Stuk **12-A** (1999-2000) – Nr. 1

V L A A M S P A R L E M E N T

Zitting 1999-2000

13 juli 2000

ADVIES

– van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen –

over het begrotingsbeleid 2001 van de Vlaamse Gemeenschap

Brussel, 12 juli 2000

Aan dhr. Norbert DE BATSELIER
Voorzitter
Vlaams Parlement

1011 BRUSSEL

Mijnheer de Voorzitter,

In uitvoering van het decreet op de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen heeft de SERV op heden een bespreking gehouden over het begrotingsbeleid van de Vlaamse Gemeenschap.

Wij hebben de eer, Mijnheer de Voorzitter, U hierbij het tijdens deze bijeenkomst goedgekeurde advies over te maken.

Met de meeste hoogachting,

Pieter KERREMANS,
Administrateur-generaal

Kris PEETERS,
Voorzitter

INHOUD

Blz.

1. Ter inleiding 5

2. Samenvatting en aanbevelingen 7

2.1. De begroting 2001 : Afstemmen op het saldo vooropgezet door de HRF en zonder te speculeren op mogelijke effecten van een herziening van de financieringswet 7

2.2. De netto beleidsruimte voor de eerstkomende jaren : grotendeels reeds opgebruikt 8

2.3. De relatie tussen het toekomstig begrotingsbeleid en de herziening van de financieringswet . . . 9

3. De begrotingsnorm voor de Vlaamse begroting vanaf 2001 : concrete uitwerking van de algemene richtlijnen binnen het kader van de bestaande financieringswet 10

3.1. De grote lijnen van het begrotingsbeleid : algemene probleemstelling 10

3.2. Concrete elementen voor de vastlegging van een meerjarige begrotingsnorm 2001-2004 13

3.2.1. De belangrijkste basisgegevens 13

3.2.2. Mogelijke scenario's voor het concreet vastleggen van de begrotingsnorm voor de periode 2001-2004 15

4. Ongewijzigd beleid en raming van de beleidsruimte voor de periode 2001-2004 19

4.1. De raming ongewijzigd beleid 2001-2004 19

4.1.1. Algemeen 19

4.1.2. De resultaten van de raming bij ongewijzigd beleid 19

4.2. De raming van de netto beleidsruimte in de periode 2001-2004 27

5. Het begrotingsbeleid op middellange en lange termijn : weerslag van de discussie over de financieringswet 29

5.1. Algemene beschouwingen over de relatie begrotingsbeleid – Herziening financieringswet 29

5.1.1. Essentieel kenmerk van de bestaande financieringswet : herverdeling tussen federaal niveau en gewesten en gemeenschappen 29

5.1.2. Relatie fiscale autonomie en bijkomende budgettaire middelen 32

5.2. Een eerste benadering van de mogelijke effecten van een herziening van de financieringswet op de toekomstige budgettaire politiek 32

5.2.1. De budgettaire ruimte bij ongewijzigde financieringswet : verdeling over de verschillende overheden 33

5.2.2. Herverdeling van de budgettaire ruimte bij mogelijke scenario's voor een nieuwe financieringswet 36

5.3. Indicaties voor de begrotingsnorm van de Vlaamse Gemeenschap op lange termijn 41

5.3.1. Enkele scenario's voor de toekomstige begrotingsontwikkeling 42

5.3.2. Elementen voor de bepaling van het optimale schuldniveau 45

Bijlage 47

1. *Ter inleiding*

In uitvoering van het decreet op de SERV brengt de raad jaarlijks een advies uit over het begrotingsbeleid van de Vlaamse gemeenschap. Zoals ook in de vorige jaren het geval was bevat dit advies in eerste instantie een aantal beschouwingen over het algemeen begrotingsbeleid die de Vlaamse regering in de eerstkomende jaren zal volgen. Deze beschouwingen worden zoals steeds ondersteund door een cijfermatige analyse. De SERV kiest daarbij in eerste instantie telkens voor een doorrekening van het begrotingsbeleid dat de regering zelf vooropstelt. Deze berekeningen kunnen aanleiding zijn tot enige aanvullende voorstellen op het algemeen begrotingsbeleid dat de regering aanhoudt. In het licht van deze aanpak is de SERV in dit advies dan ook uitgegaan van de principiële keuze die de regering heeft gemaakt voor de HRF – norm als basis voor het te volgen begrotingsbeleid.

De SERV stelt vast dat in het begrotingsbeleid van de regering een drietal uitgangspunten doorslaggevend zijn.

Ten eerste stemt de regering haar toekomstig begrotingsbeleid expliciet af op de voorstellen die de Hoge Raad van Financiën (HRF) voor de Vlaamse gemeenschap heeft opgenomen in haar advies van 1999. Voor de begroting 2000 heeft de regering de HRF – norm als referentie gebruikt. Het eigenlijke begrotingsoverschot werd bepaald op het niveau van de initiële begroting 1999. Voor de volgende jaren moet de regering dat nog omzetten in concrete afspraken over het begrotingsoverschot dat moet worden aangehouden. De algemene begrotingsnorm van de HRF moet omgezet worden in een concreet programma voor de verdere vermindering van de begrotingsoverschotten op de Vlaamse begroting tot aan de evenwichtsbegroting in 2010. Dit programma moet zeker op korte termijn zijn beslag krijgen binnen het kader van de bestaande bijzondere financieringswet voor gewesten en gemeenschappen.

Ten tweede plaatst de regering de beslissingen voor het eerstvolgend begrotingsjaar (2001) in een ruimer meerjarige kader. Essentieel element in dit meerjarig kader is de confrontatie van de mogelijkheden die de vooropgezette begrotingsnorm biedt voor het verder doortrekken van het bestaande beleid en vooral voor het realiseren van de nieuwe uitdagingen die de regering bij haar aantreden heeft vooropgezet. Voor sommige van deze uitdagingen werden reeds initiatieven genomen en maatregelen goedgekeurd.

Binnen dit meerjarig kader zijn overigens ook een aantal specifieke aangekondigde acties aan de orde. Er is de nadruk die gelegd wordt op een heroriëntering van de bestaande begroting met het oog op budgettaire ruimte. En verder zijn er de initiatieven gericht op privatisering en de oprichting van een kenniscentrum voor de implementatie van "publiek private samenwerking".

Ten derde heeft de regering van de herziening van de financieringswet een belangrijke politieke doelstelling gemaakt. De SERV stelt vast dat deze herziening ook voor het begrotingsbeleid een belangrijke weerslag kan hebben. In het algemeen hecht de Vlaamse regering veel belang aan een grotere fiscale autonomie, waarvan ook wordt aangenomen dat deze een weerslag zal hebben op de budgettaire mogelijkheden.

Deze drie elementen worden in het hiernavolgende advies geanalyseerd. Op grond van deze analyses formuleert de SERV een aantal belangrijke aandachtspunten en algemene aanbevelingen. Deze aandachtspunten en aanbevelingen zijn opgenomen in punt 2 van het advies. De overige punten bevatten de eigenlijke analyses.

2. *Samenvatting en aanbevelingen*

2.1 De begroting 2001: afstemmen op het saldo vooropgezet door de HRF en zonder te speculeren op mogelijke effecten van een herziening van de financieringswet

De Vlaamse regering heeft zich in het kader van het samenwerkingsakkoord met de federale regering voor de periode tot 2002 geëngageerd tot het minstens aanhouden van de begrotingsrichtlijnen die de HRF in zijn advies van 1999 heeft vooropgezet. Binnen die richtlijnen moet de regering de concrete keuzes maken voor de begroting 2001. De SERV stelt vast dat in toenemende mate de vooruitblikken op de toekomstige begrotingen worden beïnvloed door het vooruitzicht van een substantiële herziening van de bestaande financieringswet.
Voor de opmaak van de begroting 2001 en voor het beoordelen van de weerslag van deze begroting op de volgende jaren kan volgens de SERV echter niet vooruitgelopen worden op de onzekere effecten van een dergelijke herziening.
De SERV pleit er dan ook om bij de vastlegging van de begroting 2001 uitdrukkelijk geen rekening te houden met mogelijke positieve aanpassingen aan de evolutie van de ontvangsten voor de Vlaamse gemeenschap ten gevolge van een herziening van de financieringswet in de eerstvolgende jaren. De begroting 2001 en de engagementen die binnen die begroting zullen genomen worden boven op wat reeds beslist werd in de afgelopen weken moeten passen binnen een begrotingspad dat voor het geheel van de legislatuur in overeenstemming blijft met de voorschriften van de HRF, zonder dat er gebruik wordt gemaakt van eventuele aanpassingen van de financieringswet.

De SERV kan er zich bij aansluiten dat de regering vanaf 2001 een begroting opmaakt die niet langer (zoals in de vorige jaren het geval was) een reserve aanhoudt t.a.v. het minimaal vereiste begrotingsoverschot zoals de HRF het voorstelt in zijn advies. In de praktijk zou dat betekenen dat de begroting 2001 wordt opgemaakt met een HRF – saldo van 13,9 mld, wat een forse vermindering van het overschot inhoudt t.a.v. de aangepaste begroting 2000 (20,1 mld). Die forse vermindering geeft aanleiding tot een bijkomende beleidsruimte die bovendien in 2001 nog bijkomend zal ondersteund worden door een forse groei van de ontvangsten. Daarbij spelen niet alleen de gunstige groeiverwachtingen voor 2001 een rol, maar in het bijzonder ook de bijzonder gunstige economische vooruitzichten voor 2000.

Deze zijn nog niet ten volle in rekening gebracht in de aangepaste begroting 2000 zodat volgend jaar op een stevige positieve verrekening kan gerekend worden. Men moet er hoe dan ook van uitgaan dat daardoor de begroting 2001 een hoge groei van de bruto beleidsruimte zal optekenen die niet voor herhaling vatbaar is in de rest van de legislatuur.

De na te streven saldi (in HRF – termen) en de daarbij beschikbare bruto beleidsruimte (in nominale termen) bij dergelijke keuze zijn de volgende (in mld). De bruto beleidsruimte is uiteraard niet volledig beschikbaar, ongewijzigd beleid en reeds goedgekeurde maatregelen moeten daarop in mindering gebracht worden.

	HRF -saldo	*bruto beleidsruimte*
2000	20,1 mld	
2001	13,9 mld	29,5 mld
2002	13,6 mld	18,8 mld
2003	13,1 mld	21,0 mld
2004	12,4 mld	21,2 mld

De kloof in bruto beleidsruimte tussen 2001 en de volgende jaren van de legislatuur is opvallend. Dat wordt nog versterkt indien door gunstiger economische hypothesen over het lopend jaar de stijging van de ontvangsten in 2001 nog groter wordt. De stijging van de bruto beleidsruimte in 2001 is voor een belangrijk stuk conjunctureel bepaald. Om die reden zou de regering kunnen overwegen om de beschikbare ruimte gespreider aan te wenden over het geheel van de legislatuur. Dat zou bijv. kunnen door de effectieve afstemming op het saldo in de HRF – norm uit te stellen tot 2004 en in de eerstkomende jaren nog een reserve aan te houden t.a.v. de HRF – richtlijn. De bruto beleidsruimte zou in dat geval slechts 24 mld bedragen, maar de volgende jaren wel opgetrokken in vergelijking met de onmiddellijke afstemming vanaf 2001 op het HRF – saldo. Voor het geheel van de legislatuur zou de bruto beleidsruimte nauwelijks afwijken van de hierboven aangegeven cijfers.

2.2 De netto beleidsruimte voor de eerstkomende jaren: grotendeels reeds opgebruikt

De raming van de dynamiek van de begroting bij ongewijzigd beleid aangevuld met recent afgesloten akkoorden of door de regering goedgekeurde maatregelen geeft

aan dat de beschikbare ruimte bij de aan te houden begrotingsnormering grotendeels is opgebruikt. De SERV erkent wel dat bij de berekening van de beschikbare ruimte in het bijzonder langs de zijde van de ontvangsten nog enige voorzichtigheid in acht genomen werd. Dat geldt vooral voor de hypothese over de groei van de ontvangsten.
Voor het geheel van de nog resterende legislatuur zou de nog beschikbare netto beleidsruimte amper 4,5 mld bedragen. Voor de begroting 2001 is er niet meer dan een beleidsruimte van 2,5 mld voor eenmalige uitgaven. Pas in 2004 zou er enige bijkomende ruimte beschikbaar zijn. In de tussenliggende jaren (2002 – 2003) zou de strikte afstemming op de HRF – norm bijsturingen nodig maken..

Deze weinig bemoedigende vaststellingen moeten aanleiding zijn tot een ernstige bezinning op de dynamiek van de begrotingsuitgaven. Het door de regering aangekondigde en in voorbereiding zijnde meerjarenprogramma 2001 – 2004 is dan ook van het allergrootste belang. De hier berekende krappe beleidsruimte is natuurlijk beperkt tot de normale budgettaire mogelijkheden en houdt vooralsnog geen rekening met de verwachtingen die de regering heeft t.a.v. heroverwegingen in de begroting en bijkomende financieringsinstrumenten.

2.3 De relatie tussen het toekomstig begrotingsbeleid en de herziening van de financieringswet

De SERV stelt vast dat de herziening van de financieringswet een belangrijke politieke optie is voor de regering. Daarbij wordt door de regering groot belang gehecht aan de verzekering van een grotere fiscale autonomie voor de deelgebieden. Voorts stelt de SERV vast dat de regering ook toekomstige budgettaire mogelijkheden koppelt aan deze herziening.

Het belang van een fundamentele discussie over de toekomstige financiering van de gewesten en de gemeenschappen kan niet ontkend worden. Daarbij is onder meer ook de verdeling van de budgettaire ruimte op het niveau van de gezamenlijke overheid naar de verschillende overheden aan de orde. Bovendien kan het belang van een vooruitblik op de weerslag ervan voor het begrotingsbeleid van de Vlaamse gemeenschap niet onderschat worden.
In dit advies heeft de SERV enige beschouwingen samengevat die bij deze discussie aan de orde kunnen zijn.

3. De begrotingsnorm voor de Vlaamse begroting vanaf 2001: concrete uitwerking van de algemene richtlijnen binnen het kader van de bestaande financieringswet

3.1 De grote lijnen van het begrotingsbeleid: algemene probleemstelling

De Vlaamse regering heeft zich ingeschreven in het Belgische stabiliteitsprogramma 2000 – 2003, een programma dat op zijn beurt de uitvoering is van het door België te volgen "Europees stabiliteits- en groeipact". Concreet vertaalt de Vlaamse regering dit engagement via de naleving van de zogenaamde strengste norm uit het advies van de Hoge Raad van Financiën (HRF). Deze norm komt er in de praktijk op neer dat de Vlaamse gemeenschap over een periode tot 2009 verder begrotings*overschotten* aanhoudt, zij het geleidelijk afnemend. De afbouw van de begrotingsoverschotten leidt tegen 2010 tot een evenwichtsbegroting die dan verder zou aangehouden worden. De overige deelgebieden moeten volgens de norm van de HRF geleidelijk hun begrotings*tekorten* afbouwen om ook in 2010 de evenwichtsbegroting te bereiken. De begrotingsoverschotten die in de strengste HRF – norm voor de Vlaamse gemeenschap zouden aangehouden worden (het zogenaamde scenario B uit het advies van 1999) zijn van die aard dat zij de begrotingstekorten van de andere deelgebieden in de periode tot 2009 zouden compenseren. Er wordt zelfs uitgegaan van een licht overschot voor het geheel van de gewesten en gemeenschappen.

Deze algemene richtlijnen zijn overigens formeel opgenomen in het samenwerkingsakkoord over de begrotingsdoelstellingen 2000 – 2002 dat de federale overheid met de gewesten en de gemeenschappen heeft afgesloten op 24 november 1999. Naast de naleving van de vooropgezette "gecorrigeerde HRF – saldi" voor die periode hebben de gewesten en gemeenschappen er zich ook in het bijzonder toe verbonden om "een meerjarig intern voortschrijdend stabiliteitsprogramma uit te werken waarvan de looptijd minstens samenvalt met die van het Belgische stabiliteitsprogramma". Deze interne stabiliteitsprogramma's zullen ook het voorwerp uitmaken van een evaluatie door de HRF.

De grote contouren van het begrotingsbeleid voor de Vlaamse gemeenschap liggen daarmee blijkbaar vast. De aanwezigheid van belangrijke begrotingsoverschotten biedt voor de Vlaamse gemeenschap bijzondere opportuniteiten. Zoals bekend is de groei van de ontvangsten in het kader van de bestaande financieringswet lager dan

wat het geval was in de jaren '90. Door de beschikbaarheid van begrotingsoverschotten - opgebouwd in de vorige jaren en grotendeels bevestigd in de lopende begroting – kan de Vlaamse gemeenschap de volgende jaren deze lagere groei ondersteunen. De afbouw van de begrotingsoverschotten geeft immers bijkomende beleidsruimte boven op de eenvoudige groei van de ontvangsten. Bij een geleidelijke afbouw van deze overschotten neemt bovendien de schuld nog verder af en wordt op die manier ook nog door een lagere rentelast bijkomende ruimte gecreëerd.
Het tempo van afbouw van de begrotingsoverschotten in de voorstellen van de HRF (advies 1999) is gebaseerd op het principe van een constante groeivoet van de primaire uitgaven in de periode 2000 – 2010 die zodanig bepaald wordt dat tegen 2010 de evenwichtsbegroting wordt bereikt. Uitgaande van de aangepaste begroting 1999 resulteerde dat bij een trendmatige groei van het Bruto Binnenlands Inkomen BNI[1] van 2,25 % in een constante reële groei van de primaire uitgaven van ongeveer 1,6 % (tegenover een reële groei van de ontvangsten in dat geval van ongeveer 1,2 %).
Bij dit groeipad van 1,6 % zou volgens de ramingen van de HRF de Vlaamse begroting in 2000 nog een lichte stijging van het begrotingsoverschot realiseren (van een vooropgezet saldo van 13,5 mld in 1999 naar 14,4 in 2000). Vanaf 2001 zou het begrotingsoverschot geleidelijk kunnen verminderen, waarbij de afbouw van het overschot stelselmatig toeneemt met de jaren (in 2001 een vermindering van amper 0,5 mld oplopend tot 3,2 mld in 2010).

Voor 2000 heeft de regering een begroting ingediend (en bij de budgetcontrole bevestigd) die nog steeds een substantiële reserve aanhoudt t.a.v. het vereiste HRF – saldo. De aangepaste begroting komt volgens de toelichting bij de aangepaste begroting uit op een HRF – saldo van 20,1 mld of 5,7 mld hoger dan het vereiste overschot. Daarmee werd grotendeels de politiek van de vorige regering doorgetrokken die ook een substantiële reserve aanhield t.a.v. de HRF – richtlijnen.

Moet deze politiek verder doorgetrokken worden vanaf 2001 of volstaat het dat de begroting zich vanaf 2001 strikt afstemt op het saldo zoals de HRF voorschrijft?

---

1 De middelen van de gewesten en gemeenschappen zijn in de definitieve fase afgestemd op de groei van de economie, tenminste wat de overgedragen personenbelasting betreft (exclusief het gedeelte dat samenhangt met het solidariteitsmechanisme). In het kader van de financieringswet wordt voor de reële economische groei echter de reële groei van het BNI gebruikt en niet het BBP. Het verschil tussen beide wordt bepaald door de evolutie van de ruilvoet. Bij verslechterende ruilvoet is de reële groei van het BNI kleiner dan die van het BBP.

Volgende principes worden daarbij het best aangehouden:

a) de afbouw van de begrotingsoverschotten vanaf 2001 is verantwoord. Ze zijn het resultaat van een beleid dat er precies op gericht was om in de definitieve fase van de financieringswet de lagere groei van de ontvangsten te ondersteunen. Er zijn dan ook geen redenen om die afbouw verder uit te stellen, rekening houdend met het feit dat Vlaanderen reeds in het verleden en ook nog in 2000 ruime reserves heeft opgebouwd t.a.v. de HRF - normen[2]. Zonder afbreuk te doen aan de vereiste om verder nog de schuld af te bouwen is het dan ook perfect verdedigbaar om vanaf 2001 het begrotingsoverschot systematisch te verminderen. De snelheid waarmee die afbouw gerealiseerd wordt kan nog ter discussie worden gesteld, maar vanaf 2001 kunnen de begrotingssaldi dalen;

b) een begrotingsnorm die afgestemd wordt op begrotingssaldi loopt het gevaar sterker beïnvloed te worden door conjuncturele schommelingen. Het spreekt vanzelf dat het bij gunstige economische omstandigheden gemakkelijker wordt om een bepaald overschot aan te houden, waardoor de beschikbare beleidsruimte in dat jaar (of door het mechanisme van de financieringswet in een volgend jaar) wordt uitgebreid. Dat komt in botsing met de vereiste om zo veel mogelijk een a – cyclisch begrotingsbeleid te voeren. Bovendien loopt een dergelijke aanpak het gevaar om de grotere beleidsruimte ten gevolge van conjuncturele schommelingen in te vullen met recurrente maatregelen die bij een vertraagde of tegenvallende groei dan niet verder kunnen aangehouden worden zonder afbreuk te doen aan de vereiste begrotingssaldi.

Beide principes zullen op een evenwichtige manier moeten omgezet worden in een concreet meerjarenprogramma voor de eerstkomende jaren. Dat meerjarenprogramma moet worden vastgelegd bij de opmaak van de begroting 2001. De belangrijkste elementen en mogelijke opties rekening houdend met de concrete parameters die voor de komende jaren van toepassing worden in het volgende punt uiteengezet. De aandacht wordt vooral toegespitst op de rest van de legislatuur.

