

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



Zitting 2000-2001

12 juli 2001

ADVIES

**– van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen –
over het begrotingsbeleid 2002 van de Vlaamse Gemeenschap**

Brussel, 10 juli 2001

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.

Vital PEETERS,
Voorzitter.

INHOUD

	Blz.
1. Ter inleiding	8
2. Samenvatting en aanbevelingen	9
2.1. Samenvatting	9
2.2. Aanbevelingen	13
3. De resultaten van het Vlaamse begrotingsbeleid in de afgelopen jaren	15
3.1. Bijdrage van de Vlaamse begroting aan het Europees stabiliteitsprogramma	16
3.1.1. Probleemstelling	16
3.1.2. Bijdrage van Vlaanderen op basis van het HRF-saldo 1999 – 2000 (2001)	18
3.1.3. Bijdrage van Vlaanderen op basis van een berekening van het ESR – 95 saldo	20
3.1.4. Conclusie	28
3.2. Aanwending van de begrotingskredieten en uitgavendynamiek 1999 – 2000	31
3.2.1. Aanwending van de beschikbare kredieten 1999 -2000	31
3.2.2. Saldi en uitgavendynamiek	42
4. De begroting 2001 na begrotingscontrole	48
4.1. De eigenlijke begrotingscontrole en de aanpassing van de initiële begroting	48
4.1.1. Middelenevoluitie	49
4.1.2. Uitgaven	50
4.1.3. Beleidskredieten	53
4.1.4. Conclusie	55
4.2. Het financieringsfonds	55
4.2.1. Regelgeving	55
4.2.2. Concrete berekening van de dotatie 2000	56
4.2.3. De aanwending van het financieringsfonds	58
4.2.4. Beoordeling	58
5. De begrotingsnorm voor de Vlaamse begroting vanaf 2002 en berekening van de bruto beleidsruimte voor de periode 2002 – 2005	61
5.1. De begrotingsnorm : algemene doelstellingen van de regering voor het begrotingsbeleid van de komende jaren	61

5.2. De evolutie van de begroting bij toepassing van de HRF – norm uit het samenwerkingsakkoord	63
5.2.1. Overzicht van de belangrijkste hypothesen – ontvangsten	63
5.2.2. Hypothesen over de schuld en de rentelasten	69
5.2.3. Belangrijkste resultaten bij toepassing van de HRF – norm (2002 – 2005, met doorrekening op lange termijn)	70
5.3. Is de schulddoelstelling haalbaar bij een afstemming van de begroting op de HRF – norm ?	73
5.4. Conclusies over de begrotingsnorm en berekening van de bruto – beleidsruimte voor de volgende jaren	76
5.4.1. Beoordeling van de begrotingsdoelstellingen	76
5.4.2. De berekening van de bruto beleidsruimte voor de volgende jaren	77
6. Ongewijzigd beleid en raming van de netto beleidsruimte voor de periode 2002 – 2005 ...	79
6.1. De raming ongewijzigd beleid 2002 – 2005	79
6.1.1. Algemeen	79
6.1.2. De resultaten van de raming bij ongewijzigd beleid	80
6.2. De raming van de netto – beleidsruimte in de periode 2002 – 2004 (2005)	87
7. Actualisering van de beleidsruimte voor de gehele legislatuur (2000 – 2004) en aanwending ervan	92
7.1. Algemeen	92
7.2. Nieuwe beleidsinitiatieven en heroverwegingen	93
7.2.1. Algemeen	93
7.2.2. De budgettaire impact van de nieuwe beleidsinitiatieven	95
7.2.3. De budgettaire impact van de heroverwegingen	97
7.3. Actualisering van de beleidsruimte en aanwending ervan	99
7.4. Conclusies	103

BEGROTINGSADVIES

Algemene opmerking

Het advies wordt volledig uitgewerkt in euro. Alleen in het onderdeel “samenvatting en aanbevelingen” worden de bedragen opgenomen zowel in BEF als in euro. Alle tabellen in het advies zijn uitgewerkt in euro, ook de gegevens die betrekking hebben op de jaren voor 2002.

Brussel, 10 juli 2001
EP/AXM/begrotingsadvies 2001

1. *Ter inleiding*

Naar jaarlijkse gewoonte en in uitvoering van het decreet op de SERV brengt de Raad een advies uit over het begrotingsbeleid van de Vlaamse gemeenschap.

Het is gebruikelijk in dit advies uitgebreid in te gaan op de cijfermatige analyse van de te verwachten ontvangsten en uitgaven voor de eerstkomende jaren. De impact van het recent goedgekeurde Lambermont–akkoord komt hierbij uiteraard omstandig aan bod. Zoals in vorige adviezen wordt deze analyse afgesloten met een raming van de beleidsruimte die voor de komende jaren nog beschikbaar is. Met het oog op zo concreet mogelijke aanbevelingen wordt deze analyse op de eerste plaats toegespitst op de jaren die nog resten in de lopende legislatuur. Deze aandacht voor de korte en middellange termijn doet geen afbreuk aan de blijvende zorg om de ontwikkeling van de Vlaamse begroting te benaderen vanuit een lange termijnperspectief.

In punt 2 van het advies worden de belangrijkste vaststellingen samengevat en worden een aantal aanbevelingen van de sociale partners aan de Vlaamse regering uitgewerkt.

De punten 3 en 4 bevatten in hoofdzaak beschouwingen over de prestaties van de Vlaamse begroting in de meest recente jaren die achter ons liggen en tevens wordt kort ingegaan op de meest markante vaststellingen bij de aanpassing van de begroting 2001.

De punt 5 en 6 vormen in hun geheel de analyse van ontvangsten, uitgaven en beleidsruimte. Tenslotte wordt in punt 7 de oorspronkelijk door de regering geraamde beleidsruimte voor deze legislatuur geactualiseerd.

2. *Samenvatting en aanbevelingen*

2.1 Samenvatting

Beheersing van de uitgavendynamiek dreigt in het gedrang te komen.

Over de periode 1995 – 2000 zijn de uitgaven op de Vlaamse begroting toegenomen met een jaarlijkse gemiddelde reële groei van 1,66 % terwijl de ontvangsten in diezelfde periode zijn gegroeid met een gemiddelde jaarlijkse groei van 3,3 %. De Vlaamse gemeenschap heeft dan ook het in 1995 nog bestaande tekort op de begroting vanaf 1997 kunnen omzetten in een substantieel groeiend overschot: van een begrotingstekort van 483,2 mln € (19,5 mld BEF) naar een begrotingsoverschot in 2000 van 624,2 mln € (25,2 mld BEF). Vlaanderen heeft dan ook een bijzondere forse bijdrage geleverd in de inspanningen van België ter uitvoering van het Europese stabilisatiepact. Die inspanningen zijn systematisch groter geweest dan wat van de Vlaamse gemeenschap werd verwacht door de Hoge Raad van Financiën (HRF) en vastgelegd in de opeenvolgende samenwerkingsakkoorden. Meer zelfs, de inspanningen van Vlaanderen worden nog extra in de verf gezet als ze worden geëvalueerd volgens de methodes die gelden voor het Europese stabilisatiepact. Berekening en publicatie van de bijdrage van de afzonderlijke deelgebieden volgens de methodes van het Europese stabilisatiepact zouden bovendien de transparantie verhogen.

Op het eerste gezicht wordt in 2000 deze trend doorgezet. Het uiteindelijk bereikte HRF – saldo ligt 511 mln € (20,6 mld BEF) hoger dan het oorspronkelijk vooropgezette saldo van 357 mln € (14,4 mld BEF). Zonder de invoering van het eind december goedgekeurd financieringsfonds zou het verschil nog groter geweest zijn. Voorlopige en nog te nader te controleren gegevens laten blijken dat het extra – overschot volgens de methode van het Europese stabilisatiepact ook in die orde ligt. De resultaten voor 2000 mogen echter niet verblinden. De bijzonder geringe groei van de uitgaven in 2000 (amper 0,6 % t.a.v. de realisaties in 1999) verbergen niet alleen een doorschuifoperatie naar 2001, maar is ook mede mogelijk geweest door de afbouw van reserves bij de diverse openbare instellingen. Vanaf 2000 heeft de regering vrij systematisch de uitgaven op de algemene begroting getemperd door gebruik te maken van saldi op deze instellingen. In tegenstelling met het beleid in de jaren '90 werd deze aanwending van saldi niet gecompenseerd door versnelde afbouw van de indirecte schuld, maar ingezet voor andere uitgaven.

Niettegenstaande bij de opmaak van de begroting 2001 en in het bijzonder bij de begrotingscontrole een substantieel deel van de extra middelen ten gevolge van de hoogconjunctuur in 2000 werd omgezet in bijkomende schuldafbouw zet de begroting 2001 een forse groei van de primaire uitgaven voorop: een nominale groei van de primaire uitgaven (uitgaven zonder intresten en schuldaflossingen) van 6,7 %

tegenover 3,9 % in 2000. Bij het aangehouden inflatiepercentage in de aangepaste begroting 2001 van 1,5 % komt een dergelijke groei uit op reëel meer dan 5 %. Dat wijst op een fors stijgende uitgavendynamiek. Door de bijzonder gunstige middelenontwikkeling in 2001 (omwille van het vertragingseffect van de middelengroei in het kader van de financieringswet) zal die forse groei in 2001 toch nog verzoenbaar blijven met een stevig begrotingsoverschot. De regering heeft inderdaad een belangrijk deel van die conjuncturele groei omgezet in bijkomende schuldafbouw.

