes du droit à la pension, les possibilités de transfert des droits de retraite en cas de changement d'employeur, etc. Afin d'assurer une organisation solidaire des plans de retraite, le projet de loi crée des plans de retraite sociaux, à créer par CCT. Tous les travailleurs doivent pouvoir participer au plan de retraite. Les plans ont également un caractère social et doivent remplir des conditions de solidarité minimales (par exemple, une couverture pour des périodes assimilées). Le projet prévoit également des conditions plus strictes en matière de participation à la gestion des plans sociaux, par les travailleurs ou par leurs représentants. Ces plans bénéficient également d'un avantage fiscal supplémentaire. La norme salariale ne s'y applique pas.

⁽¹⁾ Les pensionnés ayant droit à une pension de retraite ou de survie, sans charge familiale et ayant une carrière pleine, bénéficient d'une augmentation de 29,82 euros par mois; les pensionnés à charge familiale et à carrière pleine, bénéficient, en tant que travailleur, d'une augmentation de 37,28 euros et en tant qu'indépendant de 39,66 euros. Une augmentation proportionnelle de la pension minimum sera appliquée aux carrières incomplètes.

Dit eerste luik van maatregelen werd recent aangevuld met een fiscaal luik; dat neemt enerzijds een aantal bestaande anomalieën, anderzijds sociale pensioenplannen stimuleert door de volledige vrijstelling van de verzekeringstaks van 4,4 %. In het huidige systeem werd de uitbetaling in kapitaal fiscaal aangemoedigd. In de voorgestelde wijziging worden beide systemen van uitbetaling, hetzij in kapitaal, hetzij in renten op een gelijkwaardige wijze belast.

De op til zijnde wijzigingen van de tweede pijler hebben een dynamiek op gang gebracht. In veel sectoren werd reeds geanticipeerd op de ophanden zijnde wetswijziging. In totaal werden op het niveau van de sector voor 800 000 werknemers nieuwe aanvullende pensioenplannen opgestart. Daarnaast zijn er nog ongeveer 800 000 werknemers die toegang hebben tot aanvullende pensioenplannen op bedrijfsniveau, waarvan ongeveer 400 000 ook een sectorpensioen hebben. Ongeveer de helft van de werknemers uit de privé-sector zal dus een aanvullend pensioen kunnen opbouwen. Het is de ambitie van de regering om dit aantal verder op te voeren tot ongeveer drie vierden binnen de 3 à 5 jaar.

5. De middelen van het Zilverfonds

Het Zilverfonds werd opgericht met als doel reserves aan te leggen teneinde het mogelijk te maken om in de periode tussen 2010 en 2030 de extra-uitgaven op het vlak van de diverse wettelijke pensioenstelsels ten gevolge van de vergrijzing te financieren ⁽¹⁾. Artikel 23 van de wet bepaalt dat het Zilverfonds kan gefinancierd worden uit : begrotings-surplussen, overschotten van de sociale zekerheid en niet-fiscale ontvangsten en de opbrengsten uit beleggingen van het Zilverfonds. In afwachting van de structurele financiering van het Zilverfonds op basis van begrotings-surplussen en overschotten van de sociale zekerheid, heeft de regering beslist om aan het Zilverfonds een startkapitaal ter beschikking te stellen afkomstig uit niet-fiscale ontvangsten.

Voor het jaar 2001 gaat het om een bedrag van 614,9 miljoen euro. Het betreft :

- de netto-opbrengst van de verkoop van de UMTS-licenties (437,8 miljoen euro);
- de meerwaarde gerealiseerd bij de overdracht van activa in goud naar de Europese Centrale Bank (177,1 miljoen euro).

Bij de begrotingsopmaak 2002 werd voorzien dat in 2002 aan het Zilverfonds een gelijkaardig bedrag zou gestort worden. In uitvoering van dit engagement voorziet de beslissing van de regering van 28 juni 2002 om vanuit de niet-fiscale ontvangsten 429,0 miljoen euro door te storten aan het Zilverfonds. Het betreft hier de winsten die de Nationale Bank van België gerealiseerd heeft

⁽¹⁾ Het Zilverfonds kan maar uitgaven verrichten op voorwaarde dat de verhouding tussen de overheidsschuld en het BBP lager is dan 60 % (artikel 30 van de wet van 5 september 2001 tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds).

Récemment, ce premier volet de mesures a été complété d'un volet fiscal : d'une part, un nombre d'anomalies existantes ont été supprimées, d'autre part, les plans de retraite sociaux sont encouragés par une exemption complète de la taxe d'assurance de 4,4 %. Dans le système actuel, le paiement en principal est encouragé par la fiscalité. La modification proposée comprend une taxation comparable pour les deux manières de payer, à savoir en principal, ou sous forme de rente.