De uitvoering van de begroting 1999 komt overigens uit op een HRF – overschot van ruim 32 mld (voor de berekening en de toelichting zie bijlage), terwijl de HRF – norm voor dat jaar slechts een overschot vooropzette van 13,5 mld.

3.2 Concrete elementen voor de vastlegging van een meerjarige begrotingsnorm 2001 - 2004

3.2.1 De belangrijkste basisgegevens

Bij het uitstippelen van de toekomstige begrotingsnorm speelt uiteraard de uitgangspositie een belangrijke rol: de schuldpositie eind 1999 en de weerslag van de begroting 2000 op de schuldontwikkeling. Daarnaast zijn er uiteraard de ramingen van de ontvangsten voor de komende jaren en de aan te houden rentevoeten. De belangrijkste gegevens en hypothesen voor deze parameters zijn samengevat in bijlage I bij dit advies.

De realisatie van de begroting 1999 komt uit op een HRF – saldo van iets meer dan 32 mld. Dit HRF – saldo stemt in grote lijnen overeen met de effectieve evolutie van de schuld van de Vlaamse gemeenschap met inbegrip van de schuld op Aquafin. Per eind 1999 is deze schuld dan ook afgenomen tot 277,4 mld[3]. Dat geeft een schuldratio (schuld in % van de ontvangsten) van 44,9 %. De aangepaste begroting 2000 is opgemaakt met een HRF- saldo van iets meer dan 20 mld. Bij hypothese brengen we dat saldo in mindering op de schuldpositie einde 2000. Het niveau aan "gecorrigeerde primaire uitgaven"[4] in de aangepaste begroting bedraagt 598,2 mld.

Het meest doorslaggevend is de raming van de ontvangsten. Daarbij speelt in het bijzonder voor de eerstkomende jaren de conjuncturele toestand een belangrijke rol. Voor de eestkomende jaren maken we gebruik van de ramingen van het Planbureau in de economische vooruitzichten 2000 – 2005 (april 2000). Voor 2001 hanteren we een reële groei van het BNI van 2,6 %, voor de jaren 2002 – 2004 schommelend rond 2,4 % tot 2,6 %[5].

---

3 Deze schuld is samengesteld uit de schuld op de officiële schuldstaten van de Vlaamse gemeenschap verhoogd met de financiële schulden op Aquafin. Per eind 1998 bedroeg die schuld 293,8 mld. In de loop van 1999 is een deel van de schuld voor de nationale sectoren geïntegreerd in de Vlaamse schuld (ten belope van 16,8 mld). Die opname samen met de effectieve schuldafbouw geeft een schuld eind 1999 van 277,4 mld. In tegenstelling met schulddefinities in vroegere begrotingsnormen hanteren we voor de nieuwe berekeningen deze schulddefinitie.

4 Dit begrip is afgeleid van de "gecorrigeerde uitgaven" in de HRF – definitie : alle begrotingsuitgaven verminderd met de aflossingen en de reserveringen, verhoogd met de beleidsuitbreidende initiatieven op Aquafin.

5 Planbureau: Economische vooruitzichten 2000 – 2005, april 2000. De BFW gebruikt evenwel niet het BBP als parameter voor de berekening van de middelen, maar wel het BNI. In de ramingen van het planbureau wordt voor de periode vanaf 2001 gerekend met een lichte afwijking tussen de reële groei van het BBP en het BNI. Voor de raming zelf gaan we evenwel uit van een gelijke reële groei.

Op grond daarvan is een groei van de ontvangsten binnen het kader van de financieringswet te verwachten die vrij gelijkmatig is over de jaren 2001 – 2004, maar duidelijk wel positiever dan de groei bij een meer trendmatige groei van 2,25 %. De ontvangsten van 2001 zullen evenwel ook nog bijkomend beïnvloed worden door de uiterst gunstige economische groei in 2000. Die is immers nog niet verwerkt in de begroting 2000 en zal van invloed zijn op de begroting 2001 via het systeem van de verrekeningen. In de aangepaste begroting werd uitgegaan van een BNI van 2,5 % en een inflatiecijfer van 1,3 %. Meer recentere ramingen geven in ieder geval een hoger inflatiecijfer. In de jongste ramingen (juni 2000) gaat het planbureau uit van 1,8 %. De meest recente ramingen voor economische groei mikken op 3,6 tot 3,8 %. De reële groei van het BNI zal evenwel kleiner zijn dan de groei van het BBP door naar verwachting een verdere verslechtering van de ruilvoet wat de reële groei van het BNI drukt. Een stijging van de oorspronkelijke groei (2,5 %) is echter niet onrealistisch. Voorlopig stellen we als basisraming voor toch uit gaan van een voorzichtige raming : we houden die op 2,5 % BNI en 1,5 % inflatie. De definitieve cijfers in het kader van de financieringswet voor 2000 en derhalve als uitgangsbasis voor de volgende jaren zullen ook nog positief beïnvloed worden door een hogere definitieve BNI – groei voor 1999 (1,96 % in plaats van de tot nu toe aangehouden 1,8 %). Voor inflatie houden we het voor de volgende jaren op 1,5 %.

Toepassing van deze parameters[6] leidt tot volgende groeiverwachtingen voor de ontvangsten van de Vlaamse gemeenschap:

	Nominaal (mld)	*Reële groei*
2001	22,7 mld	2,07 %
2002	17,8 mld	1,21 %
2003	19,9 mld	1,44 %
2004	19,9 mld	1,37 %

In ieder geval 2001 springt uit met een vrij forse groei in vergelijking met de volgende jaren (hoewel ook nog rekening wordt gehouden met een economische groei die hoger ligt dan de trendmatige groei van 2,25 %).

---

6 Voorzichtigheidshalve houden we het voor de gewestelijke belastingen en het kijk – en luistergeld voorlopig ook nog op een reële nulgroei, wat uitgesproken lager is dan wat in de afgelopen jaren werd gerealiseerd. De ontvangsten per einde mei 2000 in vergelijking met de overeenstemmende periode in 1999 liggen voor deze categorie 1,88 % hoger (wat nauwelijks hoger is dan een reële nulgroei).

Bovendien is daarbij nog geen rekening gehouden met niet onwaarschijnlijke gunstiger cijfers voor 2000, waardoor de verrekening in 2001 nog groter zou worden. Ten titel van voorbeeld: een reële groei van het BNI van 3 % gekoppeld aan een inflatiecijfer van 1,8 % in 2000 zou de groei van de ontvangsten in 2001 optrekken tot 29,4 mld of een reële groei van 3,13 % in vergelijking met de aangepaste begroting 2000.

3.2.2 *Mogelijke scenario's voor het concreet vastleggen van de begrotingsnorm voor de periode 2001 – 2004*

In de praktijk zijn voor de regering een drietal mogelijke scenario's aan te houden:

a) een scenario van "constante groeivoet op de primaire uitgaven" uitgaande van de schuldpositie eind 2000 en de gecorrigeerde primaire uitgaven in de aangepaste begroting 2000. Dergelijk scenario is eigenlijk op te vatten als een actualisatie van de ramingen van de HRF uit 1999, maar rekeni houdend met de nieuwe uitgangspositie en met de hierboven voorgestelde hypothesen;

b) een scenario waarbij vanaf 2001 de regering strikt de begroting vastlegt op het HRF –saldo dat in het samenwerkingsakkoord voor 2001 is vooropgesteld, namelijk 13,9 mld. Dat scenario stemt eigenlijk het meest overeen met wat de regering tot nu toe als norm heeft vooropgezet en wat ook als referentie voor het bepalen van de beleidsruimte aangehouden werd in het meerjarenprogramma 2000 - 2002[7];

c) een derde scenario gaat uit van het vooropgezette HRF – saldo uit het advies van 1999 voor het jaar 2004, namelijk 12,4 mld. In dit scenario wordt de afstemming van het begrotingssaldo op de HRF – norm gespreid doorgevoerd. In het bijzonder wordt de forse vermindering van het overschot tussen 2000 en de volgende jaren van de legislatuur gespreid doorgevoerd in tegenstelling met het vorige scenario waar het grootste deel van die vermindering als mogelijke beleidsruimte in 2001 wordt geconcentreerd.

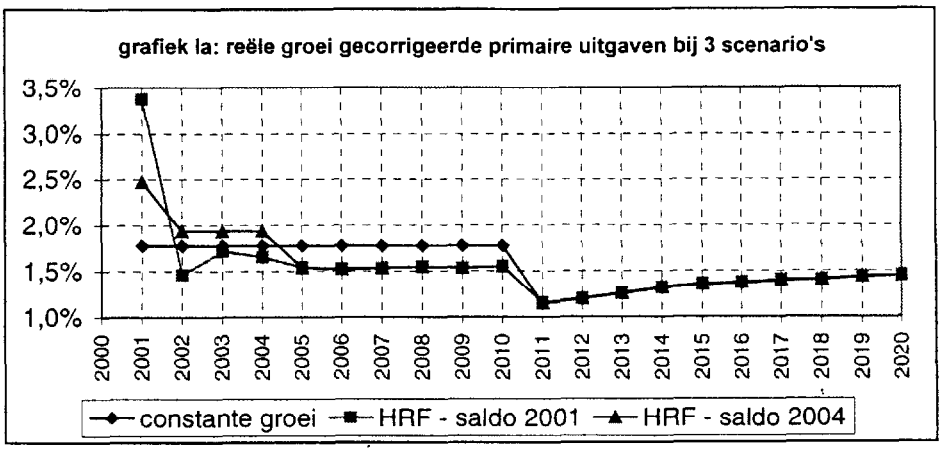
De resultaten van deze drie scenario's zijn in onderstaande grafieken samengevat.

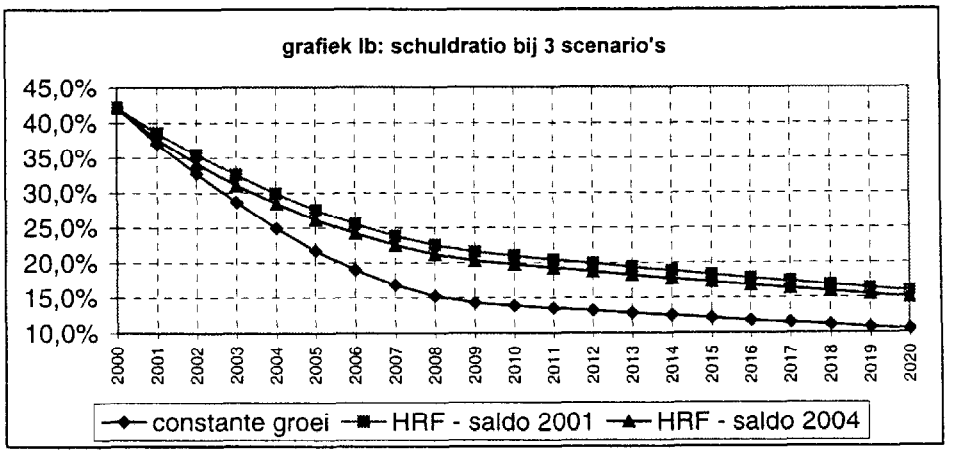
---

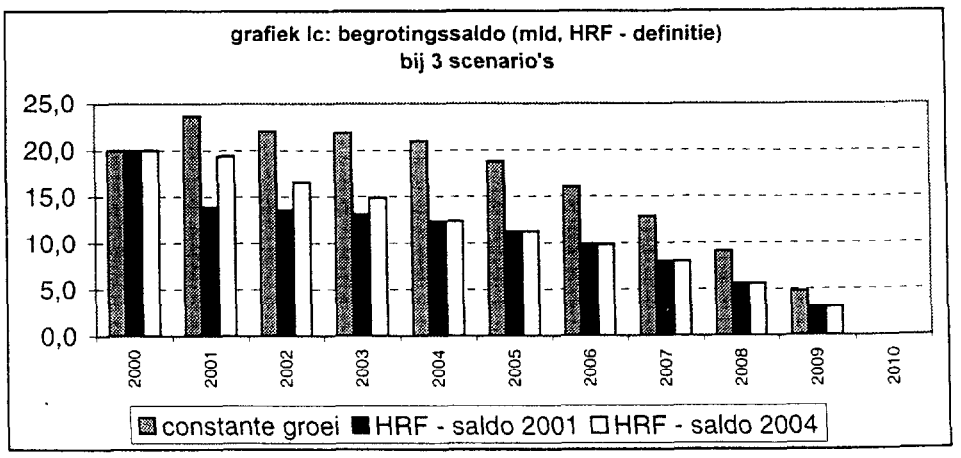
7 Vlaams parlement stuk 13 (1999 – 2000) nr. 1 – bijlage.

Het scenario "constante groei" geeft aan dat de gewijzigde uitgangspositie en de hogere groeiverwachtingen in de eerste jaren (vanaf 2005 is de raming gebaseerd op een trendgroei van 2,25 %) aanleiding zijn tot een lichte verhoging van de constante groeivoet: tot ongeveer 1,78 %. Het meest opvallend echter is de vaststelling dat in de eerste jaren geen sprake is van een vermindering van het begrotingsoverschot. Integendeel. Voor het geheel van de legislatuur zou het begrotingsoverschot op een zeer hoog niveau gehandhaafd blijven. De gunstige economische vooruitzichten en de weerslag ervan op de ontvangsten van de Vlaamse gemeenschap worden bijna volledig aangewend om het overschot op dat hoge peil te houden. Dat heeft dan wel als gevolg dat naast een grotere schuldafbouw de groeimogelijkheden in de volgende jaren bijkomend wordt ondersteund.
In de andere scenario's is dat niet het geval. Een bijkomende reserve wordt t.a.v. het nu bestaande HRF – saldo niet langer aangehouden, tenminste vanaf 2004. In het scenario "HRF – saldo 2001" geldt dat al vanaf 2001. De steile vermindering van het begrotingsoverschot in 2001 creëert bovendien in dat jaar een extra beleidsruimte, die er in de volgende jaren van de legislatuur niet meer is. Globaal voor het geheel van de legislatuur en voor de effecten op de volgende jaren lopen scenario's "HRF – saldo 2001" en "HRF – saldo 2004"niet ver uit elkaar.

Het scenario "constante groei" stemt niet overeen met één van de hierboven aangehouden principes, namelijk dat vanaf 2001 een afbouw van het begrotingsoverschot en aanwending ervan voor bijkomende beleidsruimte kan verantwoord worden. Daarom wordt dan ook voorgesteld dit scenario niet aan te houden, maar wel over te stappen naar de effectieve afstemming op de HRF – saldi die voor de eerstkomende jaren zijn vastgelegd. De keuze tussen de twee overige scenario's is hoofdzakelijk een keuze over de spreiding van de beleidsruimte binnen de legislatuur. Voor het geheel van de legislatuur is er niet zo een groot verschil. Dat blijkt uit een vergelijking tussen de bruto beleidsruimte die in beide scenario's beschikbaar komt, zoals opgenomen in tabel I.


grafiek Ia: reële groei gecorrigeerde primaire uitgaven bij 3 scenario's
3,5%
3,0%
2,5%
2,0%
1,5%
1,0%
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
2017
2018
2019
2020
constante groei
HRF - saldo 2001
HRF - saldo 2004


grafiek Ib: schuldratio bij 3 scenario's
45,0%
40,0%
35,0%
30,0%
25,0%
20,0%
15,0%
10,0%
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
2017
2018
2019
2020
constante groei
HRF - saldo 2001
HRF - saldo 2004


grafiek Ic: begrotingssaldo (mld, HRF - definitie)
bij 3 scenario's
25,0
20,0
15,0
10,0
5,0
0,0
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
constante groei
HRF - saldo 2001
HRF - saldo 2004

Bruto beleidsruimte staat gelijk aan de toelaatbare groei van de gecorrigeerde primaire uitgaven zonder evenwel rekening te houden met de dynamiek van ongewijzigd beleid of de weerslag van reeds genomen maatregelen die uiteraard de bruto beleidsruimte geheel of gedeeltelijk kunnen innemen.

Tabel I: evolutie van de bruto beleidsruimte bij twee scenario's voor de afstemming van de Vlaamse begroting op HRF – norm (in mld)

	scenario: HRF - saldo 2001				scenario: HRF - saldo 2004			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
stijging van de ontvangsten	22,7	17,8	19,9	19,9	22,7	17,8	19,9	19,9
daling van de rentelasten	0,7	0,6	0,6	0,6	0,7	0,9	0,7	0,7
daling van het begrotingsoverschot	6,1	0,3	0,5	0,7	0,6	2,9	1,7	2,5
jaarlijkse bruto beleidsruimte	29,5	18,8	21,0	21,2	24,0	21,6	22,3	23,1
saldo (HRF - definitie)	13,9	13,6	13,1	12,4	19,4	16,5	14,9	12,4

Bij het scenario "HRF – saldo 2001" is er – meer dan bij een gespreide afstemming op de HRF – norm tegen 2004 – het gevaar van een conjuncturele knik in de groei van de beleidsruimte. De relatief hoge toelaatbare groei van de primaire uitgaven die bij het tweede scenario mogelijk is in 2001 mag dan ook geen aanleiding zijn tot een sterke verhoging van de structurele groei op de begroting. Die is immers bij ongewijzigde financieringswet niet aan te houden. En vooralsnog moet de regering haar begrotingsvooruitzichten afstemmen op het verder aanhouden van de bestaande financieringswet zonder te speculeren op bijkomende middelen ten gevolge van een wijziging van de financieringswet. Dat moet zeker het geval zijn bij de opmaak van de begroting 2001.

De tabel geeft bovendien ook aan hoe in beide scenario's het effectieve HRF – saldo zou evolueren. In het scenario van strikte toepassing stemt dat uiteraard volledig overeen met de vooropgezette HRF – norm. In het andere scenario is er tot en met 2003 nog een reserve t.a.v. de eigenlijke HRF – norm. De afbouw van het overschot volgt een heel ander patroon. In 2001 is er overigens slechts een zeer lichte vermindering t.a.v. de aangepaste begroting 2000. In de volgende jaren neemt die afbouw toe. De geringe vermindering van het begrotingsoverschot in 2001 wordt evenwel gecompenseerd door een grotere stijging van de ontvangsten, waardoor in het tweede scenario de evolutie van de bruto beleidsruimte gelijkmatiger gespreid is over de rest van de legislatuur.

4. *Ongewijzigd beleid en raming van de beleidsruimte voor de periode 2001 – 2004*

4.1 De raming ongewijzigd beleid 2001 - 2004

4.1.1 Algemeen

In het punt 3 is de begrotingsnorm uiteengezet en is berekend wat bij de voorgenomen begrotingsnorm voor de eerstkomende jaren de jaarlijkse bruto beleidsruimte kan zijn. Die bruto beleidsruimte wordt in het kader van de begrotingsnorm berekend in de definities van de HRF en stemt in dat geval overeen met de toelaatbare stijging van de zogenaamde gecorrigeerde primaire uitgaven. In de definities van de HRF zijn deze gecorrigeerde primaire uitgaven gelijk aan de totale betalingskredieten op de begroting (inclusief op de organieke fondsen) verminderd met de intresten ingeschreven in de algemene begroting en met de aflossingen op de schuld. Bovendien worden ook de reserveringen (in het bijzonder voor het zorgfonds) in mindering gebracht. Wel wordt bijkomend rekening gehouden met de zogenaamde beleidsuitbreidende initiatieven: in de praktijk gaat dat over Aquafin.

De bekomen bruto beleidsruimte is uiteraard niet volledig beschikbaar voor nieuwe initiatieven. Er moet immers rekening worden gehouden met de dynamiek van de begroting bij ongewijzigd beleid.

Zoals in de adviezen van de vorige jaren wordt die dynamiek in eerste instantie geraamd op het niveau van de beleidskredieten, met name de verbintenissen die de regering bij het verder zetten van het huidige en reeds vastgelegde beleid naar verwachting zal aangaan in de komende jaren. Nieuwe en nog niet uitdrukkelijk besliste beleidsinitiatieven zijn daarbij per definitie uitgesloten. De beleidskredieten die in deze raming aan de orde zijn stemmen overeen met wat in de SERV – analyses van de voorbije jaren als beleidskredieten is aangehouden. Verder is dan ook sprake van de "beleidskredieten – definitie SERV"[8].

---

8 We maken hier verder geen gebruik meer van de definities voor beleidskredieten zoals die onder de vorige regering werden gehanteerd in het kader van de euromeesternorm.

Omwille van het gewicht ervan en in het bijzonder omwille van de impact op de algemene begroting worden hierbij ook de beleidskredieten op de DAB's MINA - fonds en VIF in rekening gebracht[9].
In een tweede stap worden die beleidskredieten omgezet in te verwachten betalingskredieten of primaire uitgaven. Tenslotte worden daarvan de gecorrigeerde primaire uitgaven (HRF – definitie) afgeleid met het oog op de confrontatie met de bruto beleidsruimte. Van belang bij het onderscheid tussen de primaire uitgaven (definitie SERV) en de gecorrigeerde primaire uitgaven is naast de reeds genoemde correcties (voor reserveringen en Aquafin) het feit dat de HRF geen rekening houdt met de uitgaven die op de DAB's gefinancierd worden met eigen ontvangsten. Voor het MINA - fonds betreffen de eigen ontvangsten in hoofdzaak de milieuheffingen.

4.1.2 De resultaten van de raming bij ongewijzigd beleid

Niveau beleidskredieten

In tabel II zijn de algemene resultaten op het niveau van de beleidskredieten samengevat.