Maar schijn bedriegt. De SERV waarschuwt heel uitdrukkelijk voor de gevaren van een budgettaire illusie die doet als of een expansieve begroting van het niveau van 2001 verder kan doorgetrokken worden naar de toekomst en toch nog de verwachte schuldafbouw zou opleveren.

Lambermont versterkt de groeicapaciteit en verruimt de beleidsmarge, maar de grenzen zijn in een lange termijnperspectief strikter dan meestal voorgesteld.

In vroegere adviezen heeft de SERV er meermaals op gewezen dat bij de bestaande financieringswet de groeimogelijkheden voor respectievelijk het federale niveau en het niveau van de gewesten en gemeenschappen op lange termijn op een onverantwoorde wijze werden herverdeeld ten gunste van het federale niveau. De goedkeuring van het Lambermont – akkoord heeft die trend grondig gewijzigd. Het evenwicht is hersteld (tenminste op het vlak van de financiering en zonder uitspraak te doen over de bevoegdheidsaspecten van de Lambermont – hervorming). De gewesten en gemeenschappen kunnen dan ook voortaan op lange termijn rekenen op een versterking van het groeipad voor hun beleidsruimte. Dat geldt tot op zekere hoogte nog het meest voor de Vlaamse gemeenschap omdat in de “overgangperiode” van de Lambermont – regeling het aandeel van de bijkomende middelen voor de Vlaamse gemeenschap systematisch tot en met 2012 toeneemt.

In tegenstelling met vroeger kan de Vlaamse gemeenschap op lange termijn rekenen op een groei van de primaire uitgaven (of van de beleidsruimte in het algemeen) die nauwer aansluit bij de groei van de economie. Bij een lange termijn trendgroei van de economie van 2,25 % komt de beschikbare reële groeivoet op lange termijn uit op iets meer dan 2 %. Zonder het Lambermont – akkoord moest de Vlaamse gemeenschap zich bij dergelijke trendgroei onvermijdelijk afstemmen op een reële groei van de primaire uitgaven rond de 1,4 %. De ombuiging ten gevolge van Lambermont is substantieel. En terwijl eerdere aanpassingen aan de financieringsregeling (zoals het Sint – Michielsakkoord) aanleiding waren tot een grote kloof tussen de groeimogelijkheden op korte en middellange termijn enerzijds en de lange termijn anderzijds is dat duidelijk nu minder het geval. Ondersteuning van de toekomstige groei op lange termijn via forse schuldafbouw op korte en middellange termijn is een minder dwingende opdracht geworden omwille van de versterking van de groeicapaciteit in de financieringsregeling zelf.

De SERV is van oordeel dat een lange termijn groei die vrij nauw kan aansluiten bij de groei van de economie als een beloftevol scenario kan beschouwd worden. Bovendien is dergelijk redelijk expansief groeipad voor de Vlaamse begroting zelf nog verzoenbaar met op lange termijn een volledige afbouw van de schuld en de mogelijkheid tot aanleggen van eventuele reserves. De snelheid waarmee in de eerstvolgende jaren de bestaande begrotingsoverschotten worden afgebouwd tot de evenwichtsbegroting en het tijdstip waarop die evenwichtsbegroting moet bereikt worden is voor die schuldafbouw uiteraard essentieel. In de huidige normen wordt de evenwichtsbegroting geplaatst op 2010. In dat geval zou de reële groei van iets meer dan 2 % vanaf 2010 toelaten om tegen 2015 de Vlaamse schuld (exclusief Aquafin) volledig af te bouwen en vanaf dat moment zouden bijkomende reserves kunnen aangelegd worden. Indien aansluitend op de overgangperiode van Lambermont dat tijdstip naar 2012 zou verlegd worden (en met dus iets langer begrotingsoverschotten) dan is de volledige schuldafbouw zelfs mogelijk vanaf 2010 – 2011. De uiteindelijke doelstellingen over schuldafbouw blijven doorslaggevend. Indien zoals in vroegere begrotingsnormen het geval was niet de evenwichtsbegroting op lange termijn wordt aangehouden maar de stabilisatie van de schuldratio (de verhouding tussen de schuld en de ontvangsten) dan is na het bereiken van de evenwichtsbegroting in 2010 via de saldi uit het samenwerkingsakkoord een schuld stabilisatie mogelijk op minder dan 16 % (zelfs met inbegrip van de Aquafinschuld) bij een reële groei van de primaire uitgaven die gemiddeld 0,06 % hoger ligt dan de hierboven aangegeven trendgroei van iets meer dan 2 %.

De perspectieven voor de groei en de beheersing van de Vlaamse begroting zijn dus op lange termijn gunstig. Maar bij een trendgroei van de economie op 2,25 % is een lange termijn groei voor de begroting van iets meer dan 2 % (en bij minder scherpe lange termijn doelstellingen over de schuldontwikkeling rond maximum 2,25%) uitgesproken veel minder dan de expansie die de regering nu inbouwt. De bijkomende ruimte die Lambermont voor de eerstkomende jaren levert (voor de rest van de legislatuur ongeveer 690 mln € of 28 mld BEF) dreigt die expansie nog te versterken. Bij besteding van die bijkomende ruimte zal de regering dan ook nauwlettend moeten toezien op een structurele groei van de uitgavedynamiek die verzoenbaar blijft met de lange termijn groei. Dat vergt dan ook drie belangrijke voorwaarden bij de begrotingsopmaak vanaf 2002:

- ✓ de recurrente weerslag van de begrotingsbeslissingen op lange termijn moet beperkt blijven tot iets meer dan reëel 2 %, wat naar gelang van de schulddoelstellingen die de regering op lange termijn voor ogen heeft tot een maximum van 2,25 % kan toenemen;

- ✓ extra begrotingsoverschotten die na de dotatie aan het financieringsfonds nog gerealiseerd worden op het einde van ieder begrotingsjaar moeten omgezet worden in schuldafbouw. Die zullen overigens nodig zijn indien de regering de schulddoelstelling van 2,8 mld € (112 mld BEF) tegen 2004 wil verzekeren;
- ✓ conjuncturele boni hoger dan een afwijking van $1/5^\circ$ op de trendgroei van 2,25 % moeten voor extra schuldafbouw worden ingezet, in het bijzonder om een reserve te verzekeren die toelaat bij conjuncturele tegenvallers hoe dan ook de begroting op de trendgroei te laten groeien.

De draagwijdte van een begrotingsbeleid afgestemd op het samenwerkingsakkoord van december 2000 met volledige aanwending van de extra middelen van Lambermont komt ten volle tot uiting bij vergelijking van de mogelijke groei op de beleidsruimte in de komende jaren. In de eerste helft van dit decennium zou bij de reëel te verwachten economische groei een gemiddelde jaarlijkse reële groei mogelijk zijn van ongeveer 3 %. Om in de tweede helft van dit decennium de evenwichtsbegroting tegen 2010 respectievelijk 2012 te bereiken zal het al nodig zijn die groei te beperken tot 2,36 respectievelijk 2,30 % om in het volgend decennium nog te beperken tot iets meer dan 2 %. Dat versterkt het belang van de hierboven genoemde eerste voorwaarde.

Forse uitbreiding van de beleidsruimte, maar met de nu reeds genomen maatregelen blijft nog weinig ruimte voor bijkomende nieuwe initiatieven.

Zowel het Lambermont – akkoord als de uitgesproken betere macro – economische parameters zijn onmiskenbaar aanleiding tot een stevige uitbreiding van de beleidsruimte die de paarsgroene regering bij de aanvang in 1999 voor ogen stond. Afgezien van alternatieve financieringsbronnen onder de vorm van privatiseringsopbrengsten en Publiek Private Samenwerking (overigens voorbestemd voor specifieke beleidsinitiatieven), met inbegrip van voorgenomen heroverwegingsinspanningen rekende de regering op een beleidsruimte van 3,9 mld € (156 mld BEF). Die ruimte is beslist uitgebreid.

Met reden kan de regering dan ook uitgaan van een ruimere marge voor beleidsinitiatieven voor het geheel van de legislatuur. Een eigen SERV - actualisering van de oorspronkelijke beleidsruimte geeft aan dat voor het geheel van de legislatuur (2000 – 2004) kan gerekend worden op een beleidsruimte van 6,3 mld € (254 mld BEF) in plaats van de oorspronkelijke 3,9 mld € (156 mld BEF). Die toename van 2,4 mld € (96 mld BEF) is voor 690 mln € (28 mld BEF) positief beïnvloed door het Lambermont – akkoord en voor nog eens 150 mln € (6 mld BEF) door het Sint – Elooisakkoord. Bovendien leidt een analyse van de begrotingen 2000 – 2001 samen met een aantal voorgenomen maatregelen tot de conclusie dat de regering niet altijd expliciet maar dan toch in de feiten haar geplande heroverweging op de begrotingsdynamiek reeds heeft overschreden (bijna 1 mld € of 39 mld BEF in

plaats van de oorspronkelijk vooropgezette heroverwegingsimpact van 0,9 mld € (35 mld BEF).