Les modifications du second pilier qui sont en préparation ont déjà créé une dynamique. De nombreux secteurs ont déjà anticipé la législation en cours de préparation. Au niveau sectoriel, de nouveaux plans de pensions sociaux ont été conclus pour 800 000 travailleurs. Un même nombre de travailleurs ont accès à des plans de retraite complémentaires au niveau de l'entreprise, dont 400 000 ont également une pension sectorielle. Ainsi, la moitié des travailleurs du secteur privé pourront se constituer une pension complémentaire. L'ambition du gouvernement est d'augmenter ce nombre jusqu'à environ trois quarts dans les 3 à 5 ans.

5. Les moyens du Fonds de vieillissement

Le Fonds de vieillissement a été créé afin de constituer des réserves permettant de financer, dans la période de 2010 à 2030, les dépenses supplémentaires relatives aux divers régimes de pension légale, suite au vieillissement de la population ⁽¹⁾. L'article 23 de la loi prévoit que le Fonds de vieillissement peut être financé par: des surplus budgétaires, des excédents de la sécurité sociale et des recettes non fiscales, ainsi que des produits des placements des réserves du Fonds de vieillissement. En attendant un financement structurel du Fonds de vieillissement sur la base de surplus budgétaires et d'excédents de la sécurité sociale, le gouvernement a décidé de donner audit Fonds un capital de départ provenant de recettes non fiscales.

Pour l'année 2001, il s'agit d'un montant de 614,9 millions d'euros, venant :

- du produit net de la vente des licences UMTS (437,8 millions d'euros);
- de la plus-value réalisée lors du transfert des actifs en or à la Banque centrale européenne (177,1 millions d'euros).

Lors de la confection du budget 2002, il a été prévu qu'en 2002 un montant équivalent serait versé au Fonds de vieillissement. En exécution de cet engagement, la décision gouvernementale du 28 juin 2002 prévoit un versement audit Fonds de 429,0 millions d'euros en provenance des recettes non fiscales. Il s'agit des bénéfices de la Banque Nationale de Belgique réalisés

⁽¹⁾ Le Fonds du vieillissement ne peut effectuer des dépenses qu'à condition que le rapport entre la dette publique et le PIB soit inférieur à 60 % (article 30 de la loi du 5 septembre portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un fonds de vieillissement).

tijdens het boekjaar 2001. Verder zal voor het begrotingsjaar 2002 ook het dividend 2002 van Belgacom aan het Zilverfonds toegewezen worden.

Voor het jaar 2003 zal aan het Zilverfonds een gelijkwaardig bedrag worden gestort als in de jaren 2001 en 2002, namelijk 625 miljoen euro. Dit bedrag bevat onder meer de opbrengsten van de niet-ingewisselde bankbiljetten ⁽¹⁾ bij de overgang naar euro en het dividend 2003 van Belgacom.

Zoals hoger reeds aangegeven is in 2002 nog maar een deel van het initieel geplande bedrag doorgestort aan het Zilverfonds. Bij volstorting van het volledig geplande bedrag zou het kapitaal eind 2002 oplopen tot ongeveer 1 230 miljoen euro (exclusief de gelopen intrest). Dit zou betekenen dat de opgebouwde reserves eind 2002 zouden oplopen tot ongeveer 0,5 % van het BBP. Rekening houdend met de voorziene stortingen zou het kapitaal (exclusief de gelopen intrest) eind 2003 oplopen tot ongeveer 1 855 miljoen euro of 0,7 % van het BBP.

pendant l'exercice 2001. Pour l'année budgétaire 2002 également, le dividende 2002 de Belgacom sera affecté au Fonds de vieillissement.

Pour l'année 2003, un montant égal à ceux des années 2001 et 2002, à savoir 625 millions d'euros, sera versé au Fonds de vieillissement. Ce montant comprend, entre autres, les recettes découlant des billets non échangés ⁽¹⁾ lors du passage à l'euro, et le dividende 2003 de Belgacom.

Comme indiqué ci-avant, en 2002, seule une partie du montant initialement prévu a été versée au Fonds de vieillissement. Si le montant prévu est versé entièrement, le capital s'élèvera fin 2002 à environ 1 230 millions d'euros (sans l'intérêt couru). Cela implique que les réserves constituées fin 2002 s'élèveront à environ 0,5 % du PIB. Compte tenu des versements prévus, le capital (sans l'intérêt couru) s'élèvera fin 2003 à environ 1 855 millions d'euros, soit 0,7 % du PIB.

⁽⁴⁾ Volgens de Eurostat-regels blijft dergelijke ontvangst zonder invloed voor het begrotingssaldo, maar wordt hierdoor wel de overheidsschuld gereduceerd.

⁽⁴⁾ Selon les règles d'Eurostat, une telle recette n'a pas d'impact sur le solde budgétaire mais elle peut être utilisée afin de diminuer la dette publique.