Tabel II : nominale groei van de beleidskredieten (SERV – definitie) bij ongewijzigd beleid 2001 – 2004 (in mld)

	aangepaste begroting 2000	jaarlijkse nominale groei bij ongewijzigd beleid 2001	2002	2003	2004
ngk*	528,2	17,2	15,1	22,7	11,4
dotaties**	-31,4	-2,6	-1,3	-1,5	0,1
gvk	43,5	0,4	0,6	0,6	0,6
vm	41,3	-5,3	0,5	0,5	0,6
vrk	1,7	0,0	0,0	0,0	0,0
dab's	46,1	3,3	1,0	1,2	1,1
totaal	629,4	13,0	16,1	23,6	13,8

* in 2000 ngk inclusief bijkredieten - intresten, aflossingen en vereffeningskredieten
** vanaf 2001 - teken is gelijk aan verhoging dotaties

---

9 Er wordt uiteraard geconsolideerd om dubbeltellingen te vermijden: de opname van de vastleggingskredieten van de DAB's wordt gecompenseerd door het in mindering brengen van de dotaties vanuit de begroting.

Globaal verwachten we voor de begroting 2001 in vergelijking met de aangepaste begroting 2000 bij ongewijzigd beleid een vrij matige groei op het niveau van de beleidskredieten: in lopende prijzen ongeveer 13 mld, wat neerkomt op een nominale groei die amper boven de 2 % uitkomt. In reële termen zou dat een groei zijn van iets meer dan 0,55 %. De jaarlijkse groei van de beleidskredieten zou in de daaropvolgende jaren bij het verder doortrekken van het beleid 2000 toenemen tot 16 mld, om in 2004 terug te vallen op ongeveer 14 mld. In 2003 is er evenwel een uitschieter te verwachten die samenhangt met de recente beslissing van de regering over de toekenning van afcentiemen. Het goedgekeurde ontwerpdecreet (regering 16 juni) plant een belastingsvermindering voor alle inwoners in het Vlaamse gewest van 2.500 bef (voor zover ze belastingen betalen). De belastingsvermindering is voor het eerst van toepassing op de inkomens van 2000, dus vanaf het aanslagjaar 2001. Bij een toepassing van de vermindering bij de inkohiering van de belastingen is pas rekening te houden met een substantieel effect vanaf 2002. Op kruissnelheid (dus vanaf 2002) zou de totale budgettaire last uitkomen op iets minder dan 10 mld. We nemen aan dat in 2001 zoals in 2000 een overdraagbaar krediet van 3,2 mld wordt ingeschreven, wat reeds een beschikbaar krediet geeft van 6,4 mld in 2002, zodat een nieuw krediet van 3,2 zou volstaan. Pas vanaf 2003 zou het volle krediet van 9,6 mld moeten worden ingeschreven in de begroting, omdat geen beroep meer kan gedaan worden op overgedragen kredieten. Dat verklaart de piek in 2003.

Er zijn onmiddellijk bij de raming voor 2001 twee opvallende vaststellingen te maken. Er wordt voor 2001 rekening gehouden met een substantiële vermindering van de vastleggingsmachtigingen in vergelijking met de aangepaste begroting 2000. Deze vermindering is uitsluitend te wijten aan het niet verder doortrekken van twee voorlopig als eenmalig te beschouwen inspanningen in 2000. Aan de ene kant is er de verhoging in 2000 op het VIPA voor de ziekenhuizen, waarvan de toelichting bij de begroting 2000 aangeeft dat het verder doortrekken van deze inspanning het voorwerp van een onderzoek zal zijn[10]. De eenmalige inspanning wordt geraamd op 1,5 mld. Aan de andere kant is er de eenmalige inspanning om de opgeloper achterstand op het fonds voor economische expansie weg te werken. Die eenmalige inspanning (ingeschreven bij de budgetcontrole) wordt geraamd op 4,3 mld (waarvan 2,8 mld voor de grote ondernemingen en 1,5 mld voor de kmo–sector). Het verhoogde budget voor zogenaamd constant beleid wordt wel verder doorgetrokken naar de volgende jaren, wat overigens gezien de huidige conjunctuur een redelijke veronderstelling is.

---

10 Vlaams parlement, stuk 13 (1999 – 2000) – nr. 1 p. 317.

Een tweede vaststelling betreft de begrotingsdotatie voor de DAB's, waarvoor in 2001 een vrij forse toename verwacht wordt van 2,6 mld. Deze toename hangt samen met een vrij forse stijging van de kredieten op de betrokken DAB's (met name nominaal iets meer dan 7 %, voor een verklaring zie verder) die slechts in zeer beperkte mate bij ongewijzigd beleid zal gecompenseerd worden door een stijging van de eigen ontvangsten op die DAB's. De ontwikkeling is vooral een zaak van het MINA-fonds en gaat uiteraard uit van een ongewijzigd beleid inzake de milieuheffingen.

De globale nominale stijging kan overigens nog verder uitgesplitst worden.
In eerste instantie is er bij de nominale raming gewoon rekening te houden met het effect van de inflatie. Er wordt voor de volgende jaren rekening gehouden met een gemiddelde inflatie van 1,5 %. In onze raming gaan we ervan uit dat abstractie makend van alle andere effecten (inclusief de indexaanpassing van de lonen) dit uitsluitend inflatie – effect aanleiding is tot een verhoging van de nominale beleidskredieten van ongeveer 2,9 mld (wat op de totale beleidskredieten overeenstemt met een groei van ongeveer 0,46 % of een effect van de verwachte inflatie voor ongeveer 1/3°).
Belangrijker is het effect van de indexaanpassing voor de lonen (zowel de kredieten die expliciet tot de horizontale begroting lonen behoren als de kredieten waar de loonfactor mee in doorwerkt) . Uitgaande van de meest recente ramingen van het planbureau (d.d. 8 juni 2000) voor de groei van de gezondheidsindex tot en met december 2000 (die uitkomt gemiddeld op 1,3%) en rekening houdend met een gemiddelde groei in 2001 van 1,5 % is een overschrijding van de spilindex te verwachten in januari 2001, wat aanleiding is tot een loonaanpassing vanaf maart 2001. Het globale effect (met name de stijging t.a.v. de aangepaste begroting 2000, waarin nog rekening is gehouden met ongeveer 900 mln voor een indexprovisie)[11] wordt geraamd op bijna 5 mld. De eerstvolgende jaren stijgt het effect nog wat omdat boven op een nieuwe aanpassing van de lonen in de eerstvolgende jaren ook het effect van de loonaanpassing op jaarbasis telkens doorwerkt. Dergelijk effect is er niet in 2001 omdat er in 2000 geen indexaanpassing was.

Naast deze "nominale" effecten zijn er tenslotte ook nog aanpassingen die als dusdanig niet door de inflatie of de loonaanpassing beïnvloed worden.

---

11 Rekening houdend met het feit dat er geen loonaanpassing komt in 2000 zal dat krediet niet aangewend worden.

Te denken valt aan bijv. de weerslag van de leerlingenevolutie op de onderwijsuitgaven, aan de weerslag van de "loondrift" die in sommige sectoren optreedt (en aanleiding is tot een reële stijging van de loonmassa). Verder zijn er natuurlijk de eventuele schrappingen van eenmalige initiatieven en uiteraard de weerslag van nieuwe reeds goedgekeurde maatregelen.
De door ons voor de periode 2001–2004 geraamde "reële" effecten zijn samengevat in tabel III.

Tabel III: jaarlijkse "reële" effecten bij ongewijzigd beleid, niveau beleidskredieten (definitie SERV) 2001–2004 (in mld)

	aangepaste begroting 2000	jaarlijkse reële evolutie bij ongewijzigd beleid 2001	2002	2003	2004
ngk*	528,2	10,5	6,8	13,5	5,3
dotaties**	-31,4	-2,2	-0,9	-1,1	0,4
gvk	43,5	-0,2	0,0	0,0	0,0
vm	41,3	-5,8	0,0	0,0	0,0
vrk	1,7	0,0	0,0	0,0	0,0
dab's	46,1	2,9	0,6	0,8	0,7
totaal	629,4	5,1	6,6	13,2	6,4

* in 2000 ngk inclusief bijkredieten - intresten, aflossingen en vereffeningskredieten
** vanaf 2001 - teken is gelijk aan verhoging dotaties

In 2001 zou dat globale effect 5,1 mld bedragen, in de volgende jaren neemt het toe tot ongeveer 6,5 mld, met uiteraard een belangrijke uitschieter in 2003 als de weerslag van de lastenvermindering op kruissnelheid komt. De samenstelling in 2001 wijkt echter fundamenteel af van de ramingen in de volgende jaren. De schrapping van eenmalige beleidskredieten weegt zwaar door op de evolutie in 2001 en is bij de raming niet meer aan de orde in de volgende jaren. Voorts is in 2001 ook op het niveau van de beleidskredieten rekening te houden met een bijkomende stijging van de kredieten t.a.v. de aangepaste begroting 2000 omdat er wellicht geen gebruik meer kan gemaakt worden van reserves die bij de budgetcontrole werden aangeproken. Dat is bijv. het geval voor de dotaties op het MINA-fonds[12] t.a.v. Ovam en de Vlaamse milieumaatschappij. Een zelfde fenomeen is ook in rekening te brengen voor bijv. de dotatie aan het VFSIPH. En bij de budgetcontrole heeft de regering ook de dotatie aan de VDAB voor de tewerkstellingsprogramma's met ruim

12 Uiteraard is er ook rekening te houden met de stijging van de overdrachten aan Aquafin die weliswaar ook voor een deel beïnvloed worden door inflatie, maar grotendeels toch voortvloeien uit het contractuele mechanisme dat van toepassing is voor de vergoedingen aan Aquafin.

1,6 mld kunnen verminderen omwille van een onbelast saldo op de VDAB. Bij hypothese wordt aangenomen dat vanaf 2001 dergelijke saldi niet meer beschikbaar zijn.

En tenslotte zijn er een aantal maatregelen die vanaf 2001 onvermijdelijk een belangrijk effect op de begroting zullen hebben. Daarbij gaat het vooral over de maatregelen die voorvloeien uit de akkoorden die afgesloten werden voor de social profit en voor de onderwijssector. Voor 2001 worden beide soorten maatregelen te samen geraamd op een bijkomende impuls van ongeveer 3,8 mld. Daarnaast werken uiteraard ook vroeger goedgekeurde maatregelen door (zowel in de social profit als bijv. het tivoli – akkoord voor het basisonderwijs).
Op het niveau van de beleidskredieten (definitie SERV) is de recente beslissing over het op gang trekken van de zorgverzekering zonder invloed omdat bij de raming "ongewijzigd beleid" sowieso wordt rekening gehouden met een globaal krediet voor de volgende jaren van 4 mld. Stelselmatig zal weliswaar een groter deel van dat bedrag besteed worden aan de budgettaire bijdrage voor de eigenlijke zorgverzekering en minder voor reservering. Op het niveau van de beleidskredieten maken we daar geen onderscheid tussen. Het effect speelt wel bij het berekenen van de gecorrigeerde primaire uitgaven (zie verder). Overigens valt bij de huidige afspraken over de invoering van de zorgverzekering rekening te houden met een budgettaire bijdrage die zou stijgen van 280 mln in 2001 tot 3,3 mld in 2003 (en verder op dat niveau). Er wordt aangenomen dat de rest van het jaarlijkse krediet van 4 mld beschikbaar blijft voor reservering.

Niveau primaire uitgaven en gecorrigeerde primaire uitgaven

De globaal genomen beperkte groei van de beleidskredieten bij ongewijzigd beleid (in het bijzonder ook door het niet doortrekken van een aantal eenmalige maatregelen uit de begroting 2000) zal naar verwachting niet kunnen aangehouden worden op het niveau van de primaire uitgaven. Integendeel. In 2001 is rekening te houden met een forse inhaalbeweging op de uitgaven waardoor bij een eerder geringe toename van de beleidskredieten (of nieuwe verbintenissen die de regering kan aangaan) een forse stijging van de betalingskredieten te verwachten is.

Tabel IV vat de ramingen voor de primaire uitgaven en de daarvan afgeleide gecorrigeerde primaire uitgaven samen.

De tabel geeft ook aan hoe de overgang moet gemaakt worden van primaire uitgaven (definitie SERV) naar gecorrigeerde primaire uitgaven (definitie HRF) die te confronteren zijn met de hoger berekende bruto beleidsruimte.

De groei van de primaire uitgaven die overeenstemmen met de beleidskredieten (definitie SERV) wordt voor 2001 geraamd op 27,4 mld, dat is 14,4 mld meer dan de verwachte groei van de beleidskredieten zelf. De belangrijkste verklaring is te zoeken bij de raming van de vereffeningskredieten (de betalingskredieten die overeenstemmen met de vastleggingsmachtigingen). Terwijl omwille van het schrappen van een aantal eenmalige kredieten de vastleggingsmachtigingen bij ongewijzigd beleid in 2001 met 5,3 mld zouden dalen verwachten we voor de overeenstemmende betalingskredieten een stijging van 7,3 mld. De verklaring daarvoor is vooral te zoeken in de budgetcontrole 2000. Bij de budgetcontrole werd een dubbele beweging uitgevoerd: aan de ene kant een forse verhoging van de vastleggingsmachtigingen in vergelijking met de initiële begroting 2000 van 6,3 mld en aan de andere kant een forse daling van de vereffeningskredieten voor deze machtigingen van 4,5 mld. Bijkomende machtigingen veroorzaken onvermijdelijk bijkomende uitgaven die op de komende begrotingen hun weerslag zullen hebben. En tenzij er structurele oorzaken of duidelijke overschatting bij de initiële begroting aan de orde is zijn de verminderde betalingskredieten de eerstvolgende begrotingsjaren te compenseren. Dit fenomeen zal spelen in 2001. Overigens komen de vereffeningskredieten zelfs na die forse stijging van 7,3 mld (t.a.v. de aangepaste begroting) nog maar uit op 34,7 mld, wat nog altijd lager is dan het vergelijkbare niveau aan vastleggingsmachtigingen (raming voor 2001: 36 mld)[13]. Een substantiële stijging is bovendien te verklaren door het ruim gebruik dat bij de budgetcontrole kon gemaakt worden van saldi (vooral omwille van tragere uitvoering van de voorgenomen maar wel beschikbare machtigingen). Daarnaast is er ook nog het effect op de eerstkomende jaren van de eenmalige inhaalbeweging voor economische expansie bij de budgetcontrole 2000 (4,3 mld). Hoewel die eenmalige inhaalbeweging in onze raming van ongewijzigd beleid niet wordt doorgetrokken in 2001 is toch rekening te houden met uitgaven daarvoor ten belope van ongeveer 1,5 mld.

---

13 Dat de vereffeningskredieten in de afgelopen jaren lager waren dan de daarmee overeenstemmende vastleggingsmachtigingen was normaal omwille van de forse stijgingen op die machtigingen (vooral vanaf 1998). Dergelijke stijging heeft slechts met vertraging een effect op de betalingskredieten, maar het effect treedt hoe dan ook op na verloop van tijd.

Tabel IV : jaarlijkse nominale groei van de primaire uitgaven (definitie SERV) en van de gecorrigeerde primaire uitgaven (HRF) in 2001–2004 (in mld)

	aangepaste begroting	jaarlijkse nominale toename bij ongewijzigd beleid			
	2000	2001	2002	2003	2004
ngk beleidskredieten	528,2	17,2	15,1	22,7	11,4
dotaties*	-31,4	-2,6	-1,3	-1,5	0,1
ngk vereffeningskredieten	27,4	7,3	0,8	1,6	-0,2
gok	41,4	2,2	2,4	1,3	0,9
vrk	1,7	0,0	0,0	0,0	0,0
DAB's**	84,5	3,3	1,0	1,2	-0,2
primaire uitgaven (SERV)	651,7	27,4	18,1	25,3	12,0
- uitgaven DAB's	-84,5	-3,3	-1,0	-1,2	0,2
+ dotaties DAB's	31,4	2,6	1,3	1,5	-0,1
- reserveringen	-4,5	0,3	1,2	1,8	0,0
+ aquafin	4,0	0,0	0,0	0,0	0,0
gecorrigeerde primaire uitgaven (HRF)	598,2	27,0	19,5	27,4	12,1

* vanaf 2001 - teken is gelijk aan verhoging dotaties op de algemene begroting
** in 2000: inclusief 36 mld belast ok, vanaf 2001 exclusief belast ok

Verder wordt ook een vrij belangrijke inhaalbeweging op de gesplitste ordonnanceringskredieten verwacht (in de hypothese dat er geen GOK worden overgedragen naar 2001)[14]. Tegenover een verwachte groei van ongeveer 0,4 mld vastleggingskredieten zou er een toename staan van 2,2 mld ordonnanceringskredieten. Bij deze inhaalbeweging speelt in niet onbelangrijke mate de overdracht van vastleggingskredieten van 1999 naar de begroting 2000 ten belope van ongeveer 4,4 mld die een bijkomende druk op de uitgaven legt. Overigens raamde de regering in haar meerjarenbegroting 2001 – 2002 de stijging van de GOK in 2001 op 3,6 mld tegenover een stijging van de vastleggingskredieten met 300 mln. De inhaalbeweging werd derhalve nog veel hoger ingeschat dan in onze raming[15]. Bij die inhaalbeweging werd bovendien als meest belangrijke verklaring naar voor geschoven "het beheersen van de uitstaande verbintenissen". Er mag worden aangenomen dat dergelijke beheersing tot de intenties behoort van de regering.

De groei van de gecorrigeerde primaire uitgaven wijkt weinig af van de totale primaire uitgaven (definitie SERV). Ze zouden uitkomen op 27 mld. De overgang heeft te maken het feit dat bij de uitgaven in de HRF – definitie geen rekening wordt

---

14 Van 1999 naar 2000 bedroeg die overdracht overigens slechts een 500 mln.

gehouden met de uitgaven op de DAB's die gefinancierd worden met eigen middelen en met het effect van de reserveringen. Hier speelt de beslissing van de regering over het zorgfonds een rol. Er wordt verder een globaal bedrag ingeschreven van 4 mld, maar in gevolge de genomen beslissing zal een stijgend aandeel daarvan worden gebruikt voor de budgettaire bijdrage in de eigenlijke zorgverzekering. Voor 2001 zou die bijdrage nog beperkt zijn tot ongeveer 280 mln, maar bij de nu aangehouden hypothesen oplopen tot 3,3 mld op kruissnelheid in 2003. Het overblijvend bedrag (t.a.v. de 4 mld) zou verder als reservering worden ingeschreven. Dergelijke evolutie heeft wel als effect dat voor de berekening van de gecorrigeerde primaire uitgaven de reservering voor het zorgfonds stelselmatig daalt van 4 mld in 2000 tot ongeveer 700 mln vanaf 2003 (en uiteraard afgezien van uitbreidingen in het domein van de zorgverzekering).
Voor Aquafin wordt geen wijziging in het op te nemen bedrag voorzien (stabiliseert dus op 4 mld).

4.2 De raming van de netto beleidsruimte in de periode 2001 – 2004

De hierboven berekende groei van de gecorrigeerde primaire uitgaven bij ongewijzigd beleid is te confronteren met de bruto beleidsruimte die beschikbaar is bij toepassing van de voorgestelde begrotingsnorm.
Het resultaat van deze confrontatie is samengevat in tabel V. We maken de vergelijking met de twee scenario's die voor de rest van de legislatuur werden voorgesteld. De daaruit resulterende netto beleidsruimte is als volgt te interpreteren. Bij een strikte toepassing van het bestaande HRF – saldo vanaf 2001 zou het mogelijk zijn boven op ongewijzigd beleid nog bijkomende initiatieven te nemen ten belope van 2,5 mld. Ongewijzigd beleid bevat ook de maatregelen die de regering in de afgelopen maanden heeft goedgekeurd en waarvan de budgettaire impact niet of nauwelijks al tot uiting kwam in de aangepaste begroting 2000. De aanwending van de nog beschikbare ruimte kan evenwel onmogelijk structurele maatregelen bevatten, want reeds vanaf 2002 zou daarop moeten ingeleverd worden tenminste indien men het vooropgezette HRF – saldo wenst te respecteren (13,6 mld).

---

15 Voor de jaren 2001 – 2002 te samen werd in de meerjarenbegroting rekening gehouden met een stijging van de gok met 4,3 mld bij een stijging van de vk met 400 mln, in onze raming komt de stijging uit op respectievelijk 4,6 en 1 mld. Voor de beide jaren is de raming vrij gelijklopend.

Strikt respecteren van de vooropgezette HRF – norm wordt nog moeilijker in 2003 (13,1 mld) omdat niet alleen de eventuele bijkomende maatregelen uit 2001 volledig moeten teruggeschroefd worden, maar zelfs moet ingegrepen worden op de evolutie "ongewijzigd beleid niveau 2000 verhoogd met de reeds goedgekeurde maatregelen". Pas in 2004 zou daarop een substantiële correctie kunnen komen, waardoor voor het geheel van de nog resterende legislatuur de begrotingsnorm een netto beleidsruimte geeft van 4,5 mld.

Uiteraard is bij deze raming opgemaakt op basis van de ontvangstenontwikkeling bij ongewijzigde financieringswet.