De regering heeft echter met alle genomen maatregelen en met een aantal belangrijke beleidsinitiatieven (inclusief de doorrekening ervan tot 2004) deze ruimte al grotendeels ingevuld. Op een goeie 140 mln € (5,6 mld BEF) na is de invulling compleet. Deze analyse wordt overigens bevestigd door de confrontatie tussen de toename van de bruto beleidsruimte in de jaren 2002 – 2004 met de dynamiek die op de uitgaven kan verwacht worden. Bovendien is die ruimte er in de praktijk pas in 2004. Deze conclusies zijn des te scherper omdat zij uitgaan van een integrale aanwending van de extra middelen van het Lambermont – akkoord. Slechts na bijsturing van de genomen maatregelen en bij een nieuwe heroverwegingsoperatie kan er sprake zijn van nieuwe beleidsinitiatieven. Voor de goede orde wijzen we erop dat in deze ramingen vooralsnog wordt aangenomen dat de bestaande afcentiem ook na 2001 behouden blijft. Uiteraard wordt daarmee geen afbreuk gedaan aan de mogelijkheden die kunnen gerealiseerd worden met de voorgenomen alternatieve financieringsbronnen. De SERV neemt evenwel aan dat ook daarop reeds ruim is geanticipeerd met belangrijke beslissingen waarvan de impact in onze berekeningen buiten beschouwing blijft.

2.2 Aanbevelingen

1. De regering leek voor het addendum bij het regeerakkoord er voor te opteren om voor de rest van de legislatuur de begrotingen op te maken uitgaande van een volledige aanwending van de extra middelen die het Lambermont – akkoord oplevert, hetgeen in de praktijk overeenstemt met begrotingen die de HRF – saldi van het samenwerkingsakkoord van december 2000 respecteren. Een strikte opvolging van de hierboven genoemde voorwaarden moet toelaten dat de uitgavengroei die wordt aangehouden voor de jaren 2002 – 2004 de lange termijn groei niet in het gedrang brengt. Bovendien is die groei lager dan de hoge expansie die in de begroting 2001 werd aangehouden. Strikte toepassing van deze voorwaarden vergt ook een transparante analyse ervan. De opmaak van de jaarlijkse begroting moet met duidelijke aanwijzing van ongewijzigd beleid, heroverwegingen en nieuwe beleidsinitiatieven de weerslag op middellange en lange termijn meten. Indien de regering bij de concrete invulling van dit begrotingsbeleid voor de rest van de legislatuur nalaat de recurrente uitgavendynamiek te beheersen dan zal in de tweede helft van dit decennium substantieel moeten ingeleverd worden op de groeimogelijkheden. Uitgaande van een lange termijn trendgroei van de economie van 2,25 % zal - indien men de maximale lange termijn groei niet in het gedrang wil brengen de nu toelaatbare groei van de beleidsruimte van gemiddeld bijna 3 % moeten worden bijgesteld tot ongeveer 2,3 % en in een latere fase tot iets meer dan 2 %.

Zelfs bij deze begrotingsnormering voor de periode 2002 – 2004 is bij doorrekening van de genomen maatregelen en van de reeds goedgekeurde initiatieven boven op de normale dynamiek van de begroting de beschikbare bruto beleidsruimte grotendeels opgebruikt. Voor de rest van de legislatuur zou nog voor ongeveer 140 mln € (5,6 mld BEF) ruimte beschikbaar zijn. Uiteraard is er rekening mee gehouden dat de bijkomende uitgaven in het kader van de Lambermont – hervormingen de inzet van bijkomende middelen vergt. De SERV moet dan ook vaststellen dat de regering zonder schulddoelstellingen en lange termijn groei in het gedrang te brengen nauwelijks nog over enige ruimte beschikt om de aangekondigde nieuwe initiatieven te financieren. Alle aandacht zal dan ook moeten gaan naar de effectieve realisatie van de reeds goedgekeurde initiatieven, eerder dan naar het uitwerken van nieuwe initiatieven waarvoor de financiële ruimte niet voorhanden is.

2. Indien de regering zich vanaf 2002 op een pad van constante groei naar de evenwichtsbegroting in 2010 respectievelijk 2012 zou afstemmen (en dus de extra Lambermont – middelen niet onmiddellijk volledig voor nieuwe beleidsinitiatieven zou aanwenden) dan is er bij de genomen maatregelen in de rest van de legislatuur geen enkele beleidsruimte meer over. Tegenover de gemiddelde reële groei van bijna 3 % in het nu gekozen pad zou vanaf 2002 een gemiddelde groei van 2,55 % mogelijk zijn (extra uitgaven van Lambermont buiten beschouwing gelaten). De nu vastgestelde dynamiek bij ongewijzigd beleid en bij doorrekening van de nieuwe initiatieven zou moeten bijgestuurd worden, in 2002 met ruim 173 mln € (7 mld BEF), wat in de komende jaren enigszins zou kunnen teruggewonnen worden.

3. *De resultaten van het Vlaamse begrotingsbeleid in de afgelopen jaren*

Aan de basis van elk degelijk begrotingsbeleid ligt een grondige analyse van de uitgangspositie waarmee de opmaak van de toekomstige begrotingen moet vertrekken. Toekomstige begrotingen zijn een onderdeel van een meerjarig proces waarin allerhande begrotingsdoelstellingen gaandeweg worden gerealiseerd en bijgestuurd. De stand van realisatie en de afweging van het begrotingsbeleid t.a.v. nieuwe politieke, maatschappelijke, economische en institutionele uitdagingen blijft een onmisbaar element in de analyse van het begrotingsbeleid.

In de begrotingsdoelstellingen staat de volgehouden beheersing van de overheidsuitgaven en de verdere afbouw van de overheidsschuld nog steeds centraal. Wat op dat vlak bereikt is bepaalt mede wat in de toekomst nog moet gebeuren. Serieuze afwijkingen op het vooropgezette pad kunnen aanleiding zijn tot belangrijke bijsturingen in de toekomst. Voorsprong kan eventueel worden omgezet in bijkomende beleidsruimte, achterstand zal meer dan waarschijnlijk moeten omgezet worden in versnelde inspanningen om de uitgaven te beheersen.

Begrotingen zijn natuurlijk ook bij uitstek de vertaling van beleidsdoelstellingen. En de beschikbare kredieten moeten de nodige middelen leveren om die doelstellingen ook in de praktijk om te zetten. Tussen budgettaire inschrijving en effectieve aanwending staat een heel administratief en bestuurlijk proces. En meer dan eens blijken middelen wel voorzien, maar om allerlei redenen niet of in beperkte mate ook aangewend te worden. In andere gevallen blijken de ingeschreven kredieten niet te volstaan om de uitgaven die door politieke beslissingen worden uitgelokt ook volledig te honoreren. Nieuwe budgetten plannen moet dan ook gebeuren op basis van de effectieve aanwending van vroeger toegekende budgetten.

Beide invalshoeken zijn in dit onderdeel van het advies aan de orde. In punt 3.1. wordt de bijdrage van de Vlaamse gemeenschap in de beheersing van de uitgaven en de schuldafbouw in de meest recente jaren onderzocht. Meer dan tot nu toe het geval was geeft de SERV hierbij aan wat de bijdrage van Vlaanderen is geweest op basis van de methodologie die voor de gehele Belgische overheid wordt aangehouden in het kader van het Europees stabiliteitsprogramma.

In punt 3.2. komt vervolgens de aanwending van de begrotingskredieten en de evolutie van de uitgavendynamiek aan bod.

3.1 Bijdrage van de Vlaamse begroting aan het Europees stabiliteitsprogramma

3.1.1 Probleemstelling

In het kader van de Europese Unie moet België, net zoals de overige lidstaten, de groei van de overheidsfinanciën controleren. Op Europees niveau werd hiervoor het Stabiliteits- en Groeipact afgesloten.

In uitvoering van dat Pact heeft België Stabiliteitsprogramma's opgesteld. Zo was er een programma voor de periode 1999-2002, 2000-2003 en op het einde van vorig jaar werd het huidige Stabiliteitsprogramma opgesteld voor de periode 2001-2005. In deze programma's legt België zichzelf een vorderingensaldo op dat vanaf 2001 groeit van 0,2 % van het BBP tot 0,7 % in 2005. Het vorderingensaldo (positief of negatief) is het begrotingsoverschot of –tekort dat berekend wordt door middel van het Europees systeem van rekeningen (ESR-95) en uniform toegepast wordt in de Europese Unie.

Het vorderingensaldo van België is samengesteld uit de saldi van verschillende overheden. Deze overheden worden gegroepeerd in twee entiteiten. Entiteit I bestaat uit de federale overheid en de sociale zekerheid. Entiteit II bestaat uit de gewesten en gemeenschappen en de lokale overheden. In het kader van de Stabiliteitsprogramma's worden de budgettaire inspanningen verdeeld over de twee entiteiten.

Binnen de entiteiten dienen de verschillende overheden afspraken te maken om erover te waken dat het beoogde saldo voor de entiteit wordt behaald.

Binnen Entiteit II hebben de gewesten en gemeenschappen in het verleden reeds een aantal samenwerkingsakkoorden gesloten om de respectievelijke begrotingssaldi van elke gemeenschap en elk gewest afzonderlijk te bepalen. Hiertoe heeft de Hoge Raad van Financiën (HRF) een lange termijnstrategie opgesteld waarin de begrotingsdoelstellingen voor de verschillende entiteiten worden vastgelegd. Die doelstellingen zijn de basis voor de concrete afspraken in de periode die gedekt wordt door het samenwerkingsakkoord.

In dit samenwerkingsakkoord wordt voor elk Gewest en elke Gemeenschap afzonderlijk het maximaal toelaatbare saldo vooropgesteld (voor Vlaanderen het minimum saldo). Deze saldi zijn op het niveau van de afzonderlijke deelgebieden uitgedrukt in HRF- termen. De som van de afzonderlijke saldi voor alle gewesten en gemeenschappen wijkt af van de globale inspanning die verwacht wordt van de gewesten en gemeenschappen in het stabiliteitsprogramma. Het verschil heeft te maken met correcties die aan te brengen zijn op het HRF – saldo met het oog op de omzetting in het vorderingensaldo volgens de definitie van ESR – 95. Meestal stelt

men die correcties gelijk aan de “deelnemingen en kapitaalparticipaties”¹ en de leasingoperaties. In de praktijk blijkt dat veel complexer.

Op 15 december 2000 werd de meest recente overeenkomst afgesloten tussen de federale overheid en de gemeenschappen en gewesten. In deze overeenkomst worden de doelstellingen van het vorige samenwerkingsakkoord naar boven herzien omwille van de conjuncturele evolutie. Ook hier werd er voor de gemeenschappen en gewesten een afzonderlijk saldo vooropgesteld dat berekend moet worden via de methodologie van de HRF. Daarnaast is er een globale correctie om van het HRF-saldo naar het ESR-saldo om te rekenen. Het samenwerkingsakkoord rekent op een globale jaarlijkse correctie voor gewesten en gemeenschappen te samen van 275 mln €. Door die correctie zouden de vooropgezette ESR-saldi voor de gewesten en gemeenschappen te samen van 0.3 % van het BBP in 2001 en 0,1 % van het BBP in de volgende jaren bereikt worden².

Jaarlijks worden na afloop van het begrotingsjaar de prestaties van de verschillende overheden door het Instituut van de Nationale Rekeningen (INR) geëvalueerd. Die evaluatie gebeurt in eerste instantie volgens de methodologie ESR – 95. De HRF maakt op basis daarvan een eerste globale evaluatie in de loop van maart. Voor de gewesten en gemeenschappen beperkt het INR dit tot het gezamenlijke resultaat voor het geheel van de deelgebieden. De bijdrage van ieder deelgebied afzonderlijk wordt daarbij niet afgezonderd. Voor de afzonderlijke deelgebieden blijft de evaluatie beperkt tot de methode die de HRF in zijn jaarlijks juni – advies opneemt. Finaal is echter de bijdrage gemeten volgens de methodologie van het stabilisatiepact relevant. En de specifieke bijdrage van ieder deelgebied afzonderlijk daarin blijft dan ook buiten beeld.

Dit is problematisch omdat de HRF – saldi voor ieder deelgebied afzonderlijk veel minder representatief zijn voor de eigenlijke bijdrage in het stabilisatieprogramma dan wat meestal wordt verondersteld. De vertekening is in de praktijk groter dan verondersteld en geeft bovendien een uitgesproken ander beeld over de bijdrage van de verschillende deelgebieden in de afbouw van de overheidsschuld.

Dit blijkt duidelijk uit de hieronder samengevatte analyse. In punt 3.1.2. en 3.1.3. worden achtereenvolgens de bekomen saldi voor Vlaanderen en voor de rest van de overige gewesten en gemeenschappen geëvalueerd volgens de HRF – methode en volgens de methode van ESR – 95, zowel voor 1999 als voor 2000. Op basis van deze evaluatie worden enkele voorstellen geformuleerd in punt 3.1.4.

¹ Dat stemt overeen met uitgaven die in de begrotingen opgenomen worden met de economische code 8. Bij de gecorrigeerde primaire uitgaven in de HRF – methode tellen deze uitgaven mee. In ESR – 95 is dat niet als uitgave te beschouwen omdat het gaat over een wijziging in het actief, tenminste op voorwaarde dat er tegenover deze deelnemingen en participaties vorderingen staan. In de praktijk zijn er weinig van de uitgaven die in de begroting onder de rubriek 8 staan die aan die voorwaarde beantwoorden.

² Overigens verwacht het samenwerkingsakkoord dat op die manier deze correcties in 2001 goed zijn voor 38 % van het totale ESR – saldo in 2001 oplopend tot 70 % in 2005.

3.1.2 Bijdrage van Vlaanderen op basis van het HRF-saldo 1999 – 2000 (2001)

Tabel 1a geeft een samenvatting van de HRF – doelstellingen en de realisatie ervan in 1999.

Tabel 3.1.a – HRF – saldi 1999 (in mln €)

1999	doelstelling	realisatie	verschil
Vlaanderen	334,7	768,5	433,8
andere deelgebieden	-354,5	-123,9	230,5
totaal gewesten en gemeenschappen	-19,8	644,5	664,4
entiteit I (ESR-saldo)	-3.030,9	-2.564,6	466,3

Het jaar **1999** was het eerste jaar waarin Vlaanderen een overschot moest bereiken. Het vooropgestelde HRF-saldo bedroeg 335 mln €³. Voor de totaliteit van de gemeenschappen en gewesten was een negatief saldo van 20 mln € toegelaten. De HRF stelde hierbij expliciet dat het HRF-saldo voor de totaliteit van gewesten en gemeenschappen overeenkwam met het vorderingensaldo (ESR-95), met uitzondering van leasingoperaties⁴.

Voor entiteit I (federale overheid en sociale zekerheid) bedroeg het maximaal toelaatbare vorderingentekort⁵ 1,3% van het BBP, hetgeen overeenkwam met 3 mld €.

Vlaanderen boekte voor 1999 uiteindelijk een saldo van 769 mln €. Het saldo van de totaliteit van Gemeenschappen en Gewesten bedroeg bij uitvoering 645 mln €.

Dit betekent dat niet enkel Vlaanderen een beter saldo haalde dan vooropgesteld, maar ook de overige gewesten en gemeenschappen. Voor Vlaanderen bedroeg het verschil 433 mln €, voor de overige deelgebieden een verbetering van 192 mln €.

Entiteit I sloot af met een tekort dat 460 mln € lager was dan vooropgezet, hetgeen nauwelijks meer is dan de verbetering die door Vlaanderen werd gerealiseerd.

Voor 1999 diende Vlaanderen, net zoals de lokale overheden en de sociale zekerheid, een positief saldo te behalen. Vlaanderen kwam hier niet enkel aan tegemoet maar boekte ook een saldo dat substantieel hoger was.

³ Samenwerkingsakkoord van 19 juli 1996 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de begrotingsdoelstellingen voor de periode 1996-1999, BS 19 maart 1997.

⁴ Zie jaarverslag HRF 1998, p. 42

⁵ Voor entiteit I wordt niet het HRF-saldo weergegeven, maar het vorderingentekort. Het gaat telkens om een percentage dat wordt toegepast op het BBP. Door de afronding van het percentage is dit bedrag niet helemaal correct.

Tabel 3.1.b bevat dezelfde oefening voor 2000.

Voor Vlaanderen gaat het om een eigen berekening. Aangezien het HRF-advies nog niet was uitgebracht bij opmaak van het SERV-advies, was het HRF-saldo voor de andere deelgebieden nog niet gekend.

Tabel 3.1.b – HRF – saldi 2000 (in mln €)

2000	doelstelling	realisatie	verschil
Vlaanderen	357,0	868,0	511,1
andere deelgebieden	-334,7		
totaal gewesten en gemeenschappen	22,3		
entiteit I (ESR-saldo)	-2.702,0	-491,3	2.210,7

Ook voor **2000** moest Vlaanderen een begroting in te dienen met een positief saldo. Bovendien was dit saldo groter dan het toegelaten deficit van de overige gemeenschappen en gewesten, waardoor de totaliteit van de Gemeenschappen en Gewesten een positief saldo diende te vertonen.

Het genormeerde deficit van entiteit I was kleiner dan in 1999, maar was nog aanzienlijk groter dan het overschot van de gemeenschappen en gewesten.

Wat de realisaties betreft, was het HRF-saldo van Vlaanderen 511,1 mln € hoger dan vooropgesteld. Voor de overige deelgebieden is het HRF-saldo nog niet bekend. Voor entiteit I tenslotte was er een deficit dat aanzienlijk kleiner was dan voorzien. Hierdoor kon het voorziene deficit van België in zijn totaliteit omgezet worden in een positief saldo.

Ook in 2000 diende Vlaanderen een positief saldo te behalen. Net zoals het voorgaande jaar was de uitvoering daarenboven nog beter dan vooropgezet. Het verschil tussen begroting en uitvoering was echter aanzienlijk hoger bij de federale overheid.

In tabel 3.1.c tenslotte wordt de doelstelling voor 2001 uit het samenwerkingsakkoord van december 2000 samengevat.

Voor **2001** is enkel de begrotingsnormering in het kader van het stabiliteitspact gekend. Hierbij maakt de HRF voor de eerste maal een duidelijk onderscheid tussen het HRF-saldo en het ESR-vorderingensaldo. Voor de omrekening van het vorderingensaldo naar het HRF-saldo, maakt de HRF een correctie voor de verrichtingen van klasse 8.

In de methodologie van het ESR-95 zijn dit financiële transacties die geen gevolgen hebben op het vorderingensaldo.