Tabel V : raming van de netto beleidsruimte bij twee varianten voor begrotingsnorm 2001 – 2004 (in mld)

	2001	2002	2003	2004
jaarlijkse bruto beleidsruimte				
strikte toepassing HRF - saldo (a)	29,5	18,8	21,0	21,2
gespreide toepassing HRF - saldo (b)	24,0	21,6	22,3	23,1
gecumuleerde bruto beleidsruimte				
strikte toepassing HRF - saldo (a)	29,5	48,3	69,3	90,5
gespreide toepassing HRF - saldo (b)	24,0	45,6	67,9	90,9
groei bij ongewijzigd beleid				
jaarlijks	27,0	19,5	27,4	12,1
gecumuleerd	27,0	46,5	73,9	86,0
netto beleidsruimte				
strikte toepassing HRF - saldo (a)				
jaarlijks	2,5	-0,8	-6,4	9,1
gecumuleerd	2,5	1,8	-4,6	4,5
gespreide toepassing HRF - saldo (b)				
jaarlijks	-3,0	2,0	-5,1	11,0
gecumuleerd	-3,0	-0,9	-6,0	5,0

5. *Het begrotingsbeleid op middellange en lange termijn: weerslag van de discussie over de financieringswet*

De SERV stelt vast dat de Vlaamse regering van een herziening van de financieringswet een belangrijke politieke doelstelling maakt. Er wordt vanuit gegaan dat tegen eind 2001 de besprekingen daarover binnen het kader van de Conferentie voor de Staatshervorming (COSTA) tot resultaten moeten leiden. Essentiële factor daarbij is het streven naar een grotere fiscale autonomie voor Vlaanderen. Terzelfder tijd wordt aan deze herziening ook de verwachting gekoppeld dat een fundamentele aanpassing van de bestaande financieringswet nieuwe mogelijkheden zal bieden voor het begrotingsbeleid. In een aantal gevallen wordt er zelfs vanuit gegaan dat een aantal belangrijke toekomstige uitdagingen voor de Vlaamse gemeenschap pas kunnen opgenomen worden als via de herziening van de financieringswet de budgettaire mogelijkheden van de gemeenschappen verruimd worden. Zonder deze verruiming zou er geen sprake zijn van voldoende budgettaire ruimte. Sommige concrete plannen (zoals een loonsverhoging in het onderwijs) worden zelfs expliciet afhankelijk gemaakt van wijzigingen aan de financieringswet.

Hoe dan ook beschouwingen over het toekomstig begrotingsbeleid verliezen aan realiteitswaarde als de mogelijke weerslag van deze politieke opties uit het oog wordt verloren.

In de hiernavolgende punten worden enige aanduidingen gegeven over de mogelijke weerslag. Vooraf is er aandacht voor enkele algemene beschouwingen over de band die gelegd wordt tussen het toekomstig begrotingsbeleid en de herziening van de financieringswet.

5.1 Algemene beschouwingen over de relatie begrotingsbeleid – herziening financieringswet

5.1.1 Essentieel kenmerk van de bestaande financieringswet: herverdeling tussen federaal niveau en gewesten en gemeenschappen

Bij behoud van de bestaande financieringswet staat het vast dat de ontvangsten van de gezamenlijke overheid in de komende jaren herverdeeld worden over de verschillende overheden. Die herverdeling is het meest opvallend tussen de federale overheid en het niveau van de gewesten en gemeenschappen.

Aan de herverdeling van de personenbelasting ten gunste van gewesten en gemeenschappen in de overgangsfase komt vanaf de definitieve fase van de staatshervorming een einde en wordt de dynamiek van de overgedragen personenbelasting voortaan uitsluitend afgestemd op de reële groei van het BNI, aangepast voor inflatie. Daarmee gaat een deel van de dynamiek van de personenbelasting zelf (iets hoger dan de groei van het BBP) volledig naar de federale overheid, wat nog versterkt wordt door een eventuele negatieve afwijking van de reële groeivoet van het BNI t.a.v. het BBP[16]. En zoals bekend groeit de overgedragen BTW uitsluitend met de inflatie gecorrigeerd met een denataliteitscoëfficiënt. Voorlopig is deze denataliteitscoëfficiënt vrij beperkt gebleven, wat ook nog het geval zal zijn voor de eerstkomende jaren. Op langere termijn wordt evenwel verwacht dat de denataliteitscoëfficiënt substantieel zal dalen (tegen 2020 tot ongeveer 0,95 tegenover 0,997 nu).

Op lange termijn kan bij ongewijzigd beleid worden uitgegaan van volgende evolutie voor de ontvangsten van de verschillende overheden (uitgedrukt in % van het BBP). In het bijzonder is er rekening te houden met een daling van het aandeel van de ontvangsten voor gewesten en gemeenschappen in het BBP van 12 % in 1999 naar 10,8 en 9,9 % in 2010, respectievelijk 2020. Het aandeel van de federale overheid zou daarentegen toenemen niettegenstaande een globaal voor de gezamenlijke overheid afnemend aandeel van de ontvangsten in % van het BBP. De verklaring is dubbel : de ontvangsten van de federale overheid zouden bij ongewijzigd beleid iets minder aangetast worden in vergelijking met de eigen ontvangsten van de andere overheden (in het bijzonder de sociale zekerheid) en de overdrachten van de federale overheid naar de andere overheden zouden duidelijk minder snel groeien dan het BBP. Er is uiteraard bij deze raming geen rekening gehouden met het effect van een substantiële fiscale verlaging, wat niet tot ongewijzigd beleid behoort.

---

16 Die afwijking is negatief bij een verslechterende ruilvoet.

Tabel VI : raming van het aandeel van de ontvangsten per overheidsniveau in % van het BBP (1989 – 1999 : verwezenlijkingen, 2000 – 2020 : ramingen)

	1989	1999	2005	2010	2020
gezamenlijke overheid	43,6%	46,2%	45,7%	45,5%	45,3%
entiteit I	33,6%	33,6%			
federale overheid	19,2%	17,5%	18,0%	18,4%	18,9%
sociale zekerheid	18,9%	18,8%	17,9%	17,6%	17,2%
entiteit II	13,2%	15,1%			
gewesten en gemeenschappen	10,1%	12,0%	11,3%	10,8%	9,9%
lokale overheden	5,7%	5,6%	5,3%	5,1%	4,8%

Deze herverdeling is een essentieel kenmerk van de bestaande financieringswet en was bij voorbaat al voldoende bekend. De weerslag van deze herverdeling en in het bijzonder de wijze waarop ze werkt voor de Vlaamse gemeenschap[17] was in de loop van de jaren '90 de basis van het lange termijn begrotingsbeleid dat opgezet werd en ook in de praktijk werd uitgevoerd.

Door het reserveren van een substantieel deel van de middelengroei in de jaren '90 voor schuldafbouw is bijkomende ruimte gecreëerd na 2000. De lagere groei van de bestaande financieringswet wordt daarmee ondersteund. Die bijkomende ondersteuning laat een gemiddelde groei (rond de 1,78 % reëel) toe die vergelijkbaar is met wat de begrotingsnormen trendmatig in de jaren '90 mogelijk maakten. Dat is in ieder geval zo tot en met 2010. Een evenwichtsbegroting vanaf dan leidt er onvermijdelijk toe dat vanaf dat ogenblik de groei van de beleidsruimte moet worden afgestemd uitsluitend op de groei van de ontvangsten (zie ook grafiek I).

Daarmee is nog geen afdoend antwoord gegeven op de vraag of een dergelijk groeipad voldoende ruimte biedt voor de diverse uitdagingen die zich stellen voor de Vlaamse begroting. Wel is een koppeling van de herziening van de financieringswet aan een uitbreiding van de budgettaire middelen een duidelijke wijziging in de strategie die daarover tot nu toe langs Vlaamse zijde werd aangehouden.

---

17 Meer nog dan de andere deelgebieden wordt voor de Vlaamse gemeenschap de groeivoet van de ontvangsten vanaf 2000 beïnvloed in vergelijking met de jaren '90. Naast het effect van de algemene herverdeling is er voor Vlaanderen ook de voltooiing van de interregionale herverdeling in de overgangsfase.

5.1.2 Relatie fiscale autonomie en bijkomende budgettaire middelen

De nadruk op uitbreiding van de fiscale autonomie is een constante in de voorstellen langs Vlaamse zijde voor een toekomstige staatshervorming. Wat ook de mate van fiscale autonomie en de concrete uitwerking ervan naar de uiteenlopende belastingen zullen zijn, de effectieve weerslag ervan op de middelengroei blijft onzeker. Bij fiscale autonomie zijn diverse zaken aan de orde. In eerste instantie is er de versterking van de responsabilisering van de deelgebieden. Daarnaast kan fiscale autonomie voor de deelgebieden er toe leiden dat de budgettaire basis versterkt wordt (positieve effecten van het gevoerde beleid op de fiscale inkomsten gaan in dat geval meer naar de overheid die het beleid heeft gevoerd). En tenslotte biedt fiscale autonomie de mogelijkheid om meer fiscale instrumenten in te zetten voor het realiseren van het beleid.

Naargelang van de keuzes die gemaakt worden zal het uiteindelijke effect voor deze drie domeinen uiteenlopen. Wel moet duidelijk zijn dat uitbreiding van de budgettaire middelen daarbij niet per definitie het meest vanzelfsprekend is.

5.2 Een eerste benadering van de mogelijke effecten van een herziening van de financieringswet op de toekomstige budgettaire politiek

Niettegenstaande het grote gewicht dat de regering hecht aan deze problematiek is de uitslag ervan vooralsnog zeer onzeker. Meer dan een eerste benadering van wat aan de orde zal zijn en wat de mogelijke repercussies kunnen zijn kan niet. Men mag echter aannemen dat bij een wijziging van de financieringsregeling drie zaken aan de orde zullen zijn. Ze zijn overigens niet van elkaar te scheiden:

- ✓ de wijziging aan de BFW gaat in essentie over de verdeling van de budgettaire ruimte die voor de gezamenlijke overheid in de komende jaren vrijkomt. In welke mate zullen ook de gewesten en gemeenschappen d bijkomend boven op de huidige BFW kunnen van genieten? En hoe zal dat verdeeld worden over de deelgebieden afzonderlijk?;

- ✓ van grote invloed op de resultaten hiervan is de vraag naar het soort middelen waarover de deelgebieden in de toekomst zullen kunnen beschikken en in het bijzonder de vraag naar de fiscale bevoegdheid;

- ✓ en tenslotte zullen – zeker bij een fundamentele herverdeling van de middelen tussen het federale niveau en de deelgebieden – de afspraken over de onderscheiden bijdrage van de overheden in het stabilisatieprogramma van België aan de orde zijn.

5.2.1 *De budgettaire ruimte bij ongewijzigde financieringswet: verdeling over de verschillende overheden*

Hierboven is een algemene raming opgenomen over de te verwachten evolutie van de ontvangsten voor de verschillende overheden bij ongewijzigde financieringswet.
De weerslag van deze ongelijke ontvangstenevolutie op de budgettaire ruimte voor de verschillende overheidsniveaus is echter ook bepaald door het begrotingsbeleid voor de gezamenlijke overheid en door de afspraken over de bijdrage van iedere overheid in dit begrotingsbeleid. Voor de gezamenlijke overheid ligt dat begrotingsbeleid ook op lange termijn redelijk vast in het kader van de inspanningen die België moet doen binnen het Europees stabilisatieprogramma. In grote lijnen komt dat neer op het realiseren tegen 2002 van de evenwichtsbegroting en vanaf 2003 wordt bij een trendmatige groei van de economie die evenwichtsbegroting verder aangehouden, evenwel te corrigeren met een overschot dat gelijkstaat met de verrichtingen die buiten het NFS blijven. Het planbureau raamt dat vereiste overschot vanaf 2003 op 0,2 % van het BBP. Het bereiken van de evenwichtsbegroting in 2002 stemt ook overeen met een andere optie van het begrotingsbeleid op korte termijn : namelijk een minimaal primair saldo voor de gezamenlijke overheid van 6 %.
Op lange termijn ligt de bijdrage van de verschillende overheden niet vast. Uitgaande van de adviezen van de HRF kan daar wel een hypothese over vooropgezet worden die wellicht nauw aansluit bij de meest plausibele politieke keuze. Voor de gewesten en gemeenschappen gaan we daarbij uit van het advies van de HRF zelf, waarbij voor de jaren tot en met 2009 een beperkt begrotingsoverschot wordt aangehouden (evenwel systematisch afnemend). Vanaf 2010 geldt de evenwichtsbegroting. Voor de sociale zekerheid en de lokale overheden gaan we uit van de evenwichtsbegroting als norm vanaf 2000. Rekening houdend met die vooropgezette normen dient de federale overheid voor het sluitstuk te zorgen. Op termijn betekent dat in het bijzonder een vorderingenoverschot voor de federale overheid van 0,2 % van het BBP.

Combinatie van deze begrotingsdoelstellingen met de hierboven geraamde evolutie van de ontvangsten leidt tot volgende raming van de evolutie van de primaire uitgaven voor ieder beleidsniveau. De opgenomen cijfers hebben voor iedere

overheid apart betrekking op de totale primaire uitgaven, dus met inbegrip van de overdrachten naar andere sectoren van de overheid. De effectieve evolutie van de zogenaamde finale primaire uitgaven kan daarvan afwijken. De resultaten voor de gezamenlijke overheid zijn exclusief de overdrachten tussen de overheden onderling. De concrete evolutie van die overdrachten kan de bekomen groeivoet van de finale primaire uitgaven nog beïnvloeden. Het effect speelt hoofdzakelijk binnen de entiteiten.

Tabel VII : raming van het aandeel van de primaire uitgaven per overheidsniveau in % van het BBP bij toepassing van het verondersteld begrotingsbeleid

							gemiddelde jaarlijkse reële groei			
	1989	1999	2002	2005	2010	2020	89 - 99	99 - 05	05 - 10	10 - 20
gezamenlijke overheid	39,8%	40,0%	39,8%	40,3%	41,1%	42,2%	2,2%	2,8%	2,9%	2,8%
entiteit I	31,0%	28,4%								
federale overheid	17,2%	12,8%	12,3%	13,0%	14,2%	16,2%	-0,9%	3,0%	4,3%	3,8%
sociale zekerheid	18,2%	18,2%	18,1%	17,9%	17,6%	17,1%	2,1%	2,3%	2,2%	2,2%
entiteit II	12,0%	14,0%								
gewesten en gemeenschappen	9,7%	11,2%	11,4%	11,1%	10,7%	9,8%	3,6%	2,5%	1,6%	1,6%
lokale overheden	4,9%	5,3%	5,1%	5,1%	4,9%	4,6%	2,9%	1,9%	1,9%	1,9%

Zelfs bij een afnemend niveau aan ontvangsten in % van het BBP kunnen de primaire uitgaven bij het aanhouden van het vooropgezette begrotingsbeleid opnieuw toenemen. De omgekeerde rentesneeuwbal laat toe vanaf 2003 na het bereiken van het begrotingsevenwicht het primair saldo te verminderen. Daardoor komt ruimte vrij om de primaire uitgaven te laten toenemen. We hanteren hier de groei van de primaire uitgaven om de verdeling van de budgettaire ruimte aan te geven. Uiteindelijk is het primair saldo het meest doorslaggevend. In het kader van een budgettaire politiek is het uiteraard even goed denkbaar dat de mogelijke stijging van de primaire uitgaven wordt omgezet in een verlaging van de ontvangsten. Een gemiddelde reële groei van ongeveer 2,8 % zou voor de globale overheid mogelijk worden. Die groei is echter ongelijk verdeeld en die verdeling wijkt fundamenteel af wat in de jaren '90 mogelijk was[18]. Combinatie van de ontvangstenevolutie met de hier aangehouden en wellicht plausibel begrotingsbeleid leidt tot een stevige groeivoet van de primaire uitgaven voor de federale overheid (3 % in de periode tot 2005, 4,3 % in de periode 2005 en 2010 en verder een groei van 3,8 %).

---

18 De gemiddelde groei voor de federale overheid en de gewesten/gemeenschappen in de jaren '90 is evenwel ook beïnvloed door het vertragingseffect bij de staatshervorming van 1988. In de jaren 89 en 90 nam de federale overheid nog een deel van de uitgaven voor overgedragen bevoegdheden (lasten van vroegere vastleggingen) voor zijn rekening.

Daartegenover staat een duidelijk lagere groeivoet voor de gewesten en gemeenschappen, vooral op lange termijn.

De effectieve budgettaire ruimte wordt tenslotte bekomen door de groei bij ongewijzigd beleid in mindering te brengen van de toelaatbare groei bij toepassing van het begrotingsbeleid. Het planbureau raamt voor de periode 2000 – 2005 de gemiddelde jaarlijkse reële groei van de finale primaire uitgaven voor de verschillende overheden als volgt[19]:

gezamenlijke overheid	**1,9 %**
federale overheid	0,8 %
sociale zekerheid	1,9 %
Gewesten en gemeenschappen	2,5 %
Lokale overheden	2,8 %

Tenminste voor de periode tot en met 2005 zou de aldus geraamde groei bij ongewijzigd beleid[20] tot een vrij substantiële budgettaire marge leiden. Dat is in ieder geval zo voor de overheden in entiteit I (federale overheid en sociale zekerheid). Ongewijzigd beleid op het niveau van de gewesten en gemeenschappen (samengevoegd) zou net passen binnen de groeimogelijkheden die de ontvangstengroei van de BFW gekoppeld aan het voorgenomen begrotingsbeleid toelaat. Alleen de groeiverwachtingen voor de lokale overheden zouden substantieel uitstijgen boven de toelaatbare groeivoet voor de primaire uitgaven.

Op langere termijn wordt de kloof tussen de verschillende overheidsniveaus nog groter, hoewel hier natuurlijk rekening te houden is met onvermijdelijk gewijzigde groeiverwachtingen omwille van de stijgende kosten van de vergrijzing. Deze kosten zullen hoofdzakelijk drukken op entiteit I en in belangrijke mate de ruimte bezwaren.

Het probleem van de verdeling van de budgettaire ruimte op het niveau van de gezamenlijke overheid is politiek gesteld. De belangrijkste uitdagingen zijn bekend: opvangen van de toekomstige vergrijzingkosten via reservering, fiscale hervorming, inspanningen op het vlak van de mobiliteit, versterkte inspanningen voor onderzoek

19 Economische vooruitzichten 2000 – 2005 p. 58.

en ontwikkeling en onderwijs en de aanpak van de milieuproblematiek. Zoals hierboven is aangetoond is het gros van de beschikbare budgettaire ruimte bij bestaande financieringswet en ongewijzigd begrotingsbeleid (met inbegrip van de verdeling over de verschillende overheden) vooral een zaak van de federale overheid. Sommige van de algemeen aanvaarde maatschappelijke uitdagingen liggen evenwel op het bevoegdheidsdomein van gewesten en gemeenschappen. Vanuit dat oogpunt wordt aan een versterkte bijdrage van de gewesten en gemeenschappen in deze uitdagingen dan ook een aanpassing van de financieringsregeling gekoppeld.

5.2.2 *Herverdeling van de budgettaire ruimte bij mogelijke scenario's voor een nieuwe financieringswet.*

Op basis van de politieke uitspraken kan men aannemen dat een eventueel compromis over een nieuwe financieringsregeling in ieder geval twee componenten zal bevatten[21]:

- ✓ de middelen voor de gemeenschappen worden uitgebreid;
- ✓ en de fiscale bevoegdheid van de gewesten wordt groter.

De modaliteiten waarmee deze componenten zullen aangepakt worden kunnen diverse vormen aannemen. En bovendien zijn sommige ervan niet direct belangrijk voor de middelenvoorziening zelf. Het is bijv. perfect denkbaar dat de gewesten over een grotere fiscale bevoegdheid beschikken om in hun eigen gewest op federaal gebleven belastingen kortingen toe te staan. Het effect ervan komt niet tot uiting in de ontvangsten van de gewesten, maar in de uitgaven die zij moeten doen om het inkomensverlies van de federale overheid te compenseren.
Voorts zijn de beide componenten zeker in het licht van eisen die tijdens de vorige legislatuur door het Vlaamse parlement werden naar voor geschoven als eerder minimalistisch te beschouwen. Daar staat tegenover dat een mogelijk compromis op korte termijn eerder bij deze minimalistische hypothesen zal aansluiten. In het

---

20 En waarin het planbureau overigens de beleidsbeslissingen en toezeggingen van de regeringen voor 2000 heeft verwerkt, met inbegrip van de akkoorden met de social profit.

21 We laten voorlopig aanpassingen ten gevolge van de politiek besliste overdrachten van landbouwbeleid en buitenlandse handel buiten beschouwing. Deze overdrachten zullen gepaard gaan met een overdracht van middelen, waarvan we aannemen dat het een neutrale operatie zal zijn zowel voor het geheel van de deelgebieden als voor de deelgebieden afzonderlijk. Dit is voorlopig een plausibele werkhypothese.

bijzonder mag worden verwacht dat de uitbreiding van de middelen voor de gemeenschappen niet zal gebeuren via een versterkte fiscale autonomie voor de gemeenschappen. De politieke voorstellen die in dat verband werden geformuleerd zowel langs Vlaamse als langs Franstalige kant zijn niet van die aard dat op middellange termijn een stap in de richting van meer fiscale autonomie voor de gemeenschappen kan verwacht worden.

De effectieve draagwijdte is hoe dan ook voorlopig moeilijk in te schatten, vermits duidelijke politieke richtlijnen daarover nog niet beschikbaar zijn. Sommige denkpistes worden regelmatig naar voor geschoven. De impact ervan kan worden becijferd, waarbij de weerslag op de verdeling van de budgettaire ruimte tussen de verschillende overheidsniveaus kan worden aangegeven.