Tabel 3.1.c – HRF – saldi 2001 (in mln €)

2001	doelstelling
<i>Vlaanderen</i>	594,9
<i>andere deelgebieden</i>	-1.043,6
<i>(waarvan correctie klasse 8)</i>	275,2
totaal gewesten en gemeenschappen	723,8
entiteit I (ESR-saldo)	-773,9

Vandaar dat het vooropgestelde HRF-saldo van alle gemeenschappen en gewesten in 2001 minder hoog is dan het ESR-saldo dat nodig is in kader van het Stabiliteitspact. Dit verschil wordt echter niet verdeeld over de afzonderlijke overheden, aangezien deze opsplitsing niet wordt gemaakt door INR.

Door een correctie aan te brengen voor de verrichtingen van klasse 8 geeft de HRF aan dat de eigen berekening van het saldo (aanzienlijk) verschilt van het vorderingensaldo.

Indien men de uitvoering van het Europees stabiliteitspact evalueert zoals de HRF dient men te stellen dat voor 1999 en 2000 Vlaanderen een belangrijk aandeel moest leveren in het kader van het stabiliteitspact. Bovendien was het saldo bij de uitvoering van de begroting de voorbije jaren telkens aanzienlijk hoger dan vooropgesteld. Ook in 2001 wordt van Vlaanderen de grootste inspanning verwacht.

3.1.3 *Bijdrage van Vlaanderen op basis van een berekening van het ESR - 95 saldo*

Zoals hierboven aangegeven kunnen de werkelijke inspanningen die Vlaanderen levert voor het Stabiliteitspact enkel gemeten worden door het vorderingensaldo van Vlaanderen in termen van ESR-95 te berekenen. Het HRF-saldo is een belangrijk kengetal voor de Vlaamse begroting, maar kan aanzienlijk verschillen van het vorderingensaldo.

Voor de vertaling van het Stabiliteitspact naar de inspanningen die de deelgebieden moeten leveren (zoals afgesproken in de samenwerkingsovereenkomsten), is het HRF-saldo geen geschikte referentie. Dat blijkt uit tabel 3.2 waarin de HRF - saldi van de gewesten en gemeenschappen te samen voor de periode 1995 – 1999 worden vergeleken met de ESR - 95 saldi van het INR.

Tabel 3.2. – HRF – saldi en vorderingsaldi voor gewesten en gemeenschappen 1995 – 1999 (in mln € - bron HRF en INR)

	HRF	ESR	verschil
1995	-1.380,8	-1.546,9	166,1
1996	-939,5	-813,1	-126,4
1997	-89,0	-257,8	168,8
1998	165,1	433,8	-268,7
1999	644,5	861,6	-217,1

Uit tabel 3.2. blijkt duidelijk dat de saldi aanzienlijk kunnen verschillen en dat het verschil nu eens positief kan zijn, dan weer negatief. Het verschil tussen de beide grootheden kan dus niet eenvoudigweg herleid worden tot de verrichtingen van klasse 8, want dan zou het ESR-saldo consequent groter moeten zijn dan het HRF-saldo.

Dit onderstreept nogmaals het belang om over het ESR-saldo van elk van de deelgebieden afzonderlijk te kunnen beschikken.

De SERV heeft voor Vlaanderen een poging gedaan om het ESR-saldo te berekenen. Aangezien enkel voor 1999 alle gegevens beschikbaar zijn, gaat het voor 2000 om een raming van het definitieve cijfer.

In eerste instantie wordt een korte toelichting gegeven bij de methodologie van het ESR-95 om het vorderingensaldo te berekenen. Vervolgens worden de resultaten besproken.

Methodologie van ESR-95

Het vorderingensaldo wil een maatstaf zijn voor de netto financieringsbehoefte van de overheid als economische entiteit. De verrichtingen van de overheid en van de Vlaamse overheid in het bijzonder zijn veel ruimer dan wat kan afgeleid worden van een eenvoudige analyse van de Vlaamse begroting. Het is voldoende bekend dat de overheid buiten de strikte eigen diensten beroep doet op een uitgebreid gamma van andere instellingen. Dat kan gaan over instellingen die gewoon onderdelen zijn van de eigen administratieve diensten maar boekhoudkundig een eigen leven leiden. In dat geval spreekt men gewoonlijk over “Diensten met Afzonderlijk Beheer” (DAB's). Maar het kan ook gaan over duidelijk afgescheiden instellingen onder de vorm van Openbare Instellingen (VOI). Daaronder zijn er zowel instellingen die hoofdzakelijk opdrachten uitvoeren voor de Vlaamse overheid (bijv. zorgen voor de toekenning van subsidies in de sector van de gehandicaptenzorg), maar er zijn ook instellingen die expliciet functioneren in de markt (zoals bijv. de vervoersmaatschappij of de openbare omroep). Tussen de overheidsadministratie en deze instellingen zijn er intense financiële stromen, in het bijzonder onder de vorm van dotaties vanuit de algemene begroting naar deze instellingen. Daarnaast beschikken een aantal daarvan ook over typische overheidsontvangsten die boven op de gebruikelijke

algemene middelen van de overheid ingezet worden om het beleid gestalte te geven. Milieuheffingen zijn daarvan een goed voorbeeld.

Het saldo wordt dus berekend voor de **Vlaamse overheid in zijn totaliteit**. Niet enkel de algemene uitgaven en middelen worden in rekening gebracht, ook de uitgaven en inkomsten van de VOI en DAB worden in aanmerking genomen voor zover deze instellingen niet beschouwd worden als economische entiteiten buiten de overheid⁶.

Anderzijds wordt er een **strikte afbakening** gemaakt tussen de Vlaamse overheid in zijn totaliteit en de andere overheden. De strikte benadering van de Vlaamse overheid brengt met zich mee dat het Zorgfonds economisch wordt opgenomen onder de sociale zekerheid. De dotatie van de Vlaamse begroting aan het Zorgfonds is dus een overdracht van Vlaanderen naar een entiteit buiten de Vlaamse overheid. Die overdracht zal derhalve sowieso het saldo van de Vlaamse overheid beïnvloeden. Onder de sociale zekerheid wordt die overdracht vanuit de Vlaamse begroting dan geboekt als een ontvangst afkomstig van een externe entiteit. Dat heeft natuurlijk voor de sociale zekerheid een positieve invloed op het saldo. Invloed die bij uitkeringen vermindert met de daarvoor geboekte uitgaven. Of het Zorgfonds deze middelen reserveert dan wel uitgeeft heeft in deze redenering echter geen invloed op het vorderingensaldo van de Vlaamse overheid.

Diezelfde strikte interpretatie van de Vlaamse overheid leidt er ook toe dat Aquafin in de huidige ESR - 95 methode niet tot de Vlaamse overheid wordt gerekend. De toename van de schuld van Aquafin beïnvloedt hierdoor niet het vorderingensaldo van de Vlaamse overheid.

De betalingen die uit de Vlaamse begroting worden verricht naar de entiteiten die in de economische betekenis geen deel uitmaken van de Vlaamse overheid (zoals Aquafin, De Lijn, de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij...) worden als uitgaven van de Vlaamse overheid aan andere economische entiteiten beschouwd.

Het geheel van operaties om van de strikte begroting over te gaan naar de economische benadering van de Vlaamse overheid is het voorwerp van een omvangrijke **consolidatie**. Die consolidatie moet de interne financiële stromen binnen het geheel van de Vlaamse overheid neutraliseren en ook de uitgaven die gefinancierd worden met middelen buiten de algemene ontvangsten in rekening brengen. Het is precies deze consolidatie die niet gebeurt in de methode van de HRF en dan ook verantwoordelijk is voor de belangrijkste afwijkingen.

Daarnaast zijn er nog een aantal correcties nodig om van de traditionele begrotingscijfers over te gaan naar de economische verrichtingen zoals ESR - 95 die hanteert. Sommige van die correcties worden ook doorgevoerd in de HRF – methode (zij het niet altijd op dezelfde manier), andere blijven buiten beeld.

⁶ Zo maken de N.V. zoals Aquafin, GIMV en Vlaamse Milieuholding geen deel uit van de Vlaamse overheid. Ook sommige DAB en VOI worden beschouwd als zelfstandige entiteiten die los staan van de Vlaamse overheid: Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening, Dienst voor Scheepvaart, MBZ, NV Zeekanaal en Watergebonden grondbeheer Vlaanderen, VRT, De Lijn, en de luchthavens van Oostende en Antwerpen en het Zorgfonds.

Om de netto financieringsbehoefte te berekenen, worden niet alle uitgavenposten in rekening gebracht. De aflossingen op de directe en indirecte schuld die in de begroting opgenomen zijn evenals de deelnemingen en participaties (de klasse 8 verrichtingen), worden niet beschouwd als uitgaven.

Wat de **aflossingen** betreft, is er een gelijkenis met de berekening van het HRF-saldo. Voor de berekening van het ESR-saldo wordt echter een strikt onderscheid gemaakt tussen kapitaaluitgaven en intrestuitgaven. Zo wordt voor ALESH niet het hele bedrag in aanmerking genomen worden. Een deel van de som die Vlaanderen voor ALESH betaalt zijn intrestaflossingen en dus uitgaven.

Een laatste stap is de verrekening van de verrichtingen die onder **klasse 8** vallen. Het gaat om kapitaalparticipaties en deelnemingen die niet als uitgave beschouwd worden door ESR. De HRF houdt daar vooralsnog geen rekening mee.

Uit het bovenstaande blijkt dat het verschil tussen HRF en ESR-95 in ieder geval groter is dan enkel de verrichtingen van klasse 8.

Cijfermatige vergelijking HRF en ESR - 95 voor Vlaanderen 1999

In tabel 3.3. wordt de overgang van de begroting naar ESR – 95, respectievelijk naar HRF uitgevoerd.

Uit deze tabel komt duidelijk naar voor dat het HRF-saldo geen correcte benadering was voor het ESR-saldo in 1999: er was een verschil van 603 mln €.

In de eerste plaats is het begrotingssaldo in ESR - 95 aanzienlijk hoger dan volgens de methode van de HRF. Dit wordt uitsluitend veroorzaakt doordat het saldo niet enkel op basis van de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap wordt berekend, maar er ook rekening wordt gehouden met de geconsolideerde begrotingen van de VOI en DAB die deel uitmaken van de Vlaamse overheid.

Bij de consolidatie worden de dotaties uit de algemene begroting aan de VOI en DAB die deel uitmaken van de Vlaamse overheid in ESR, niet beschouwd als uitgaven. Hierdoor verminderen de uitgaven met 3,86 mld €.

Tabel 3.3. – vergelijking van HRF – saldo en vorderingensaldo (ESR – 95) in 1999 (in mln €)

	ESR	HRF	
uitgaven	15.250,5	14.879,9	
uitgaven algemene begroting	14.879,9	14.879,9	
consolidatie algemene begroting	-3.862,6		
uitgaven VOI/DAB	4.375,0		
consolidatie VOI/DAB	-141,9		
inkomsten	16.247,2	15.326,3	
inkomsten algemene begroting	15.326,3	15.326,3	
eigen inkomsten VOI	920,9		
begrotingssaldo	996,7	446,4	
Correcties= -(1+2+3+4+5)	337,9	336,9	
indirecte schuld (1)	-326,6	-212,9	
<i>waarvan</i>			
<i>Aqua-fin</i>		0,0	183,7
<i>ALESH</i>		-155,0	-240,2
<i>aflossingen door VOI</i>		-15,2	0,0
<i>overname indirecte schuld</i>		-68,6	-68,6
<i>andere</i>		-87,8	-87,8
Vlaamse pensioenfondsen(2)	0,0	-17,4	
VERF(3)	0,0	-7,4	
Zorgfondsen(4)		-99,2	
deelnemingen en participaties (5)	-11,3	0,0	
saldo (ESR en HRF)	1.334,6	783,2	
Verschil	551,4		

Het is belangrijk om op te merken dat de dotatie aan het Zorgfondsen niet wordt geconsolideerd. Het betreft een uitgave van de Vlaamse overheid aan de sociale zekerheid en moet dus effectief worden beschouwd als een uitgave. De dotatie van 99 mln € zit dus niet in het bedrag van 3,86 mld €.

Zo zitten ook de dotatie aan de Lijn, de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij, ... (zie supra) niet in de consolidatie.

De dotatie aan het pensioenfondsen en het Rente Egalisatiefondsen zitten daarentegen wel in de consolidatie, aangezien deze instellingen behoren tot de Vlaamse overheid in de gehanteerde ESR - 95 methode.

De dotaties aan de DAB en VOI kunnen niet beschouwd worden als uitgaven, maar de uitgaven van deze instellingen dienen wel integraal opgenomen te worden. Deze uitgaven liggen hoger dan de dotaties (4,37 mld € uitgaven tegenover 3,86 mld €

dotaties) omdat de DAB en VOI naast dotaties ook nog beroep kunnen doen op eigen inkomsten.

Ook binnen de DAB en VOI dient er een consolidatie te gebeuren. Zo ontvangt OVAM een dotatie van het MINA - FONDS. Deze verrichtingen moeten ook afgetrokken worden om te kunnen consolideren.

Voor de berekening van de inkomsten moet zowel rekening gehouden worden met de inkomsten die de HRF meetelt (inkomstenbegroting) als met de eigen middelen van de DAB en VOI.

Het grote verschil inzake **begrotingssaldo** wordt veroorzaakt doordat er een aanzienlijk saldo was bij de VOI en DAB in 1999. In die zin is 1999 wel een uitzonderlijk jaar. Het verschil tussen beide begrotingssaldi is over het algemeen kleiner.

Naast de consolidatie moeten er nog een aantal andere aanpassingen gebeuren.

Zowel voor ESR - 95 als bij de HRF- methode worden de aflossingen van de indirecte schuld niet beschouwd als uitgaven. Er moet dus een correctie gebeuren. De manier waarop dit geschiedt verschilt weliswaar.

Zo beïnvloedt de schuldtoename van Aquafin niet het vorderingensaldo, aangezien de NV Aquafin wordt beschouwd als een vennootschap die buiten de Vlaamse overheid staat. Er moet dus geen correctie gebeuren voor Aquafin in tegenstelling tot de berekening van de HRF.

Ook de aflossing voor ALESH wordt verschillend berekend. Het ESR - 95 neemt enkel de kapitaalaflossing in aanmerking en niet de volledige betaling van de Vlaamse gemeenschap aan ALESH.

Een derde verschil bestaat erin dat de VOI ook een gedeelte van de schuld aflossen. Hiermee dient het ESR - 95 rekening te houden in een geconsolideerde begroting van de Vlaamse overheid.

Voor de overige aflossingen is de behandeling identiek.

De HRF voert correcties door voor de reserveringen die gebeuren door het Vlaams pensioenfonds, het Rente Egalisatiefonds en het Zorgfonds.

Zoals hierboven reeds gesteld beschouwt het ESR - 95 het Zorgfonds niet als onderdeel van de Vlaamse overheid, maar als onderdeel van de sociale zekerheid. Vandaar dat er voor het Zorgfonds geen correctie wordt toegepast. Hierin verschilt het ESR - 95 van de HRF.

Voor de twee andere reserveringen wordt er evenmin een correctie toegepast, hoewel het ESR dit wel beschouwt als reserveringen van de Vlaamse overheid. De "correctie" geschiedt door middel van de consolidatie. De uitgaven voor het pensioenfonds en het Rente Egalisatiefonds worden geconsolideerd, hetgeen betekent dat de uitgaven in hoofde van de Vlaamse begroting verminderen met deze reserveringen. Aangezien er geen uitgave gebeurt door de VOI is er ook geen uitgave in hoofde van de VOI. Er is dus een vermindering van de uitgaven gebeurd in

hoofde van de Vlaamse begroting, terwijl de uitgaven niet verhoogd werden bij de VOI. De reservering werd dus niet meegeteld als een uitgave en er dient geen correctie te gebeuren.

Tenslotte zijn er de deelnemingen en participaties. Het gaat om een relatief klein bedrag. Op basis van de codes die worden toegekend in de algemene uitgavenbegroting zou er een groter bedrag moeten worden opgenomen. Bij de codering werd echter aan verschillende posten onterecht een code 8 toegekend. Zo krijgen de investeringssubsidies aan de Lijn en de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij een code 8 toegekend, hoewel investeringssubsidies geen deelnemingen zijn. Het gaat immers om subsidies en niet om een deelneming die recht geeft op een vordering.

Op die manier bekomt men een ESR-saldo van 1.335 mln € tegenover een HRF-saldo van 783 mln €. Spijts de diverse interpretatieproblemen bij dit soort berekeningen mag worden aangenomen dat deze SERV – berekening een vrij nauwkeurige raming is van het vorderingensaldo volgens de methode van ESR - 95. Voor 1999 was het vorderingensaldo dus aanzienlijk hoger dan hetgeen uit het HRF-saldo blijkt. Voor dat jaar was het HRF-saldo geenszins een representatieve benadering voor het vorderingensaldo. Hoewel een deel van het verschil verklaard wordt door een aanzienlijk saldo van de VOI en DAB, geeft dit aan dat de inspanningen van de Vlaamse overheid in het kader van het stabiliteitspact duidelijk onderschat worden als ze afgemeten worden aan het HRF-saldo. De consolidatie met de DAB's en de VOI is daarbij een belangrijk element. Rekening houdend met de substantiële aangroei van de reserves van de VOI (zoals dat blijkt uit de gegevens over de reserves bij het Centraal Financieringsorgaan (CFO) van de Vlaamse gemeenschap) mag men aannemen dat die onderschatting ook geldig is voor de jaren vóór 1999⁷.

Er is echter meer. Het ESR - 95 saldo van Vlaanderen ten belope van 1.335 mln € is een onderdeel van het globale saldo dat het INR voor alle gewesten en gemeenschappen te samen in 1999 raamt op 805 mln €. Dat laat toe het resultaat voor de andere gewesten en gemeenschappen daarvan af te leiden. Deze oefening is samengevat in tabel 3.4. Daaruit valt niet alleen af te leiden dat Vlaanderen het in 1999 uitzonderlijk beter doet dan de rest van de gewesten en gemeenschappen. Dat bevestigt alleen maar wat al bekend is. Een ESR - 95 berekening voor de andere gewesten en gemeenschappen zou bovendien aangeven dat er helemaal geen sprake is van een forse positieve afwijking ten opzichte van de vooropgezette doelstellingen in de HRF – norm voor dat jaar. Integendeel, het tekort zou meer dan 60 % het vooropgezette tekort bij de norm overschrijden.