Langs diverse kanten wordt – niettegenstaande daarmee het dotatiekarakter van de bestaande financieringswet wordt bevestigd en zelfs versterkt – gepleit voor de koppeling van de BTW – overdrachten aan de groei van de economie. De kans dat een uitbreiding van de middelen voor de gemeenschappen langs die weg wordt bereikt is groot. Diverse formules zijn daarbij mogelijk gaande van een gedeeltelijke tot een volledige koppeling, of het realiseren van de volledige koppeling over een tijdspanne van een aantal jaren. Eventuele volledige toepassing van de "welvaartsvaste" overdracht van de BTW aan de gemeenschappen vanaf 2002 zou de budgettaire ruimte tussen het federale niveau en de gewesten en gemeenschappen herverdelen met:

	herverdeling (in % van BBP)
2002	0,1%
2005	0,3 %
2010	0,7 %
2020	1,3 %

We bekomen die herverdeling van de budgettaire ruimte tussen het federale niveau en het niveau van de deelgebieden steeds met behoud van de hierboven aangehouden hypothesen over de verdeling van de inspanningen voor het Belgische stabilisatieprogramma. Een herverdeling van de budgettaire ruimte van 0,1 % in 2002 zou neerkomen op ongeveer 9,2 mld, wat tegen 2005 zou oplopen tot iets meer dan 40 mld en tegen 2010 tot een 94 mld. Die bijkomende ruimte zou volledig naar de gemeenschappen gaan. Bij de huidige verdeling van het aantal leerlingen

(voorlopige gegevens) zou dat voor de Vlaamse gemeenschap in 2002 op een bijkomende ruimte uitkomen van 5,2 mld (in de hypothese dat de bijkomende middelen ook effectief allemaal voor beleid worden aangewend, zie verder). Een eventuele beperking van de koppeling BTW – overdrachten met de groei van het BNI tot bijv. 50 % halveert uiteraard de bijkomende beleidsruimte.

Bijkomende fiscale bevoegdheid voor de gewesten zal naar verwachting de tweede component zijn van een akkoord over de wijziging van de financieringswet. Afgezien van een eventuele uitbreiding van de bevoegdheid van de gewesten voor reeds bestaande gewestelijke belastingen[22] en een mogelijke toekenning van enige aanvullende regionale bevoegdheid t.a.v. volledig federaal gebleven belastingen behoren twee aanpassingen aan de financieringswet tot de mogelijkheden. We nemen daarbij aan dat in deze hervorming op korte termijn het solidariteitsmechanisme onaangeroerd blijft:

- ✓ een vervolledigen van de gewestelijke belastingen door volledige overdracht van de registratierechten en door de opbrengsten van de verkeersbelastingen voortaan ook volledig toe te wijzen aan de gewesten;

- ✓ de regionale bevoegdheid voor de personenbelasting wordt proportioneel aan het overgedragen aandeel dat de gewesten nu hebben in de federale personenbelasting versterkt en de dynamiek van de personenbelasting gaat proportioneel naar de gewesten.

Bovendien ligt het voor de hand dat de bijkomende overdracht van gewestelijke belastingen zal worden gecompenseerd op de nu overgedragen personenbelasting, eventueel afgezien van de financiering van bijkomende regionale bevoegdheden[23]. Die compensatie mag overigens niet onderschat worden: ze bedraagt iets meer dan 80 mld of 21 % van de overgedragen personenbelasting aan de gewesten (exclusief het gedeelte solidariteitsbijdrage[24] en landbouw).

---

22 Waarvan nu wel de opbrengst volledig is overgedragen, waar met een beperking aan de fiscale bevoegdheid.

23 In deze analyse laten we die bijkomende bevoegdheden en de financiering ervan voorlopig buiten beschouwing. Bovendien is de reeds afgesproken regionalisering budgettair vooral een zaak van landbouw wat uiteraard alleen maar relevant is voor Vlaanderen en Wallonië. Het is dan ook denkbaar dat de financieringsregeling zoals ook al vroeger het geval was buiten het algemene systeem blijft.

24 Omdat in deze formule het solidariteitsmechanisme ongewijzigd zou blijven blijft het ook buiten de herschikking met de bijkomende gewestelijke belastingen.

In dat geval zou de nieuwe regeling bij de aanvang neutraal zijn tenminste wat de verdeling betreft tussen enerzijds het federale niveau en anderzijds de gewesten en gemeenschappen te samen. De hypothese van "neutraliteit" is rekening houdend met een aantal politieke voorstellen heel aannemelijk. Diezelfde neutraliteit is er evenwel niet op het niveau van de gewesten onderling omdat de regionale verdeling van de bijkomende gewestelijke belastingen afwijkt van de verdeling van de personenbelasting. En bovendien is er ook geen neutraliteit voor de komende jaren, voor zover de dynamiek van de gewijzigde regionale middelen afwijkt van de dynamiek bij bestaande BFW. Die afwijking is te verwachten. Ten eerste wordt bij dergelijke operatie voor iets meer dan 1/5° van de nu overgedragen personenbelasting (exclusief solidariteit en landbouw) de groei niet langer meer strikt afgestemd op de groei van het BNI en op de evolutie van de fiscale capaciteit, maar op de dynamiek van de betrokken belastingen zelf. Op grond van de evoluties in het verleden kan worden aangenomen dat de nieuwe bijkomende gewestelijke belastingsopbrengsten een iets hogere dynamiek hebben dan de groei van het BBP[25]. Voor de jaren '90 zou de elasticiteit van die gewestelijke belastingen t.a.v. het BBP lichtjes hoger zijn dan 1 (1,009). Indien de verder overgedragen personenbelasting effectief een regionale personenbelasting zou worden dan wordt de overdracht niet langer afgestemd op de groei van het BNI, maar op de eigenlijke opbrengst zelf. Het planbureau raamt in de jongste economische vooruitzichten voor de periode 2000 – 2005 een lichte toename van het aandeel van de personenbelasting in het BBP. Daardoor zou ook voor de personenbelasting de elasticiteit iets hoger zijn dan 1 (1,007).
Beide factoren zouden er toe leiden dat een dergelijke wijziging aan de financieringswet uitgaande van een budgettair neutrale situatie in 2002 de dynamiek van de regionale middelen lichtjes zou versterken in vergelijking met de bestaande BFW.

Gecombineerd met een koppeling van de BTW – overdracht aan de economische groei zou dergelijke hervorming volgende herverdeling van de budgettaire ruimte van het federale niveau naar het niveau van gewesten en gemeenschappen veroorzaken:

---

25 We maken hierbij abstractie van een eventueel verschil in reële groei tussen het BBP en BNI.

	BTW - koppeling	fiscale autonomie	totaal
2002	0,1%	0,0%	0,1%
2005	0,3 %	0,1 %	0,4 %
2010	0,7 %	0,2 %	1,0 %
2020	1,3 %	0,6 %	1,9 %

In 2002 zou de invoering van de grotere fiscale autonomie nog neutraal zijn, pas vanaf 2003 door de grotere dynamiek die de gewestelijke middelen realiseren zou er een herverdeling optreden. Tegen 2005 zou die opgelopen zijn tot ongeveer 10 mld, in 2010 zou de herverdeling t.a.v. ongewijzigde financieringswet ten gevolge van grotere fiscale autonomie opgelopen zijn tot een 31 mld.

Naast de weerslag op de verdeling tussen federaal niveau en de gewesten in hun totaliteit is er ook het effect op de verdeling tussen de regio's onderling. Omdat de verdeling van bijkomende gewestelijke belastingen wat afwijkt van de regionale verdeling van de personenbelasting zullen de onderscheiden gewesten ook uiteenlopend beïnvloed worden. Het effect zou overigens wel het grootst zijn voor Brussel (winst) en Wallonië (verlies). Voor Vlaanderen zou bij aanvang er een licht verlies zijn van 200 mln (dus een quasi neutrale operatie)[26].

Indien de hierboven geraamde scenario's representatief zijn voor een toekomstige aanpassing van de financieringswet dan valt rekening te houden met een globale herverdeling van de budgettaire ruimte tussen het federale niveau en de gewesten en gemeenschappen van ongeveer 9 mld in 2002. Een herverdeling die vanaf 2003 door een iets grotere dynamiek van de overgedragen middelen aan de gewesten nog wat zou toenemen. Tegen 2005 zou in vergelijking met de bestaande financieringsregeling gecumuleerd ongeveer 50 mld van de budgettaire ruimte van de federale overheid naar de gewesten en gemeenschappen zijn gegaan. Dat klopt in zoverre de gewesten en gemeenschappen de bijkomende middelen ook effectief inzetten voor beleidsruimte en niet aanwenden voor schuldafbouw of reservering. We houden dus de hypothese aan dat de bestaande richtlijnen van de HRF voor de begroting van gewesten en gemeenschappen onverkort van toepassing blijven.

---

26 We zijn daarbij uitgegaan van een regionale verdeling van de bijkomende overdrachten van 61,8 % voor Vlaanderen, 26,3 % voor Wallonië en 11,9 % voor Brussel.

5.3 Indicaties voor de begrotingsnorm van de Vlaamse gemeenschap op lange termijn

Indien de wijziging van de financieringswet in grootte van orde overeenstemt met de hypothesen hierboven uitgewerkt dan kan er vanaf 2002 gerekend worden op 5 mld meer middelen. Die meerontvangsten t.a.v. ongewijzigde financieringswet zou tegen het einde van de legislatuur oplopen tot 14,4 mld en tegen 2010 43,8 mld.
De meest optimale aanwending van die bijkomende ruimte zal dan ook aan de orde zijn.

Centraal uitgangspunt in dit begrotingsbeleid zal in ieder geval zijn: de afbouw van de huidige begrotingsoverschotten. Het staat buiten discussie dat de hoge begrotingsoverschotten niet verder moeten aangehouden worden. Het begrotingsbeleid van de jaren '90 was er precies op gericht om de definitieve fase van de financieringswet te starten met begrotingsoverschotten, waarvan de geleidelijke afbouw voor bijkomende ruimte moest zorgen boven op de vertraagde groei van de ontvangsten.
We mogen verwachten dat een aanpassing van de financieringswet niet alleen voor een niveauverhoging zal zorgen van de ontvangsten, maar ook de dynamiek van de ontvangsten nauwer zal laten aansluiten bij de groei van de economie. Dat maakt een bijkomende ondersteuning van latere groei minder nodig, maar daarom niet per definitie onredelijk. De uitdagingen waarvoor de latere begrotingen zullen staan kunnen immers van die aard zijn dat zelfs die versterkte groei niet volstaat.
Hoe dan ook, de afbouw van de begrotingsoverschotten blijft in ieder geval van kracht. Het tempo waarmee die afbouw zal gebeuren kan nog ter discussie gesteld worden.

Hoe trager begrotingsoverschotten worden afgebouwd of hoe langer begrotingsoverschotten worden aangehouden hoe lager op termijn het schuldniveau zal zijn. Hoe lager het schuldniveau, des te lager zijn op dat moment de rentelasten en des te hoger de primaire uitgaven en derhalve de beleidsruimte op lange termijn bij een begrotingsevenwicht[27]. Wat nu niet gebruikt worden om uit te geven (zowel onder de vorm van nieuwe uitgaven of onder de vorm van lastenverlagingen), maar wel om de bestaande schuld af te bouwen is een reserve voor latere beleidsruimte. Bovendien maakt een lagere schuld op lange termijn de begroting minder kwetsbaar voor eventuele schommelingen van de rentevoet.

---

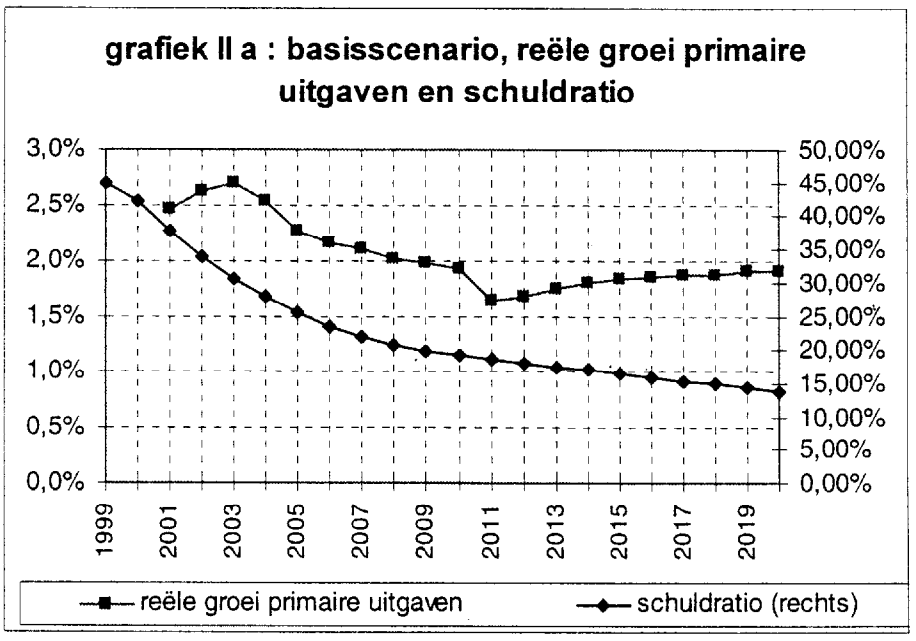
27 Een deel van die beleidsruimte kan natuurlijk ook ingevuld worden met lastenverlaging.

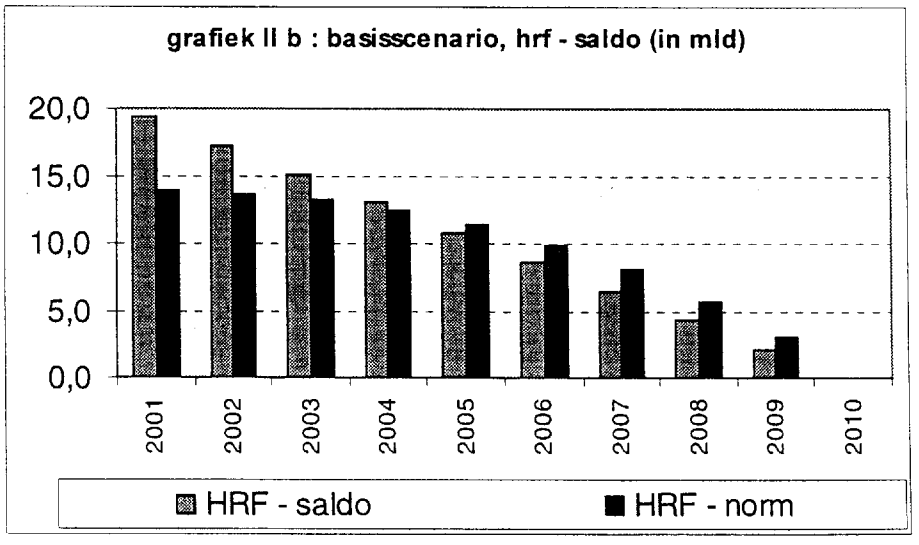
Cruciaal element in deze discussie is het bepalen van een "optimaal" schuldniveau waarop de Vlaamse begroting zich voor de komende jaren moet afstemmen. Omwille van een aantal basisgegevens is dat in de praktijk een discussie die zich binnen redelijk beperkte marges afspeelt. Eén van die basisgegevens is het feit dat hoe dan ook op lange termijn de Vlaamse begroting binnen het kader van het Belgische stabiliteitsprogramma minstens een evenwichtsbegroting zal moeten garanderen. Een ander uitgangspunt is het feit dat het proces van afbouw van het overschot zeker wordt ingezet. Een stijging van het begrotingsoverschot wordt niet wenselijk geacht, ook niet op korte termijn.

In punt 5.3.1 bepalen we op basis van enkele scenario's de marge die relevant is voor het bepalen van dit optimaal schuldniveau. In een volgend punt volgen enkele elementen die bij een keuze daarover van belang zijn.

5.3.1 Enkele scenario's voor de toekomstige begrotingsontwikkeling

Als basisscenario gaan we voor 2001 (het begrotingsjaar voor de verwachte aanpassing van de financieringswet) uit van één van de scenario's die hierboven in het kader van de korte termijnvoorstellen werden uitgewerkt: met name het scenario van een lichte afbouw van het begrotingsoverschot in vergelijking met de aangepaste begroting 2000. Vanaf 2002 hanteren we een jaarlijkse vermindering van het begrotingsoverschot van ongeveer 2,2 mld. Daarmee komt de Vlaamse begroting uit op een evenwichtsbegroting in 2010. Vanaf 2010 geldt dan verder de evenwichtsbegroting. Daarmee voldoet de Vlaamse begroting aan alle voorschriften van de HRF. Tot en met 2004 is er bovendien een weliswaar afnemende reserve t.a.v. de norm die in het zogenaamde B scenario is vooropgezet. De resultaten van dit basisscenario zijn in grafiek II samengevat zowel voor de reële groei van de primaire uitgaven, de schuldratio en het saldo in HRF – termen (in mld).





Dit basisscenario combineert een aantal elementen. De eventuele aanpassing van de financieringswet (met bijkomende middelen) in 2002 wordt omgezet in een weliswaar beperkte stijging van de beleidsruimte. De reële groeivoet wordt iets opgetrokken om in de volgende jaren via een geleidelijk proces af te nemen. Alles bij

mekaar is de daling van de structurele groeivoet geleidelijk en zal op lange termijn de structurele groeivoet niet ver onder de 2 % dalen. Het overschot wordt stelselmatig vanaf 2002 afgebouwd tot op de evenwichtsbegroting in 2010. De schuldratio zou bij dergelijk scenario dalen van 44,9 % in 1999 tot iets minder dan 19 % in 2010. Bij stabilisatie van de schuld in mld daalt de schuldratio dan verder.

T.a.v. dit scenario kan men eventueel pleiten voor ofwel een versnelde afbouw van de begrotingsoverschotten, ofwel een tragere afbouw ervan.
Daarbij veronderstellen we dat in het eerste geval de afbouw van de overschotten wordt gerealiseerd in een periode tot 2007 (door een jaarlijkse vermindering vanaf 2002 met 3,2 mld). In het tweede geval wordt de afbouw gespreid over een langere periode: tot 2013 door een jaarlijkse vermindering van het overschot ten belope van 1,6 mld. Deze varianten kunnen binnen de onvermijdelijke uitgangspunten als mogelijke maximale grenzen voor de beleidskeuzes worden beschouwd.

Het effect op één en ander is alles bij mekaar vrij beperkt. Dat is zo omdat gegeven bepaalde uitgangspunten en gegeven de schuldpositie die Vlaanderen hoe dan ook al heeft bereikt de beleidsmarges niet zo bijster veel van elkaar kunnen verschillen. Voor de beleidsruimte op korte termijn (de huidige legislatuur) zou een versnelde afbouw van het begrotingsoverschot aanleiding zijn tot een bijkomende beleidsruimte voor de periode 2002 – 2004 t.a.v. het basisscenario van globaal 3,9 mld. De vertraagde uitvoering zou de beleidsruimte in dezelfde periode t.a.v. het basisscenario beperken met ongeveer 800 mln. Op lange termijn (2010) zou de schuldratio bij een versnelde afbouw van de overschotten een 3,3 % hoger ligger. De vertraagde afbouw zou uitkomen op bijna 2,8 % lager.
Tegenover het basisscenario zou een versnelde afbouw van de begrotingsoverschotten vanaf 2010 leiden tot een jaarlijks lager beschikbaar bedrag voor primaire uitgaven van 1,3 mld. Vanaf 2013 zou de vertraagde afbouw aanleiding zijn tot een jaarlijks hoger bedrag aan primaire uitgaven t.a.v. het basisscenario van eveneens 1,3 mld. De effectieve stand van de rentevoet zal daarbij evenwel bepalend zijn (het primair saldo moet bij een evenwichtsbegroting immers de rentelasten compenseren)

5.3.2 *Elementen voor de bepaling van het optimale schuldniveau*

Het begrotingsbeleid van de Vlaamse gemeenschap zal zich voor de komende 10 jaar bewegen binnen de grenzen die nu reeds voor een groot stuk vastliggen in het kader van het Belgische stabiliteitsprogramma. Dat zal naar alle waarschijnlijk ook het geval blijven na een herziening van de financieringswet.
In dat kader is een praktisch debat over de optimale schuldratio waar de Vlaamse gemeenschap moet naar streven een debat met beperkte vrijheidsgraden.

Rekening houdend met het gewicht van de Vlaamse schuld in de totale schuld van de gezamenlijke overheid stelt het niveau als dusdanig geen groot probleem[28]. Gekoppeld aan de vereiste van begrotingsevenwicht zou het in die zin perfect kunnen dat Vlaanderen de schuld in absolute bedragen voortaan stabiliseert. Daarmee zouden echter alle mogelijkheden uit handen gegeven worden om ook in de toekomst en ook na een herziening van de financieringswet de toekomstige begrotingsruimte nog te ondersteunen. Evenwicht tussen begrotingsruimte op korte en middellange termijn versus beleidsruimte op lange termijn is vrij goed bereikt bij een geleidelijke afbouw van de bestaande begrotingsoverschotten tegen 2010. De uiteindelijke weerslag van een eventuele versnelling van de afbouw van de begrotingsoverschotten of een vertraging ervan blijft alles bij mekaar vrij beperkt.

Het hierboven geschetste basisscenario is dan ook wellicht het meest aangewezen. Daarmee komt de begroting tegen het einde van de legislatuur uit op een schuldratio van ongeveer 27,9 % en tegen 2010 van ongeveer 19,2 % in vergelijking de schuldratio eind 1999 van 44,9 % (schuld op de Vlaamse schuldstaat verhoogd met Aquafin). Pragmatisch gezien kan een dergelijk pad van schuldafbouw met de daarbij te hanteren bandbreedte van schuldniveau beschouwd worden als optimaal voor de eerstkomende jaren.

---

28 Per eind 1999 bedroeg die schuld 2,7 % van het BBP.

BIJLAGE

Bijlage bij het begrotingsadvies 2000

1. BIJLAGE I: DE RAMING VAN DE ONTVANGSTEN BIJ ONGEWIJZIGDE FINANCIERINGSWET – BESPREKING VAN DE BELANGRIJKSTE PARAMETERS 48

1.1 DE OVERGEDRAGEN PERSONENBELASTING (PB) VOOR GEWESTEN EN GEMEENSCHAPPEN (SAMENGEVOEGDE EN GEDEELDE BELASTINGEN) 50
1.2 DE OVERGEDRAGEN BTW AAN DE GEMEENSCHAPPEN (GEDEELDE BELASTING) 53
1.3 DE GEWESTELIJKE BELASTINGEN EN HET KIJK – EN LUISTERGELD 55
1.4 OVERIGE ONTVANGSTEN (ALGEMENE BEGROTING EN TOEGEWEZEN ONTVANGSTEN) 56
1.5 EIGEN ONTVANGSTEN VAN DAB'S (MINA - FONDS EN VIF) 56

2. BIJLAGE II: DE UITVOERING VAN DE BEGROTING 1999 EN DE SCHULDPOSITIE EIND 1999 58

3. BIJLAGE III: DE BUDGETCONTROLE 2000 65

4. BIJLAGE IV: DE BELANGRIJKSTE COMPONENTEN IN DE GROEI ONGEWIJZIGD BELEID 74

1. *Bijlage I: de raming van de ontvangsten bij ongewijzigde financieringswet – bespreking van de belangrijkste parameters*

Bij de raming van de ontvangsten voor de volgende jaren wordt uitgegaan van de bestaande financieringswet. Op grond daarvan zijn volgende onderdelen in de ontvangstenraming te onderscheiden, met aanduiding van de belangrijkste parameters en aangehouden hypothesen.

1.1 De overgedragen personenbelasting (PB) voor gewesten en gemeenschappen (samengevoegde en gedeelde belastingen)

Belangrijkste kenmerk bij de evolutie van deze ontvangsten is de volledige aanpassing van de overgedragen PB aan de reële groei van het BNI, verhoogd met de gemiddelde inflatie. Deze regel geldt zowel voor de gewesten als voor de gemeenschappen. De formule wordt voor de drie gewesten te samen toegepast op de overgedragen PB, exclusief het gedeelte solidariteitsbijdrage en de afzonderlijke bijdrage voor de landbouwbevoegdheden. De verdeling van dat totaal bedrag over de gewesten volgt perfect de verdeling van de opbrengsten van de personenbelasting. De solidariteitsbijdrage is enkel van toepassing voor die gewesten die een fiscale capaciteit hebben die lager is dan het rijksgemiddelde. De evolutie ervan is afhankelijk van de evolutie van de betrokken regionale fiscale capaciteit en het aantal inwoners in het betrokken gewest. Het basisbedrag waarop de solidariteitsbijdrage wordt berekend wordt bovendien aangepast met de gemiddelde inflatie. Het gedeelte voor de landbouwbevoegdheden (uitsluitend voor Vlaanderen en Wallonië) volgt eveneens de reële groei van het BNI verhoogd met de gemiddelde inflatie. De verdeling over de beide gewesten ligt vast: 61,96 % voor Vlaanderen.
Voor de gemeenschappen geldt de formule op de totaliteit van de overgedragen PB. De verdeling over de gemeenschappen (Vlaamse en Franse gemeenschap, voor de Duitstalige gemeenschap geldt een aparte regeling) volgt eveneens de verdeling van de opbrengsten van de PB, waarbij 20 % van de Brusselse opbrengst aan de Vlaamse gemeenschap wordt toegewezen.

Afgezien van de solidariteitsbijdrage is de groei van de overgedragen PB (gewesten en gemeenschappen) uitsluitend bepaald door de reële groei van het BNI en inflatie, tenzij de verdeling van de opbrengsten van de PB wijzigt. Bij bijv. een stijgend Vlaams aandeel in de totale opbrengst van de PB groeit de overgedragen PB voor Vlaanderen dan sneller dan de groei van het BNI (aangepast met inflatie). Het omgekeerde is natuurlijk ook waar. Bij hypothese gaan we voor de hier gebruikte ramingen echter voorlopig uit van een constant regionaal aandeel voor de drie

gewesten in de opbrengst van de PB[1]. Dit aandeel wordt constant gehouden op het aandeel dat ook voor de ramingen in de begroting 2000 is gebruikt: met name 62,04 % voor Vlaanderen, 28,90 % voor Wallonië (inclusief Duitstalig België) en 9,05 % voor Brussel.

De overgedragen PB naar het Vlaamse gewest en de Vlaamse gemeenschap voor 2001 wordt dus berekend door de groei van het BNI aangepast voor inflatie toe te passen op het overgedragen bedrag in 2000. Zowel voor de reële groei van het BNI als voor de gemiddelde inflatie gelden volgens de financieringswet de cijfers van het betrokken begrotingsjaar. Het spreekt vanzelf dat noch voor 2000 en uiteraard ook niet voor 2001 de definitieve cijfers bekend zijn. Er moet derhalve met hypothesen gewerkt worden. De concrete berekeningswijze die daarbij gehanteerd wordt is niet alleen vrij complex, maar er is bovendien een afwijking tussen de methode die de federale regering (overigens in overleg met de deelgebieden) gebruikt en de methode die de Vlaamse regering gebruikt. De methode van de federale regering ligt aan de basis van de effectieve stortingen in het betrokken begrotingsjaar vanuit de federale overheid naar de gewesten en gemeenschappen. De methode van de Vlaamse regering zelf ligt aan de basis van de uiteindelijk aangehouden begrotingsramingen die op hun beurt het niveau aan begrotingskredieten bepalen. Dat heeft als gevolg dat er een verschil kan zijn tussen de begrotingsramingen en de effectieve stortingen in de loop van het betrokken begrotingsjaar. Dat verschil is belangrijk wanneer er een vrij grote schommeling optreedt over de jaren heen voor de parameters (in hoofdzaak BNI en inflatie).

In principe berekent de federale overheid bij de opmaak van de initiële begroting de overdracht voor het lopend begrotingsjaar en voor de op te maken begroting op basis van de meest recente parameters voor het lopend begrotingsjaar (in principe de ramingen van het economisch budget van juli). Voor de initiële begroting 2001 zijn dat dus de parameters (BNI en inflatie) voor 2000. Die worden toegepast zowel voor de berekening van 2000 (te bestempelen als voorlopig definitief) als voor de begroting 2001 (initiële begroting). Voor zover deze resultaten voor 2000 afwijken van wat op basis van de aangepaste begroting 2000 aan de gewesten en de gemeenschappen wordt doorgestort is er sprake van een verrekening in 2001. Die verrekening zal in de praktijk substantieel zijn omdat de effectieve stortingen in 2000 nog berekend werden op basis van de parameters voor 1999, die duidelijk minder gunstig zijn dan wat nu zal worden aangehouden voor 2000. Bij de budgetcontrole wordt dezelfde redenering toegepast, maar wordt in principe gebruik gemaakt van de definitieve parameters voor het vorige begrotingsjaar.

---

[1] Hoewel zonder belang voor de overgedragen PB naar het Vlaamse gewest koppelen we die hypothese eveneens aan een constante regionale fiscale capaciteit voor de drie gewesten. Dat heeft

De methode van de Vlaamse regering maakt eveneens een onderscheid tussen voorlopige en definitieve ramingen, met dien verstande dat de gebruikte parameters telkens overeenstemmen met de meest waarschijnlijk geachte parameters voor het betrokken jaar. Bij de budgetcontrole voor 2000 bijv. werd de raming opgemaakt met de verwachte parameters voor 2000 en niet met de minder gunstige parameters van 1999. Er wordt m.a.w. in deze methode al meer expliciet ingespeeld op de verwachte conjunctuur. Dit is voor de opmaak van de begroting het meest aangewezen standpunt en heeft bijv. als voordeel dat normaal de ramingen reeds dichter aansluiten bij wat effectief de definitieve cijfers zullen zijn. Daarom kiezen wij in dit advies ook voor deze methode. Verrekeningen zijn daarbij niet uitgesloten, maar ze worden toch voor een stuk wat uitgevlakt.

Concreet voor de raming van 2001 en volgende jaren worden volgende hypothesen vooropgezet voor BNI en inflatie:

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 en volgende
aangepaste begroting 2000							
BNI	1,80 %	2,50 %					
Inflatie	1,12 %	1,30 %					
voorlopig definitief 2000							
BNI	1,96 %	2,5 %					
Inflatie	1,12 %	1,50 %					
raming							
BNI	1,96 %	2,5 %	2,60 %	2,40 %	2,60 %	2,50 %	2,25 ù
Inflatie	1,12 %	1,50 %	1,50 %	1,50 %	1,50 %	1,50 %	1,50 %

Hieruit blijkt dat in ieder geval ook in deze raming rekening is te houden met een verrekening voor 2000, omwille van de aanpassing van het inflatiecijfer en een uiteindelijk nog iets hoger definitief cijfer voor het BNI in 1999 (wat overigens voor de middelen van 1999 zelf zonder enig effect blijft).

De hypothese over het BNI vergt enige bijkomende toelichting. Voor 2000 wordt voorlopig nog voorzichtig vastgehouden aan de groeivoet die bij de budgetcontrole is vooropgezet. En dit niettegenstaande de meest recente ramingen over de economische groei duidelijk hogere cijfers vooropzetten. Het planbureau raamde voor 2000 de reële groei van het BBP op 3,2 %. Meer recente ramingen gaan zelfs in de richting van 4 %. In dat geval is de hypothese zeker bij te stellen, hoewel voor het BNI toch een lagere reële groeivoet moet worden aangehouden. De evolutie van de ruilvoet speelt daarbij een rol en het is – gegeven de evolutie van de olieprijzen en de

---

invloed op de solidariteitsbijdrage. Ze is zonder belang voor Vlaanderen, maar heeft wel impact op de totale middelen die de federale overheid moet overdragen.

depreciatie van de euro – aannemelijk dat ook er ook zoals in 1999 sprake zal zijn van een ruilvoetverslechtering. In 1999 stond een reële groei van 2,5 % van het BBP tegenover een reële groei van het BNI van 1,96 %. Toepassing van die verhouding op een groei van 3,2 % BBP geeft een BNI van 2,51 % en bij een groei van 4 % zou er sprake zijn van een BNI – groei van 3,14 % indien het effect van de ruilvoetverslechtering op het niveau van 1999 blijft.. Dat laatste zou aanleiding zijn tot een vrij substantiële aanpassing van de definitieve cijfers voor 2000 (en dus voor de overeenkomstige verrekening in 2001), maar ook voor 2001 zelf omdat de uitgangsbasis van 2000 verhoogd wordt.
Voor de volgende jaren (tot en met 2004) nemen we in de basisraming de groeivoeten over van de middellange termijnvooruitzichten van het planbureau. Het zijn de groeivoeten van het BBP, maar we nemen aan dat de evolutie van de ruilvoet neutraal is.

Voor inflatie houden we het voorlopig voor 2000 (en overigens ook voor de volgende jaren) op 1,5 %. Voor 2000 is opnieuw een onderschatting niet uitgesloten, op basis van de verwezenlijkingen tot en met mei 2000 raamt het planbureau de gemiddelde inflatie voor 2000 op 1,8 %.

De basisraming voor de personenbelasting voor de Vlaamse gemeenschap zou als volgt evolueren.

	2000		2001	2002	2003	2004
	budget controle	voorlopig definitief	raming	raming	raming	raming
gewest						
begrotingsjaar	233,3	234,1	243,8	253,4	263,8	274,5
verrekening t-1	-0,1		0,8			
gemeenschap						
begrotingsjaar	107,6	108,0	112,5	116,9	121,7	126,6
verrekening t-1	-0,3		0,4			
totaal						
begrotingsjaar	340,9	342,1	356,2	370,3	385,6	401,1
verrekening t-1	-0,3		1,2			

Een verhoging van de BNI – groei en gemiddelde inflatie alleen in 2000 (tot respectievelijk 3 % en 1,8 %) geeft bijkomende ontvangsten in 2001 van 5,4 mld (waarvan 2,7 mld op de verrekening voor 2000 slaat). Er is ook een effect voor de volgende jaren oplopend van 2,9 mld in 2002 tot 3,2 mld in 2004.

1.2 De overgedragen BTW aan de gemeenschappen (gedeelde belasting)

Aan de evolutie van de BTW – overdracht naar de gemeenschappen is ten gronde niets gewijzigd met de definitieve fase, tenminste wat de globale evolutie betreft voor de beide gemeenschappen te samen. Het oorspronkelijk in 1989 vooropgezet

basisbedrag wordt geïndexeerd en gecorrigeerd met de denataliteitscoëfficiënt. Ook hier is sprake van voorlopige hypothesen in afwachting van definitieve parameters en speelt dus ook het effect van de verrekening.

De hypothese over de denataliteit heeft recent aanleiding gegeven tot enige discussies en tot een vrij belangrijke eenmalige bijkomende overdracht aan de gemeenschappen. In principe wordt de coëfficiënt berekend door per gemeenschap de evolutie te meten[2] tussen het aantal inwoners jonger dan 18 jaar op 30 juni van het lopend begrotingsjaar tegenover het aantal inwoners jonger dan 18 jaar op 30 juni 1988. De hoogste denataliteitscoëfficiënt wordt gebruikt. Deze coëfficiënt wordt dan toegepast voor de berekening van de overdracht in het eerstvolgend begrotingsjaar: dus de evolutie 2000 – 1988 wordt gebruikt voor de berekening van 2001. Tot nu toe werd voor deze berekening gebruik gemaakt van de beschikbare gegevens in de loop van juli van het lopend begrotingsjaar. Achteraf is gebleken dat de cijfers nog vrij belangrijke wijzigingen kunnen ondergaan en dat is aanleiding geweest tot een herberekening voor de periode tot en met 1998. Deze herberekening heeft geleid tot een belangrijke eenmalige overdracht van bijkomende middelen in 1999: 6,1 mld waarvan 3,5 mld voor Vlaanderen. Vanaf 1999 wordt bij de definitieve berekening ook uitgegaan van meer recentere waarnemingen, zodat ook daardoor enige verrekening in het volgend begrotingsjaar mogelijk is (de vergelijking wordt wel telkens gemaakt met het oorspronkelijk voor 1988 gehanteerde cijfer op 30 juni).

In onze berekening nemen we bij hypothese voorlopig aan dat de raming voor 2000 (dus inwoners gemeten op 30 juni 1999) niet meer zal wijzigen en we hanteren een voorlopige hypothese voor het aantal inwoners jonger dan 18 jaar op 30/6/2000. Op basis daarvan ramen we de denataliteitscoëfficiënt toe te passen voor 2001 op 0,99726. Voor de eerstvolgende jaren houden we nog rekening met een lichte verhoging van de coëfficiënt (hangt samen met de evolutie langs Franstalige kant), vanaf 2004 zou er een stelselmatige daling optreden.

Cruciaal bij de toewijzing van de BTW – overdracht is natuurlijk de verdeling over de gemeenschappen. Door de invoering van het Sint – Elooisakkoord geldt voortaan de verdeling op basis van het aantal leerlingen (na controle door het rekenhof definitief vast te stellen). We hanteren voorlopig een verdeling 57,06 % voor Vlaanderen en 42,94 % voor de Franstalige gemeenschap. Tegenover de oorspronkelijke verdeling geeft dat een verlies voor de Vlaamse gemeenschap van ongeveer 1,8 mld (het bedrag wordt uiteraard geïndexeerd).

De aangehouden hypothesen en de bekomen ramingen zijn als volgt.

---

2 Slechts voor 80 %.

	2000	2001	2002	2003	2004
aangepaste begroting 2000					
inflatie	1,30 %				
denataliteit	0,99764				
% Vlaanderen	57,06				
voorlopig definitief 2000					
inflatie	1,50 %				
denataliteit	0,99764				
% Vlaanderen	57,06				
raming					
inflatie	1,50 %	1,50 %	1,50 %	1,50 %	1,50 %
denataliteit	0,99764	0,99726	0,99744	0,99840	0,99818
% Vlaanderen	57,06	57,06	57,06	57,06	57,06

	2000		2001	2002	2003	2004
	budget controle	voorlopig definitief	raming	raming	raming	raming
begrotingsjaar	211,3	211,7	214,8	218,0	221,5	224,8
verrekening t-1	0,3		0,4			

Ook hier zou een eventuele bijkomende aanpassing van de parameters voor 2000 nog aanleiding kunnen zijn tot hogere middelen. Een aanpassing van de denataliteitescoëfficiënt voor 2000 heeft slechts een eenmalig effect (via de verrekening in 2001). Een aanpassing van het inflatiecijfer zet zich verder door. Een verhoging van het inflatiecijfer van 1,5 % tot 1,8 % is in 2001 aanleiding tot een verhoging van 1,2 mld (waarvan 0,6 mld eenmalig).

1.3 De gewestelijke belastingen en het kijk – en luistergeld

Meer in het bijzonder een aantal van de gewestelijke belastingen zijn in de afgelopen bijzonder expansief geweest. De begroting 2000 hanteerde overigens een vrij hoge groei t.a.v. de aangepaste begroting 1999. Deze groei wordt bevestigd.

Toch hanteren we in deze raming een voorzichtig standpunt door voorlopig voor de gewestelijke belastingen en het kijk – en luistergeld te samen vanaf 2001 een reële nulgroei aan te houden. Ter illustratie: de opbrengsten voor deze belastingen liggen in de eerste vijf maanden van 2000 1,88 % hoger dan de vergelijkbare opbrengsten in 1999. Dat is in ieder geval minder dan de gemiddelde inflatie over die vijf maanden (2,04 %). Om die reden lijkt een reële nulgroei vooralsnog een redelijke hypothese.

Voor beide belastingssoorten ramen we de evolutie in de eerstvolgende jaren als volgt (in mld):

	2000	2001	2002	2003	2004
gewestelijke belastingen	42,8	43,4	44,1	44,7	45,4
kijk - en luistergeld	18,0	18,2	18,5	18,8	19,1
totaal	60,7	61,6	62,6	63,5	64,5

1.4 Overige ontvangsten (algemene begroting en toegewezen ontvangsten)

Zoals ook in vorige adviezen hanteren we voor deze categorie van ontvangsten een reële nulgroei, afgezien van de eventuele impact van eenmalige effecten. Op die reële nulgroei wordt evenwel een uitzondering gemaakt voor de dotaties voor de trekkingsrechten. Die worden reeds verschillende jaren door de federale overheid nominaal constant gehouden. Het Sint – Elooisakkoord heeft daar evenwel enige verandering in gebracht. Gedurende drie jaar (te beginnen vanaf 2000) wordt een jaarlijkse impuls toegekend. Voor Vlaanderen komt die impuls uit op 1,1 mld.

De raming van deze overige ontvangsten voor de komende jaren is als volgt (in mld):

	2000	2001	2002	2003	2004
gewest					
dotatie	7,8	8,9	10,0	10,0	10,0
niet - fiscale ontvangsten	5,0	5,1	5,2	5,3	5,4
toegewezen ontvangsten	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
gemeenschap					
dotatie	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2
niet - fiscale ontvangsten	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
toegewezen ontvangsten	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4
totaal					
dotatie	8,9	10,0	11,2	11,2	11,2
niet - fiscale ontvangsten	6,5	6,6	6,7	6,8	6,9
toegewezen ontvangsten	1,9	1,9	1,9	2,0	2,0

1.5 Eigen ontvangsten van DAB's (MINA - fonds en VIF)

De hierboven besproken ontvangsten hebben uitsluitend betrekking op de algemene begroting en op de toegewezen ontvangsten (organieke fondsen). Deze ontvangsten komen in aanmerking voor de berekening van het HRF – saldo. Daarin zijn de eigen ontvangsten van de DAB's en Vlaamse openbare instellingen niet in begrepen. Voor het MINA - fonds en het VIF zijn die eigen ontvangsten niet zonder belang omdat de

evolutie ervan een belangrijke rol speelt in de bepaling van de dotaties vanuit de algemene begroting naar deze DAB's.
Bij de raming ongewijzigd beleid gaan we voor de eigen ontvangsten uit van volgende evolutie (in mld). De saldi op de fondsen zijn daarbij niet in rekening gebracht.

	2000	2001	2002	2003	2004
MINA - fonds					
heffingen	13,0	12,5	12,1	11,7	11,5
overige	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5
totaal	13,4	13,0	12,6	12,2	12,0
VIF	2,3	2,3	2,4	2,4	2,4

Meer in het bijzonder voor de opbrengsten van de heffingen op het MINA - fonds wordt uitgegaan van een nominale daling van de opbrengsten (tegen 2004 min 1,5 mld in vergelijking met 2000). Dat is uiteraard bij een hypothese van ongewijzigd beleid.

2. *Bijlage II: de uitvoering van de begroting 1999 en de schuldpositie eind 1999*

De toekomstige begrotingsmogelijkheden zijn in belangrijke mate bepaald door het begrotingsbeleid gevoerd in de afgelopen jaren. In aansluiting met vorige analyses van de SERV over de begroting (in het bijzonder ook de jaarlijkse evaluatie van de goedgekeurde initiële begrotingen in januari) volgen hieronder enige gegevens over de uitvoering van de begroting in 1999 en de schuldpositie waar de begroting eind 1999 mee vertrekt.