7

Zie daarvoor de bespreking van de schuldevolutie vanaf 1995 in deel 5 van dit advies.

Tabel 3.4. – afleiding van het vorderingensaldo voor de overige gewesten en gemeenschappen en vergelijking met de HRF – saldi in 1999 (in mln €)

1999	doelstelling	realisatie HRF	vorderingensaldo
Vlaanderen	334,7	768,5	1.334,6
andere deelgebieden	-354,5	-123,9	-529,0
totaal gemeenschappen en gewesten	-19,8	644,5	805,7
entiteit I	-3.030,9		0,0

Cijfermatige vergelijking HRF en ESR - 95 voor Vlaanderen 2000

Voor **2000** kan een zelfde oefening gemaakt worden. Momenteel zijn echter de gegevens inzake de uitvoering van de begrotingen van de VOI en DAB nog niet volledig beschikbaar. Het is dus niet mogelijk om een geconsolideerde begroting op een gedetailleerde wijze op te stellen. Wel kan er een raming van het vorderingensaldo gemaakt worden. Dat is gebeurd in tabel 3.5.

Tabel 3.5. – raming van het vorderingensaldo voor Vlaanderen in 2000 vergelijking met het HRF – saldo (in mln €)

	ESR	HRF
begrotingssaldo	688,9	624,2
Correcties= -(1+2+3+4+5)	230,1	242,6
indirecte schuld (1)	-230,1	-132,1
<i>waarvan</i>		
<i>Aquafin</i>	0,0	105,0
<i>ALESH</i>	-29,9	-53,0
<i>aflossingen door VOI</i>	-16,1	0,0
<i>overname indirecte schuld</i>	-93,0	-93,0
<i>andere</i>	-91,1	-91,1
Vlaamse pensioenfondsen(2)	zie consolidatie	11,4
VERF(3)	zie consolidatie	0,0
Zorgfondsen(4)	zie consolidatie	99,2
deelnemingen en participaties (5)	0,0	0,0
saldo (ESR en HRF)	919,0	866,9
Verschil ESR en HRF	52,2	

De geconsolideerde ontvangsten en uitgaven kunnen momenteel nog niet berekend worden. Het saldo kan wel geraamd worden door het begrotingssaldo te verhogen met het saldo op de DAB (een toename van 164 mln € voor het VIF en het MINA-fonds) en de evolutie van het CFO (dat in 2000 niet verandert, maar waar wel een correctie van 99 mln € moet gebeuren omdat het CFO zonder Zorgfondsen zou verminderen met dat bedrag).

Voor 2000 is het verschil tussen het HRF-saldo en het vorderingensaldo veel kleiner. Dit heeft voornamelijk te maken met het feit dat de VOI (zonder rekening te houden met de VOI die niet behoren tot de Vlaamse overheid) een negatief saldo hebben gerealiseerd bij de uitvoering van het begroting.

Wat de klasse 8 verrichtingen betreft, die zijn volledig verdwenen. Geen enkele uitgave in de Vlaamse uitgavenbegroting komt immers in aanmerking voor klasse 8.

Voor het overige is de uitleg bij deze tabel identiek aan de uitleg bij de vorige tabel.

Voor 2000 is het HRF-saldo wel min of meer een goede benadering voor het vorderingensaldo. Toch is er nog een afwijking van iets meer dan 50 mln €. Uit de tabel valt evenwel duidelijk af te leiden dat deze positieve afwijking alles te maken heeft met het feit dat in de ESR - 95 methode de schuldbouw van Aquafin niet ten laste genomen wordt van de Vlaamse overheid.

Het uitgesproken afwijkend resultaat t.a.v. de bevindingen voor 1999 is echter op zich een heel belangrijke aanduiding. Voor 1999 blijkt het heel duidelijk en voor de vorige jaren mag het aangenomen worden: het consolideren van de Vlaamse begroting met het ruime gamma van instellingen die regionale overheidstaken vervullen heeft een positieve invloed gehad op het vorderingensaldo van Vlaanderen en derhalve op de bijdrage van Vlaanderen in de schuldafbouw van de gezamenlijke Belgische overheid. Anders uitgedrukt: er is in die jaren (minstens in de tweede helft van de jaren '90) vanuit de Vlaamse begroting veel meer gegaan naar de het gehele netwerk van allerhande overheidsinstellingen dan dat deze overheidsinstellingen effectief hebben aangewend. Vanaf 2000 is dat niet meer het geval, integendeel. Er wordt ingeteerd op de reserves die bij die instellingen aanwezig zijn. Dat stemt trouwens overeen met de vastgestelde praktijk dat de regering in toenemende mate de dotaties aan die instellingen beperkt omwille van de aanwezige saldi (zie o.m. bespreking van de begrotingscontrole 2001).

3.1.4 Conclusie

Momenteel wordt het HRF-saldo voor de gewesten en gemeenschappen gehanteerd als een raming om het vorderingensaldo van de verschillende deelgebieden te normeren en te evalueren. Zoals blijkt uit de oefening die de SERV heeft gemaakt kan dit niet weerhouden worden als algemene regel.

Voor het samenwerkingsakkoord van 15 december 2000 heeft de HRF expliciet aanvaard dat er een verschil bestaat tussen beide benaderingen. De correctie die de HRF heeft toegepast geeft echter geenszins een correct beeld van het verschil tussen beide benaderingen.

De evaluatie van de inspanningen die Vlaanderen heeft geleverd voor het Stabiliteitspact verschilt aanzienlijk naargelang men uitgaat van het HRF-saldo dan wel van het vorderingensaldo. In beide jaren die geanalyseerd werden scoorde Vlaanderen aanzienlijk beter op basis van het vorderingensaldo dan op basis van het HRF-saldo.

Dit betekent tevens dat de overige deelgebieden een minder goede prestatie hebben geleverd dan uit het HRF-saldo blijkt. Voor 1999 hebben de overige deelgebieden een vorderingensaldo gerealiseerd dat aanzienlijk lager was dan de norm die was opgelegd.

De SERV acht het aangewezen dat voor de begrotingsnormering van de deelgebieden, in het kader van het stabiliteitspact, wordt uitgegaan van het vorderingensaldo van de deelgebieden en niet meer van het (eventueel gecorrigeerd) HRF-saldo. Dit betekent niet dat de methode van het HRF-saldo volledig verworpen wordt.

Een aantal elementen uit het HRF-saldo blijven belangrijk voor de beoordeling van de Vlaamse begroting. Zo acht de SERV het aangewezen dat het Zorgfonds wordt beschouwd als deel van de Vlaamse overheid voor de berekening van een netto financieringssaldo van Vlaanderen.

Ook de schuldtoename van Aquafin heeft (onrechtstreekse) gevolgen voor de Vlaamse begrotingen en dient dus mee verrekend te worden in een specifieke norm voor Vlaanderen.

Anderzijds is de SERV van oordeel dat de methodologie van ESR-95 zou worden doorgetrokken naar de HRF-methode. Er zouden niet enkel correcties moeten gebeuren voor de verrichtingen van klasse 8, maar het HRF zou ook de DAB en VOI moeten opnemen in de berekening van het HRF-saldo en een consolidering doorvoeren zoals bij ESR-95. Zo kan het HRF een specifieke invalshoek blijven hanteren, maar is tevens de transparantie van de begrotingsnormeringen verzekerd.

Voor 1999 en 2000 zou dit het volgende resultaat geven.

Tabel 3.6 – een voorstel van aangepaste berekening van het HRF – saldo voor Vlaanderen 1999 – 2000 (in mln €)

1999	ESR	HRF	aanpassing HRF
uitgaven	15.250,5	14.879,9	15.250,5
uitgaven algemene begroting	14.879,9	14.879,9	14.879,9
consolidatie algemene begroting	-3.862,6		-3.862,6
uitgaven VOI/DAB	4.375,0		4.375,0
consolidatie VOI/DAB	-141,9		-141,9
inkomsten	16.247,2	15.326,3	16.247,2
inkomsten algemene begroting	15.326,3	15.326,3	15.326,3
eigen inkomsten VOI	920,9		920,9
begrotingssaldo	996,7	446,4	996,7
Correcties= -(1+2+3+4+5)	337,9	336,9	253,3
indirecte schuld (1)	-326,6	-212,9	-142,9
<i>waarvan</i>			
<i>Aquafin</i>	0,0	183,7	183,7
<i>ALESH</i>	-155,0	-240,2	-155,0
<i>aflossingen door VOI</i>	-15,2	0,0	-15,2
<i>overname indirecte schuld</i>	-68,6	-68,6	-68,6
<i>andere</i>	-87,8	-87,8	-87,8
Vlaamse pensioenfondsen(2)	0,0	-17,4	0,0
VERF(3)	0,0	-7,4	0,0
Zorgfondsen(4)		-99,2	-99,2
deelnemingen en participaties (5)	-11,3	0,0	-11,3
saldo (ESR en HRF)	1.334,6	783,2	1.250,1

2000	ESR	HRF	Aangepast HRF
begrotingssaldo	688,9	624,2	688,9
Correcties= -(1+2+3+4+5)	230,1	242,6	224,3
indirecte schuld (1)	-230,1	-132,1	-125,1
<i>Aquafin</i>	0,0	105,0	105,0
<i>ALESH</i>	-29,9	-53,0	-29,9
<i>aflossingen door VOI</i>	-16,1	0,0	-16,1
<i>overname indirecte schuld</i>	-93,0	-93,0	-93,0
<i>andere</i>	-91,1	-91,1	-91,1
Vlaamse pensioenfondsen(2)	zie consolidatie	11,4	0
VERF(3)	zie consolidatie	0,0	0
Zorgfondsen(4)	zie consolidatie	99,2	99,2
deelnemingen en participaties (5)	0,0	0,0	0
saldo (ESR en HRF)	919,0	866,9	913,2

3.2 Aanwending van de begrotingskredieten en uitgavendynamiek 1999 – 2000

De begroting is een beleidsdocument bij uitstek. Op de eerste plaats geeft de regering in de begroting aan welke beleidsprioriteiten ze wil leggen in de loop van het begrotingsjaar en hoeveel middelen daarvoor ter beschikking worden gesteld. Op de tweede plaats weerspiegelt de jaarlijkse begroting ook de visie van de regering op de globale ontwikkeling van uitgaven en schulden van de Vlaamse gemeenschap. Dat komt tot uiting in cijfers over de jaarlijkse groei van de uitgaven en de begrotingssaldi. Begrotingen zijn belangrijk, de echte toetsteen is natuurlijk de uitvoering ervan. Deze analyse voor de meest recente jaren (1999 – 2000) komt aan bod in dit onderdeel.