Vooreerst enige toelichting bij de begrippen die gebruikt worden om het begrotingsresultaat aan te geven.

In eerste instantie is er het traditioneel gebruikte "***begrotingssaldo***": zijnde het verschil tussen de aangerekende ontvangsten en de aangerekende uitgaven. Dit begrotingssaldo wordt ook vooropgezet bij de goedgekeurde begroting[3]. Het effectief bekomen begrotingssaldo bij de uitvoering is dan ook een goeie aanduiding om de begrotingsuitvoering te toetsen aan de vooropgezette doelstellingen.

Daarnaast is er het "***kasresultaat***" waarin alle kasverrichtingen verwerkt zijn. Het gaat dan niet alleen over verrichtingen die betrekking hebben op het eigenlijke begrotingsjaar, maar ook op verrichtingen die aangerekend worden op een vroeger begrotingsjaar. Het bevat verder ook alle verrichtingen die niet budgettair van aard zijn, maar wel via de kas van de Vlaamse gemeenschap verlopen. Een concreet voorbeeld van recente oorsprong: de inning van de onroerende voorheffing door de Vlaamse gemeenschap bestemd voor de gemeenten en de provincies. Deze ontvangsten komen niet voor op de begroting, maar verlopen wel via de kas en beïnvloeden derhalve ook de kastoestand. Voorts zijn ook alle verrichtingen van diensten met afzonderlijk beheer opgenomen in de maandelijkse kastoestand. Het begrip is veel ruimer dan het begrotingssaldo en bovendien voor de beoordeling van de begrotingspolitiek op jaarbasis weinig relevant. Het kasresultaat per 31/12 wordt meestal wel voorgesteld als een aanduiding van de begrotingsresultaten in het afgelopen jaar. Maar dat is het allerminst. Dat betekent niet dat de kastoestand zonder belang is. Integendeel, hij is van groot belang voor de feitelijke evolutie van de directe schuld.

Verder is er het "***netto financieringssaldo***" (NFS), gemeten op dezelfde basis als het begrotingssaldo maar zonder de aflossingen op de schuld die geboekt worden in de begrotingsresultaten. Op die manier wordt beter dan met het begrotingssaldo aangegeven wat de weerslag is van de begrotingsuitvoering op de

---

3 En in de begroting 2000 overigens als expliciete norm.

schuldontwikkeling. Want in principe staat het NFS gelijk aan de schuldaangroei, of bij een positief NFS de schuldafbouw.

En tenslotte is er de "***netto financieringsbehoefte***" (NFB), een begrip dat aansluit bij de saldi die aan de orde zijn in het kader van de Europese normen voor de begroting. De berekening ervan gebeurt eveneens op aanrekeningsbasis, maar hanteert de definities van overheid zoals ze aangehouden worden in het stelsel voor de economische rekeningen (ESR 1995). Daarin wordt de overheid beschouwd in de definitie van sector in de economie en is niet de strikt budgettaire afbakening van de overheid aan de orde. Ook instellingen die hoofdzakelijk functioneren buiten de markt en voor hun diensten hoofdzakelijk beroep doen op belastingsgelden horen onder de overheid thuis. Daarnaast houdt deze methode er wel rekening mee dat in de overheidsuitgaven kapitaalparticipaties in andere economische sectoren opgenomen zijn. Deze worden niet mee in rekening gebracht voor de bepaling van het saldo. Hetzelfde geldt overigens ook voor de verkoop van activa.
De NBB en het INR publiceren de resultaten voor de verschillende overheden[4]. Daarin is ook het niveau van de gewesten en gemeenschappen afzonderlijk opgenomen, maar wel voor alle gewesten en gemeenschappen te samen. Een afzonderlijke publicatie van de Vlaamse rekening is er nog niet.
Dit begrip is finaal het meest relevante voor de beoordeling en de situering van de begrotingspolitiek. En dat zal het in de toekomst nog meer worden. Het is evenwel nog wachten op deugdelijke publicaties op Vlaams niveau daarover.

Het "***HRF – saldo***" benadert tot op zekere hoogte deze categorie en ze kan (zij het onvolledig) voorlopig aangehouden worden als proxy voor de NFB. Dit saldo wordt afgeleid van het NFS door verder reserveringen in de begrotingsuitgaven niet in rekening te brengen. Hetzelfde geldt langs de zijde van de ontvangsten voor de opbrengsten van de verkoop van activa. Daarnaast wordt rekening gehouden met zogenaamde extra – budgettaire engagementen. Voor Vlaanderen gaat het in het bijzonder over de aangroei van de schuld op Aquafin.

In onderstaand overzicht bespreken we het "begrotingssaldo" (zoals beschikbaar gesteld door de Vlaamse gemeenschap)[5]. Uitgaande van dit gegeven ramen we op basis van de beschikbare gegevens het NFS en het HRF – saldo.

---

4 Zie in het bijzonder het statistisch tijdschrift van de NBB, hoofdstuk 11.
5 Inclusief enige vergelijking met het kasresultaat.

Het begrotingssaldo

In onderstaande tabel is het begrotingsresultaat voor 1999 opgenomen en vergeleken met het vooropgezette begrotingssaldo bij de aangepaste begroting 1999. We hernemen ook dezelfde gegevens voor de vorige jaren.

begrotingssaldo in de goedgekeurde begrotingen (aangepaste begroting) en de begrotingsuitvoering (1990 – 1999)

	1990			*1991*			*1992*		
	begroting	uitvoering	afwijking*	begroting	uitvoering	afwijking*	begroting	uitvoering	afwijking*
ontvangsten	351.346,7	352.150,8	804,1	391.299,8	377.295,8	-14.004,0	407.425,1	401.100,0	-6.325,1
uitgaven	380.185,9	375.948,4	4.237,5	422.953,9	397.645,8	25.308,1	442.224,8	433.012,0	9.212,8
saldo	-28.839,2	-23.797,6	5.041,6	-31.654,1	-20.350,0	11.304,1	-34.799,7	-31.912,0	2.887,7

	1993			*1994*			*1995*		
ontvangsten	begroting	uitvoering	afwijking*	begroting	uitvoering	afwijking*	begroting	uitvoering	afwijking*
uitgaven	435.626,7	437.603,2	1.976,5	462.604,8	464.156,8	1.552,0	491.093,3	493.308,9	2.215,6
saldo	482.001,8	459.353,0	22.648,8	503.752,3	498.209,7	5.542,6	521.681,1	512.801,6	8.879,5
	-46.375,1	-21.749,8	24.625,3	-41.147,5	-34.052,9	7.094,6	-30.587,8	-19.492,7	11.095,1

	1996			*1997*			*1998*		
	begroting	uitvoering	afwijking*	begroting	uitvoering	afwijking*	begroting	uitvoering	afwijking*
ontvangsten	508.428,2	509.105,5	677,3	549.882,6	553.390,3	3.507,7	574.942,3	581.595,3	6.653,0
uitgaven	536.026,1	529.294,8	6.731,3	561.439,6	548.981,2	12.458,4	574.114,2	569.772,4	4.341,8
saldo	-27.597,9	-20.189,4	7.408,5	-11.557,0	4.409,2	15.966,2	828,1	11.822,9	10.994,8

	1999		
	begroting	uitvoering	afwijking*
ontvangsten	612.609,6	618.261,0	5.651,4
uitgaven	602.214,5	601.173,0	1.041,5
saldo	10.395,1	17.088,0	6.692,9

* bij ontvangsten : + is gelijk aan meer ontvangsten in uitvoering
bij uitgaven : + is gelijk aan minder uitgaven in uitvoering
bij saldo : + is gelijk aan minder tekort of meer overschot in uitvoering

1990 - 1997 : rekeningen, 1998 : verslag Rekenhof, 1999 eigen berekeningen

Voorlopig wordt het begrotingssaldo voor 1999 geraamd op iets meer dan 17 mld, of ongeveer 6,7 mld beter dan wat vooropgezet werd in de aangepaste begroting 1999. Dat verschil is overigens op 1990 en 1992 na het kleinste verschil (tussen begroting en uitvoering) van de jaren '90. Bovendien is aan de forse verbetering van het begrotingssaldo in de periode 1997 – 1998 een einde gekomen: de verbetering van het saldo in 1999 tegenover het vorig jaar bedraagt iets meer dan 5,2 mld. Dat is te vergelijken met de verbeteringen in 1997 en 1998 van respectievelijk 24,6 mld en 7,4 mld. Teveel conclusies mogen daar echter niet aan vastgeknoopt worden. De begrotingssaldi zijn in het bijzonder ook beïnvloed door de overdrachten van kredieten die nog in de loop van het volgend begrotingsjaar kunnen doorgevoerd worden op vastleggingen in het vorig jaar. De uitvoering op deze overdrachten is in

1999 ongeveer 6,2 mld hoger dan in 1998. We mogen dan ook aannemen dat het resultaat voor 1998 geflatteerd was ten nadele van het resultaat voor 1999[6]. Er zijn dan ook voldoende aanwijzingen om te stellen dat 1999 niet kan beschouwd worden als een breuk met de resultaten van de vorige jaren. Zekere schommelingen in acht genomen kan men zelfs stellen dat de verbetering in 1999 duidelijk scherper is dan in 1998.

Het begrotingssaldo in 1999 is in uitvoering 6,7 mld hoger dan begroot, dat is het resultaat van een afwijking op de ontvangsten van + 5,7 mld en op de uitgaven – 1 mld. Zoals uit de tabel blijkt is dat voor de uitgaven de kleinste afwijking in de loop van de jaren '90. Voor de uitgaven speelt opnieuw het effect van de overdrachten een belangrijke rol. Deze overdrachten zijn niet begrepen in de begrotingscijfers, maar wel in de uitvoeringscijfers. Als we die overdrachten buiten beschouwing laten dan is de verwezenlijking op het niveau van de begrotingskredieten voor 1999[7] zelfs iets lager dan het percentage van 1998: 96,17 % tegenover 96,67 in 1998.

Tegenover een begrotingssaldo van 17 mld staat voor 1999 een kassaldo van 42,3 mld. In 1998 bedroeg het kasoverschot 15,6 mld. 1999 realiseert daarmee een kasoverschot dat 2,7 maal groter is dan in 1998[8]. De samenstelling van dit kassaldo is hieronder samengevat. Daaruit blijkt in het bijzonder dat het saldo voor ongeveer 8,2 mld positief beïnvloed is door de thesaurieverrichtingen. Voorts bevatten de overige ontvangsten en uitgaven naast de gewone budgettaire verrichtingen[9] ook de verrichtingen op de DAB's. Opvallend is wel dat de kasuitgaven slechts ongeveer 2,9 mld hoger zijn dan de aangerekende uitgaven. In de jaren 1995 – 1998 schommelde dat verschil rond 17,6 mld. Daartegenover staat dat de kasontvangsten ongeveer 20 mld hoger zijn dan de aangerekende ontvangsten voor het begrotingsjaar, terwijl die afwijking in de periode 1995 – 1998 schommelde rond 17,4 mld. Het kasresultaat voor 1999 lijkt dan ook sterk bepaald door een beweging van "versnelde ontvangsten en vertraagde uitgaven". Het effect daarvan zal voelbaar zijn in de kasresultaten voor 2000.

---

6 In 1998 werd b.v. op de dotatie voor het VIF 10,7 mld overgedragen naar 1999, terwijl in 1999 de volledige dotatie werd aangerekend. Voorts bedroeg het verschil tussen de vastleggingen op de NGK en de ordonnanceringen in 1998 21,9 mld tegenover 13,8 mld in 1999.

7 Aangepaste begroting, zonder de overdrachten die bij de begrotingskredieten gevoegd worden.

8 Rekening houdend met enige specifieke correcties raamde het rekenhof het eigenlijke kasoverschot voor 1998 evenwel op 20,6 mld, bedrag dat daardoor ook in mindering moet gebracht worden van het kasoverschot van 1999.

9 Zijn niet gelijk te stellen aan de aangerekende ontvangsten en ordonnanceringen, vermits bij de kasverrichtingen ook de ontvangsten en betalingen in 1999 opgenomen zijn die aangerekend worden op een vorig begrotingsjaar, terwijl verrichtingen in 2000 voor in 1999 aangerekende ontvangsten en uitgaven niet inbegrepen zijn.

Ontvangsten	
budgettair en diensten met afzonderlijk beheer	638.127
thesaurieverrichtingen	37.012
totaal	675.139
Uitgaven	
budgettair en diensten met afzonderlijk beheer	604.082
thesaurieverrichtingen	28.781
totaal	632.863
Saldo	42.276

Het netto financieringssaldo (NFS)

Met het begrotingssaldo wordt het effect op de schuldevolutie van de Vlaamse gemeenschap niet accuraat gemeten. De omzetting ervan in het NFS geeft reeds een betere indicatie.
Het resultaat voor 1999 kan als volgt samengevat worden:

	begroting	uitvoering	effect op het saldo
ontvangsten	612.609,6	618.261,0	5.651,4
uitgaven	602.214,5	601.173,0	1.041,5
begrotingssaldo	10.395,1	17.088,0	6.692,9
aflossingen indirecte schuld*	14.844,9	14.816,3	-28,6
NFS	25.240,0	31.904,3	6.664,3

* na doorgevoerde transferten

Het NFS geeft een betere indicatie van wat de weerslag van de begroting 1999 is op de schuldontwikkeling van de Vlaamse gemeenschap. Op grond daarvan kan die weerslag geraamd worden op een schuldafbouw van 31,9 mld (of ongeveer 6,7 mld beter dan geraamd bij de begroting). De in aanmerking genomen aflossingen zijn in belangrijke bepaald geweest door de versnelde aflossingen op de ALESH – schuld die ingeschreven werden bij de budgetcontrole 1999[10].

---

[10] De hier opgenomen aflossingen bevatten het volledig bedrag aan overdrachten vanuit de Vlaamse begroting aan ALESH (8,4 mld). De volledige aanrekening daarvan als aflossingen stemt overeen met de volledige opname van de ALESH – schuld als schuld van de Vlaamse gemeenschap. In die zin is er zelfs enige onderschatting van de eigenlijke schuldafbouw op ALESH omdat voor Vlaanderen sprake is van een negatieve "minimale bijdrage" t.a.v ALESH. vanuit de Vlaamse begroting. Als men zich echter op het standpunt stelt van een opsplitsing van de ALESH – schuld in een deel ten laste van de huisvestingssector en een deel ten laste van het gewest dan moet het betrokken bedrag verminderd worden met de intrestlasten op het deel "Vlaams gewest" (voor zover

Het HRF – saldo

Het HRF – saldo wordt afgeleid van het begrotingssaldo, maar met toepassing van een aantal correcties. In het bijzonder worden naast de aflossingen op de indirecte schuld ook de reserveringen ingeschreven in de begroting afgetrokken van de uitgaven. Daarnaast wordt evenwel rekening gehouden met de schuldontwikkeling op Aquafin. Het resultaat van deze correcties is hieronder samengevat.

Op basis van deze berekening zou bij uitvoering het HRF – saldo voor 1999 uitkomen op ongeveer 32,4 mld (of 6,3 mld beter dan wat geraamd werd bij de aangepaste begroting). Voor 1999 had de HRF een vereist overschot van 13,5 mld vooropgezet, wat zou impliceren dat de uitvoering van de begroting 1999 bijna 19 mld beter scoort. Enige correctie naar beneden is eventueel nog mogelijk voor de aanpassing van de ALESH – aflossingen.

	begroting	uitvoering	effect op het saldo
ontvangsten	612.609,6	618.261,0	5.651,4
uitgaven	602.214,5	601.173,0	1.041,5
begrotingssaldo	10.395,1	17.088,0	6.692,9
+ aflossingen indirecte schuld*	14.844,9	14.816,3	-28,6
NFS	25.240,0	31.904,3	6.664,3
+ reserveringen	5.000,0	5.000,0	0,0
- aquafin - schuld **	4.182,8	4.510,5	-327,7
HRF - saldo	26.057,2	32.393,8	6.336,6

* na doorgevoerde transferten
** onder begroting overgenomen uit HRF - advies, onder uitvoering aangroei bankleningen op balans van aquafin

---

die intrestlasten de negatieve minimale bijdrage overtreffen). In dat geval wordt het deel ten laste van de huisvestingssector afgelost met de annuïteiten vanuit de sector. Dat deel blijft dan buiten de berekening van de schuld van de Vlaamse gemeenschap.

De schuldpositie eind 1999

Per eind 1999 bedraagt de schuld van de Vlaamse gemeenschap 277,4 mld, of 44,9 % van de ontvangsten (die de HRF in aanmerking neemt voor de HRF – norm: algemene ontvangsten verhoogd met de organieke fondsen, maar zonder de eigen ontvangsten van de DAB's).

Deze totale schuld is als volgt samengesteld (in mld):

	1998	1999
directe schuld*	139,1	131,4
indirecte schuld	127,3	114,1
Aquafin	27,4	31,9
totaal	293,8	277,4

* in 1999 inclusief een bijkomende overname van de fnsv – schuld ten belope van 16,8 mld

3. Bijlage III: de budgetcontrole 2000

In een evaluatie van de initieel goedgekeurde begroting 2000 (d.d. januari 2000) is omstandig ingegaan op de belangrijkste kenmerken van de begroting 2000 en op de keuzes die de regering daarbij heeft gemaakt.
Hieronder worden in het kort de resultaten besproken van de budgetcontrole zoals die tot uiting zijn gekomen in de aanpassing van de begroting 2000.
Voor een vergelijking van de initiële begroting 2000 en de aangepaste begroting 2000 kunnen verschillende invalshoeken gehanteerd worden: zo kan de evolutie van het netto financieringssaldo (NSF) bekeken worden (door de middelenevolutie en de verschillende bestanddelen van de uitgaven met elkaar in verband te brengen), maar anderzijds blijft het interessant om na te gaan in welke mate de begroting nieuwe engagementen aangaat (perspectief beleidskredieten). Hoewel de huidige regering niet meer verwijst naar de term beleidskredieten en enkel de uitgaven beschouwt, blijft de evolutie van de beleidskredieten een belangrijk element om de begrotingen in een ruimer kader te plaatsen. In eerste instantie komt de evolutie van het NFS aan de orde. Vervolgens zullen de beleidskredieten van naderbij onderzocht worden, af te sluiten met enkele conclusies.

Evolutie NFS

Tabel I: Wijzigingen aan de begroting 2000 na budgetcontrole versus initiële begroting (in mln)

	algemene middelen (1)	toegewezen ontvangsten (2)	DAB (3)	Totaal 1+2+3	HRF 1+2
Middelen	301,0	363,5	16.813,5	17.478,0	664,5
Uitgaven	-355,0	102,2	16.813,5	16.560,7	-252,8
Begrotingssaldo	656,0	261,3	0,0	917,3	917,3
Aflossingen	-0,1	0,0	0,0	-0,1	0,6
NFS-begroting	655,9	261,3	0,0	917,2	917,9
Aquafin	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Reserveringen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
NFS	655,9	261,3	0,0	917,2	918,2

De huidige begrotingsnorm is gebaseerd op de methodologie van de HRF. Vandaar dat voor een evaluatie van het NFS het van belang is om het uit te drukken in HRF-termen. Daarnaast heeft de SERV een eigen methodiek ontwikkeld die op bepaalde punten afwijkt van de HRF-methodiek. In deze tabel situeert het verschil zich

voornamelijk in het feit dat de HRF de DAB's niet mee in rekening brengt enerzijds en anderzijds doordat de HRF een engere definitie hanteert van aflossingslasten[11]. In bovenstaande tabel werden beide benaderingen naast elkaar gezet.

Het NFS stijgt met 918,2 mln volgens de HRF-norm. Het overschot van de initiële begroting jegens de HRF-norm is met dit bedrag toegenomen.

Als de verschillende bestanddelen van het NFS nader worden bekeken, zijn er toch een aantal belangrijke wijzigingen waar te nemen.

Middelenevolutie

In zijn geheel wijzigt de raming van de middelen in de aangepaste begroting nauwelijks van de initiële begroting. Onderliggend zijn er evenwel een aantal belangrijke verschuivingen.

Tabel II: ontvangsten binnen de algemene begroting 2000, in mln

Ontvangsten	na controle	initieel	Verschil
gewestbelastingen / kijk-en luistergeld	60.733	60.733	0
personenbelasting	340.552	338.752	1.801
Gewest	*233.261*	*231.799*	1.461
verrekening t-1	*-54*		-54
Gemeenschap	*107.616*	*106.952*	664
verrekening t-1	*-270*		-270
BTW	211.270	213.108	-1.838
verrekening t-1	252		252
dotaties	8.917	7.178	1.739
niet - fiscale ontvangsten	6.499	8.152	-1.653
TOTAAL	628.222,9	627.921,9	301

Er zijn vier belangrijke factoren die deze wijzigingen met zich meebrengen. Enerzijds wordt er voor de evolutie van het Bruto Nationaal Inkomen uitgegaan van een substantieel hogere groei, waardoor de middelen voor de personenbelasting stijgen.

---

11 Zo houdt de HRF geen rekening met verschillende subsidies in de culturele sector die kunnen beschouwd worden als aflossingslasten (86 mln) maar vooral de subsidie als tegemoetkoming van het gewest in de aflossingslasten van leningen aangegaan door de VHM met gewestwaarborg in het kader van de investeringsprogramma's voor de activiteit eigendomsverwering en huurwoningbouw tot 1993 (881 mln).

Een tweede factor is dat de BTW-middelen worden aangepast ingevolge het St-Elooisakkoord (dit zou een vermindering van 1,8 mld betekenen voor Vlaanderen).
De keerzijde van het St-Elooisakkoord is dat de dotaties stijgen (zowel de trekkingsrechten als de dotaties voor buitenlandse studenten).
Tenslotte dalen de niet-fiscale ontvangsten.
De wijzigingen in de middelenevolutie zijn dus hoofdzakelijk structureel van aard, maar heffen elkaar op.

Voor de variabele kredieten is er sprake van een kleine verhoging van de middelen, die veroorzaakt wordt door het inschrijven van de opbrengst van een vastgoedoperatie (250 mln). De stijging bij de DAB's wordt bijna uitsluitend bepaald doordat er rekening wordt gehouden met het belast saldo van het VIF, hetgeen niet het geval was bij de initiële begroting (hoewel dat belast saldo in 1999 wel was opgenomen in de begroting). Er is dus geen sprake van inhoudelijk belangrijke wijzigingen.

Uitgaven

Vooral de uitgaven binnen de algemene begroting verdienen de aandacht.
Voor de algemene begroting is er een daling van de uitgaven van 355 mln, als volgt op te splitsen:

Intresten:	+ 55,8 mln		
Aflossingen:	- 0,1 mln		
Primaire uitgaven:	-410,7 mln		
		Gesplitst Ordonnanceringskrediet (GOK)	: + 2.193,5 mln
		Vereffeningskrediet (VEK)	: - 4.511,3 mln
		Beleidskrediet (BK) binnen de NGK	: +1.907,1 mln
			Bijkredieten vorige jaren (BVJ) : + 1.058,0 mln
			Andere: : + 849,1 mln

Op het niveau van intresten, aflossingen zijn er geen belangrijke wijzigingen doorgevoerd.

De belangrijkste wijziging binnen de uitgaven situeert zich bij de **primaire uitgaven** (een daling van 411 mln). Hoewel deze wijziging op zich beperkt blijft, is zij het gevolg van schommelingen van de verschillende onderdelen van de primaire uitgaven die wel aanzienlijk zijn. De GOK stijgen met meer dan 2 miljard, de vereffeningskredieten dalen met meer dan 4,5 miljard en de beleidskredieten binnen de niet-gesplitste kredieten stijgen met bijna 2 miljard.

Zonder in detail te treden, is het belangrijk aan te stippen dat de verhogingen grotendeels structureel van aard zijn, terwijl de besparingen eenmalig zijn doordat de saldi van de voorbije jaren worden aangesproken. Deze saldi zullen in de toekomst niet meer beschikbaar zijn om de bijkomende kosten waarover in de controle van de begroting werd overgegaan te financieren.
Ook is het zo dat de dalingen en stijgingen op geaggregeerd niveau het resultaat zijn een nog omvangrijker daling die gedeeltelijk gecompenseerd worden door bijkomende uitgaven.

De uitgaven van de diensten met afzonderlijk beheer (DAB's, zie tabel VII), in dit geval beperkt tot het MINA-fonds en het VIF aangezien dit de twee enige DAB's zijn met substantiële eigen middelen, stijgen aanzienlijk volgens de tabel. Het verschil van 16,8 mld is bijna volledig te verklaren door de belaste saldi. Voor het VIF waren de saldi bij de initiële begroting niet opgenomen, terwijl dit nu wel het geval is. Los van de belaste saldi dalen de uitgaven met 1 mld. Ook hier wordt de daling van de uitgaven grotendeels veroorzaakt door het aanspreken van de (niet-belaste) saldi.

Evolutie beleidskredieten[12]

De invalshoek van de beleidskredieten geeft een totaal ander beeld dan wanneer naar de uitgaven wordt gekeken. Daar waar de uitgaven nauwelijks wijzigen (een daling van 355 miljoen), stijgen de beleidskredieten met meer dan 11,1 miljard (+1,8%).
Dit betekent concreet dat er in de begroting bijkomende engagementen worden genomen die 11 miljard hoger liggen dan in de oorspronkelijke begroting het geval was terwijl hier geen bijkomende uitgaven voor voorzien zijn in de begroting. Hoewel het niet abnormaal is dat er een verschil bestaat tussen de engagementen en de effectieve uitgaven die er plaats moeten vinden in een bepaald jaar, is dit verschil wel uitzonderlijk groot. In vergelijking met de aangepaste begroting 1999 zijn de beleidskredieten gestegen met 6,4% terwijl de aangepaste begroting 1999 al een expansieve begroting was doordat er een grote hoeveelheid eenmalige middelen beschikbaar was.

---

12 De beleidskredieten worden berekend door de beleidskredieten binnen de NGK te isoleren (door van de NGK, inclusief de bijkredieten voor vorige jaren en de variabele kredieten, de intresten, aflossingen en vereffeningskredieten af te trekken), en vervolgens de GVK, VM en LM bij te tellen. Op deze manier bekomt men de BK voor de algemene begroting. Door de dotaties aan de DAB's af te trekken en de VM van de DAB bij te tellen bekomt men de BK inclusief DAB.

Tabel III: verschil tussen beleidskredieten in de aangepaste begroting en de initiële begroting

BK binnen de NGK (incl BVJ en VRK[13])	2.009	
NGK		*-2.446*
intresten		*56*
aflossingen		*0*
vereffeningskredieten		*-4.511*
+ Gesplitste Vastleggingskredieten (GVK)	2.843	
+ Vastleggingsmachtigingen (VM)	6.269	
+ Lenigingsmachtigingen (LM)	0	
- dotaties DAB	201,1	
+ VM DAB	-159,6	
Beleidskredieten m.i.v. DAB/VOI	**11.164**	

Deze aanzienlijke stijging van de beleidskredieten die niet gecompenseerd wordt door een stijging van de uitgaven of een stijging van de aflossingslasten, steunt in grote mate op het afromen van de saldi die nog beschikbaar waren (zie ook hoger).

Veruit de belangrijkste wijziging van de beleidskredieten wordt veroorzaakt door de stijging van het FEERR ten belope van 6,25 mld. Deze stijging is bijna 4 mld hoger dan de overeenkomende stijging van het VEK. Op zich is dat niet verwonderlijk, aangezien deze vastleggingen slechts in de volgende jaren zullen leiden tot betalingen. Maar deze stijging van beleidskredieten vormt wel een belasting voor de volgende begrotingen, hetgeen niet onmiddellijk naar voor komt indien enkel naar het NFS wordt gekeken.

Daarnaast is ook de stijging binnen vervoer en infrastructuur opmerkelijk. Deze middelen worden aangewend voor een inhaaloperatie m.b.t. de baggerwerken (+499 mln), bijkomende kredieten voor de verdieping van de Schelde en het onderhoud ervan (1,4 mld) en telkens ongeveer 300 mln voor het integraal waterbeheer en de verbetering van infrastructuur van de waterwegen.

---

13 VRK zijn variabele kredieten

Tabel IV: Beleidskredieten per departement in de aangepaste begroting (inclusief effect van de budgetcontrole)

Beleidskredieten aangepaste begroting	algemene middelen	vrk	dotaties	vm D.A.B.'s	totaal	Effect Budgetcontrole
hogere entiteiten	**3.616,7**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**3.616,7**	**21,2**
coördinatie	**2.754,6**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**2.754,6**	**311,5**
algemene zaken en financiën	**9.569,1**	**80,0**	**0,0**	**0,0**	**9.649,1**	**1.056,1**
onderwijs	**262.496,0**	**1.015,8**	**0,0**	**0,0**	**263.511,8**	**1.362,3**
basisonderwijs	75.188,9	0,0	0,0	0,0	75.188,9	660,6
secundair onderwijs	109.159,2	0,0	0,0	0,0	109.159,2	-528,3
hobu	21.319,3	30,2	0,0	0,0	21.349,5	652,1
universiteiten	23.305,0	0,0	0,0	0,0	23.305,0	-35,6
overige	33.523,6	985,6	0,0	0,0	34.509,2	613,5
welzijn, volksgezondheid, cultuur	**88.174,8**	**117,8**	**0,0**	**0,0**	**88.292,6**	**81,0**
welzijn en volksgezondheid	73.501,0	112,5	0,0	0,0	73.613,5	-13,0
cultuur, sport en toerisme	14.673,8	5,3	0,0	0,0	14.679,1	94,0
economie, werkgel, binnenl., landb	**113.791,0**	**39,8**	**0,0**	**0,0**	**113.830,8**	**4.569,8**
economie	18.163,7	25,9	0,0	0,0	18.189,6	6.361,5
werkgelegenheid en beroepsopl.	32.139,4	0,0	0,0	0,0	32.139,4	-1.673,2
binnenlandse aangelegenheden	61.289,0	0,0	0,0	0,0	61.289,0	-18,0
landbouw	2.198,9	13,9	0,0	0,0	2.212,8	-100,5
leefmilieu en infrastructuur	**82.012,2**	**415,8**	**-31.645,2**	**46.117,3**	**96.900,1**	**2.630,8**
milieu, natuur, land - en waterbeh.	13.272,2	155,3	-10.085,6	23.483,3	26.825,2	-560,0
r.o., huisvesting, monum/landsch.	14.892,6	254,5	0,0	0,0	15.147,1	913,4
vervoer en infrastructuur	32.365,5	6,0	0,0	22.227,4	54.598,9	2.485,3
overige	21.481,9	0,0	-21.559,6	406,6	328,9	-207,9
wetenschap, innovatie en media	**26.589,6**	**4,8**	**0,0**	**0,0**	**26.594,4**	**17,3**
wetenschap en innovatie	17.335,2	4,8	0,0	0,0	17.340,0	17,5
media	9.254,4	0,0	0,0	0,0	9.254,4	-0,2
interdepartementaal	**23.343,1**	**25,0**	**0,0**	**0,0**	**23.368,1**	**1.113,5**
totaal	**612.347,1**	**1.699,0**	**-31.645,2**	**46.117,3**	**628.518,2**	**11.163,5**
	614.046,1					

Binnen algemene zaken en financiën wordt de stijging gedeeltelijk veroorzaakt door een stijging van de dotatie voor het Vlaams Fonds voor lastendeling (+0,4 mld, eenmalig) en voor het overige door de stijging van de provisionele kredieten voor de betaling van de aangepaste verlofregeling (+0,5 mld, structureel).

De VHM krijgt bijkomend ongeveer 1 mld investeringssubsidies.

Binnen onderwijs hebben de verschuivingen voornamelijk te maken met een nieuwe raming van de leerlingen.

Tenslotte stijgen de interdepartementale bestaansmiddelen, hetgeen gedeeltelijk een compensatie is voor verminderingen op andere programma's en gedeeltelijk om nieuwe initiatieven gaat.

De belangrijkste daling situeert zich binnen het programma werkgelegenheid. In de memorie van toelichting wordt dit verklaard doordat een onbelast saldo per eind

december 1999 binnen de VDAB-begroting – tewerkstellingsprogramma's in mindering wordt gebracht van de dotatie aan VDAB.

Eveneens relevant is de vergelijking tussen uitgaven en beleidskredieten per departement. In onderstaande tabel wordt per departement het verschil weergegeven tussen de beleidskredieten en de uitgaven, zowel voor de oorspronkelijke begroting als voor de aangepaste begroting.

Tabel V: Opsplitsing per departement van het verschil tussen beleidskredieten en uitgaven in de oorspronkelijke begroting en na begrotingscontrole

Verschil uitgaven - beleidskredieten	initiële begroting	aangepaste begroting	verschil
hogere entiteiten	**0,0**	**0,0**	**0,0**
coördinatie	**154,5**	**129,4**	**-25,1**
algemene zaken en financiën	**52,8**	**51,8**	**-1,0**
onderwijs	**1.432,3**	**3.181,6**	**1.749,3**
basisonderwijs	0,0	0,0	0,0
secundair onderwijs	0,0	0,0	0,0
hobu	0,0	0,0	0,0
universiteiten	0,0	0,0	0,0
overige	1.432,3	3.181,6	1.749,3
welzijn, volksgezondheid, cultuur	**88,3**	**3.223,7**	**3.135,4**
welzijn en volksgezondheid	-43,5	2.776,6	2.820,1
cultuur, sport en toerisme	131,8	447,1	315,3
economie, werkgel, binnenl., landb	**436,5**	**4.622,7**	**4.186,2**
economie	1.070,4	5.299,0	4.228,6
werkgelegenheid en beroepsopl.	0,0	0,4	0,4
binnenlandse aangelegenheden	-820,4	-846,1	-25,7
landbouw	186,5	169,4	-17,1
leefmilieu en infrastructuur	**-71,8**	**892,7**	**964,5**
milieu, natuur, land - en waterbeh.	-48,9	-50,9	-2,0
r.o., huisvesting, monum/landsch.	462,8	1.437,7	974,9
vervoer en infrastructuur	950,7	859,3	-91,4
overige	-1.436,4	-1.353,4	83,0
wetenschap, innovatie en media	**884,4**	**2.305,6**	**1.421,2**
wetenschap en innovatie	676,4	2.081,2	1.404,8
media	208,0	224,4	16,4
interdepartementaal	**0,0**	**0,0**	**0,0**
totaal	**2.977,0**	**14.407,5**	**11.430,5**

Deze tabel geeft weer in welke mate het verschil tussen uitgaven en verbintenissen is toegenomen of afgenomen door de aanpassing van de begroting.
De tabel toont gedeeltelijk een gelijkaardig beeld aan de vorige tabel (FEERR en huisvesting), maar nuanceert die tabel ook.

Zo bleek uit de vorige tabel dat de beleidskredieten voor vervoer en infrastructuur aanzienlijk hoger liggen dan de uitgaven, maar uit deze tabel blijkt dat door de aanpassing van de begroting het verschil is afgenomen, hoewel slechts met 91,4 mln. Voor onderwijs daarentegen is de kloof aanzienlijk toegenomen, hetgeen in de toelichting verklaard wordt doordat er bij de initiële begroting 2000 een te groot bedrag voorzien was (de uitbetalingen kunnen het voorziene ritme niet volgen). Dit betekent concreet dat de nieuwe impuls die de huidige regering wou geven aan infrastructuur van het onderwijs niet volgens schema zal kunnen worden uitgevoerd.
Voor VIPA is er een aanzienlijke daling omwille van dezelfde redenen. Hoewel het niveau van verbintenissen niet wijzigt, wordt een belangrijk deel van de uitgaven gefinancierd met beschikbare saldi.
Voor de programma's wetenschap en innovatie is er ook sprake van een vermindering van de uitbetalingen zonder wijziging van verbintenissen, door gebruik te maken van de saldi.
Hoewel deze invalshoek bijkomende informatie geeft, blijft het globaal beeld ongewijzigd: het verschil tussen uitgaven en beleidskredieten neemt toe door betalingen door te schuiven naar volgende begrotingen, of door de saldi aan te spreken.

Conclusies

Bij de aanpassing van de begroting blijft de raming van de totale middelen min of meer ongewijzigd indien men geen rekening houdt met de belaste saldi van de DAB's.
Ook het uitgavenniveau verandert nauwelijks, hoewel dit de resultante is van omvangrijke tegengestelde bewegingen: een stijging van beleidskredieten (die slechts gedeeltelijk zijn opgenomen bij de uitgaven) en een daling van de uitgaven door het aanwenden van de saldi. Het effect hiervan komt duidelijk naar voor indien naar de beleidskredieten wordt gekeken: deze stijgen met meer dan 11 mld.
Het verschil tussen de evolutie van uitgaven en beleidskredieten heeft enerzijds te maken met het feit dat niet alle verbintenissen die de overheid bijkomend zal aangaan in 2000 zullen leiden tot bijkomende uitgaven in 2000. Voor een groot deel echter wordt het verschil veroorzaakt doordat de saldi van de vorige jaren wordt aangesproken. Zonder een uitspraak te willen doen over de opportuniteit hiervan, betekent dit dat de begroting van het volgend jaar aanzienlijk zal verzwaard worden. Daarenboven zal deze stijging blijvende gevolgen hebben in de mate dat het recurrente uitgaven tot gevolg zal hebben.
Deze weerslag zou (gedeeltelijk) kunnen gecompenseerd worden wanneer in de aangepaste begroting een bijkomende inspanning zou gedaan worden om de aflossingen te verhogen. Dit gebeurt evenwel niet, de aflossingen wijzigen nauwelijks.

Het NFS van 2000 verbetert nog door de aanpassing van begroting, maar dit gebeurt door een zware hypotheek te leggen op de beleidsruimte van de volgende jaren.

4. *Bijlage IV: de belangrijkste componenten in de groei ongewijzigd beleid*

De belangrijkste componenten van de groei bij ongewijzigd beleid en de opbouw ervan is voor de jaren 2001 – 2004 (jaarlijkse nominale groei) in onderstaand overzicht samengevat.

Bij de raming is in het bijzonder rekening gehouden met een gemiddelde inflatie voor de jaren 2001 – 2004 van 1,5 %, de stijging van de gezondheidsindex wordt op hetzelfde niveau gehouden. Rekening houdend met de verwachte evolutie van de gezondheidsindex in 2000 (ramingen planbureau) is in januari een overschrijding van de spilindex te verwachten, wat aanleiding is tot een loonaanpassing vanaf maart.

In het hierbij gevoegde overzicht is naast het effect van inflatie en indexaanpassing van de lonen ook de weerslag van overige effecten aangegeven. Daarin zijn naast de werking van een aantal mechanismen (zoals leerlingenevolutie, weddedrif, ...) ook de effecten van recente maatregelen mee opgenomen. In het bijzonder is in de raming rekening gehouden met de maatregelen die de regering (tot en met 16 juni, afsluiting van de ramingen) had genomen, ook als ze nog een substantieel effect hadden in de aangepaste begroting 2000. Het betreft in het bijzonder de budgettaire effecten van het recente akkoord voor de social profit en voor onderwijs en de beslissingen van de regering over de invoering van een zorgverzekering en de lastenverlaging. Omdat bij ongewijzigd beleid "niveau aangepaste begroting 2000" sowieso al rekening wordt gehouden met een krediet van 4 mld voor de zorgverzekering (en als dusdanig in de definitie beleidskredieten van de SERV opgenomen) heeft de beslissing over de zorgverzekering op het niveau van de beleidskredieten geen effect. Dat is wel het geval als we de overstap maken naar de gecorrigeerde primaire uitgaven zoals ze gedefinieerd worden in het advies van de HRF.

De budgettaire impact van de diverse maatregelen wordt in onze raming als volgt opgenomen (in mld, jaarlijkse bijkomende kost):

	2001	2002	2003	2004
social profit	2,4	1,9	1,9	1,9
onderwijs	1,4	1,5	0,9	0,6
lastenverlaging			6,4	
zorgverzekering	0,3	1,2	1,8	

beleidskredieten		2001	2002	2003	2004
globale groei basisscenario		13.003,4	16.095,6	23.602,2	13.836,8
	ngk	17.155,1	15.148,6	22.711,0	11.442,9
	dotaties	-2.604,5	-1.250,2	-1.511,9	58,7
	gvk	449,2	613,9	623,1	632,4
	vm	-5.294,6	540,0	548,1	556,3
	vrk	0,0	0,0	0,0	0,0
	dab's	3.298,3	1.043,2	1.232,0	1.146,6
effect aanpassing inflatie (excl loonaanpassing)		2.888,7	2.966,0	3.038,8	3.103,1
	ngk	1.716,4	1.773,3	1.828,2	1.874,4
	dotaties	-363,5	-369,1	-374,8	-380,4
	gvk	599,5	611,2	620,4	629,6
	vm	532,0	540,0	548,1	556,3
	vrk	0,0	0,0	0,0	0,0
	dab's	404,4	410,6	417,0	423,2
effect indexaanpassing lonen		4.968,0	6.574,2	7.370,1	4.288,0
	ngk	4.968,0	6.571,5	7.367,3	4.285,3
	dotaties	-20,6	-20,7	-23,0	-10,4
	gvk	0,0	2,7	2,7	2,7
	vm	0,0	0,0	0,0	0,0
	vrk	0,0	0,0	0,0	0,0
	dab's	20,6	20,7	23,0	10,4
overige effecten		5.146,7	6.555,4	13.193,4	6.445,7
	ngk	10.470,8	6.803,9	13.515,5	5.283,2
	dotaties	-2.220,5	-860,4	-1.114,1	449,5
	gvk	-150,3	0,0	0,0	0,0
	vm	-5.826,6	0,0	0,0	0,0
	vrk	0,0	0,0	0,0	0,0
	dab's	2.873,3	611,9	792,0	713,0
primaire uitgaven		27.370,3	18.124,5	25.252,0	11.992,6
ngk beleidskredieten		17.155,1	15.148,6	22.711,0	11.442,9
dotaties		-2.604,5	-1.250,2	-1.511,9	58,7
ngk vereffeningskredieten		7.316,4	751,4	1.561,8	-226,0
gok		2.204,9	2.431,4	1.259,2	899,1
vrk		0,0	0,0	0,0	0,0
dab's		3.298,5	1.043,2	1.232,0	-182,1
afwijking beleidskredieten		14.366,9	2.028,9	1.649,8	-1.844,3
gecorrigeerde primaire uitgaven HRF		26.956,4	19.539,5	27.357,0	12.116,0
ngk		24.471,5	15.900,0	24.272,8	11.216,8
gok		2.204,9	2.431,4	1.259,2	899,1
vrk		0,0	0,0	0,0	0,0
reserveringen		280,0	1.208,0	1.825,0	0,0
aquafin		0,0	0,0	0,0	0,0