Twee invalshoeken zijn daarbij aan de orde:

- a) voor verschillende programma's worden in de begroting kredieten beschikbaar gesteld. Daarmee kunnen de ministers het voorgenomen beleid waarmaken. De **effectieve aanwending van deze kredieten** geeft aan in hoeverre het beleid er in slaagt om de beschikbare kredieten ook op het terrein te besteden;
- b) doelstellingen inzake schuldontwikkeling kunnen slechts waargemaakt worden als het beleid er in slaagt de geplande uitgavenbeheersing ook in de praktijk aan te houden. Hoewel de uitgaven - eens in de begroting "geplafonneerd" - redelijk voorspelbaar zijn⁸ blijft de uitgavendynamiek onderhevig aan enige onzekerheden. Spreiding van uitgaven, doorschuiven van uitgaven naar volgende begrotingsjaren zijn hier bij aan de orde. De **analyse van de feitelijke uitgavendynamiek en van de bereikte begrotingssaldi** blijft noodzakelijk.

Beide invalshoeken komen hierna aan bod.

3.2.1 Aanwending van de beschikbare kredieten 1999 -2000

De beschikbare kredieten in een bepaald begrotingsjaar zijn in principe eenvoudig af te lezen uit de begrotingsdocumenten zoals door het Vlaamse Parlement worden goedgekeurd. Dat gebeurt in twee fasen : de initiële begroting zoals goedgekeurd op het einde van het vorig begrotingsjaar en de aangepaste begroting die het Parlement goedkeurt in de loop van het begrotingsjaar zelf (gewoonlijk in juni, in sommige gevallen zijn er nog bijkomende beperktere aanpassingen in de loop van het jaar).

⁸

De Vlaamse begroting wordt bijv. nauwelijks of niet beïnvloed door conjuncturele schommelingen die een invloed hebben op ontvangsten en uitgavendynamiek. In tegenstelling met bijv. de sociale zekerheid waar de uitgavendynamiek in de gezondheidszorg altijd een grote marge van onzekerheid kent heeft de Vlaamse begroting nauwelijks dat soort uitgavenposten.

Daarmee is echter niet een volledig beeld gegeven van wat aan kredieten voor de verschillende programma's uiteindelijk in het begrotingsjaar beschikbaar is.

Ten eerste beschikt de regering ook over de mogelijkheid om "*herverdelingen*" tussen de verschillende onderdelen van de begroting door te voeren. Sommige kredieten zijn daar van bij de aanvang voor bestemd: de zogenaamde provisionele kredieten, waarmee provisies worden aangelegd om onzekere uitgaven op de verschillende programma's (zoals bijv. de verhoging van de lonen ten gevolge van een overschrijding van de spilindex) te financieren. Het kan ook gaan over uitgaven die in de loop van het begrotingsjaar nog een bestemming moeten krijgen of die nog het voorwerp van een verdeling moeten uitmaken. Typische voorbeelden daarvan zijn de enveloppen voor bijv. VESOC of voor de uitvoering van algemene programma's (sociaal akkoord, inburgering,). In de loop van het begrotingsjaar voert de regering naar gelang van de voortgang van bepaalde beslissingen of naargelang van de noodzaak herverdelingen of transferten door.

Verder worden de kredieten in de begroting ook nog aangevuld met overdrachten van het vorig begrotingsjaar. De algemene regel is dat niet aangewende kredieten op het einde van het begrotingsjaar verloren zijn, maar in een aantal gevallen wordt daarop een uitzondering gemaakt. Dat is het geval met kredieten waarvoor in decreten die mogelijkheid expliciet voorzien is (bijv. het sociaal impulsfonds) en met kredieten waarvoor in het jaarlijkse begrotingsdecreet expliciet voorzien wordt in overdracht van beschikbare saldi (dat zijn de zogenaamde begrotingsruiters). Deze overdrachten zijn boven op de eigenlijke begrotingskredieten gewoon ook beschikbaar om de geplande initiatieven te financieren.

Aanwending van de kredieten neemt twee vormen aan. In eerste instantie kan de regering op deze kredieten verbintenissen aangaan onder de vorm van "*vastleggingen*". Daarmee heeft de Vlaamse gemeenschap er zich toe verbonden om op korte of middellange termijn de toegezegde uitgaven te doen: zij het voor het toekennen van een subsidie, zij het voor het betalen van een factuur voor geleverde diensten of zij het voor een infrastructuurinvestering. De effectieve stap tot het doen van de uitgaven behoort tot de "*ordonnanceringen*". In principe vallen beide acties voor de meeste kredieten in hetzelfde begrotingsjaar. Voor sommige kredieten is dat per definitie niet mogelijk omdat de aangegane verbintenissen over meerdere jaren worden uitgevoerd (bijv. voor investeringsuitgaven) en ze worden dan ook gesplitste kredieten. Voor andere is een zekere tijd tussen de vastlegging en de ordonnanciering onvermijdelijk (bijv. in geval er gewerkt wordt met voorschotten en latere afrekeningen) waardoor de effectieve aanrekening van de uitgaven voor bepaalde verbintenissen pas in het volgend begrotingsjaar gebeurt. Een volledig beeld van de aanwending van de beschikbare kredieten moet dus ook rekening houden met wat er nog aan ordonnanceringen gebeurt in eerstvolgend begrotingsjaar (voor 1999 in 2000 en voor 2000 in 2001).

Aanwending van de betalingskredieten in 1999

Tabel 3.7 - Uitvoering van de begroting 1999 in mln €

	beschikbare kredieten					aanwending			
	begroting	aanpass.	transf.	overdracht	totaal	in 1999	in 2000	totaal	%
hogere entiteiten	71,5	9,0	0,5	0,0	81,0	74,3	2,2	76,5	94,4%
cöördinatie	71,5	1,5	0,4	23,5	97,0	40,1	18,9	59,1	60,9%
AFZ	883,3	101,3	-87,1	149,2	1.169,8	888,7	4,1	892,8	76,3%
<i>financiële lasten</i>	563,7	119,6	0,0	0,6	683,9	678,7	0,0	678,7	99,2%
<i>provisionele kredieten</i>	117,3	-25,6	-81,0	102,8	113,5	0,0	0,0	0,0	0,0%
<i>overige</i>	202,4	7,3	-6,1	45,8	372,4	210,0	4,1	214,1	57,5%
onderwijs	6.161,8	64,7	47,7	3,2	6.331,7	6.270,0	33,0	6.303,0	99,5%
<i>basisonderwijs</i>	1.764,8	13,0	43,3	0,0	1.821,1	1.819,1	1,6	1.820,7	100,0%
<i>secundair onderwijs</i>	2.637,9	8,9	52,0	0,0	2.698,9	2.695,8	2,8	2.698,6	100,0%
<i>hobu</i>	501,3	-0,3	0,0	1,0	503,3	501,2	0,8	502,0	99,8%
<i>universiteiten</i>	561,6	-0,4	0,0	0,0	561,2	548,0	1,5	549,5	97,9%
<i>overige</i>	696,1	43,5	-47,7	2,2	747,2	705,9	26,3	732,2	98,0%
welzijn, volksgezondheid en cultuur	1.950,4	-7,6	24,3	14,6	1.982,7	1.847,9	88,5	1.936,3	97,7%
<i>welzijn en volksgezondheid</i>	1.618,3	-8,3	26,1	5,6	1.642,2	1.566,7	49,8	1.616,6	98,4%
<i>(infrastructuur)</i>	210,1	-38,9	0,0	0,0	171,2	171,2	0,0	171,2	100,0%
<i>(jeugdbijstand)</i>	155,5	-1,7	3,0	0,0	156,8	156,8	0,0	156,8	100,0%
<i>(gezinsaangelegenheden)</i>	355,6	2,5	6,0	3,5	367,5	320,2	34,9	355,1	96,6%
<i>(gehandicaptenzorg)</i>	748,9	29,2	11,2	2,1	791,4	791,0	0,0	791,0	100,0%
<i>(volksgezondheid)</i>	82,4	0,0	4,1	0,0	86,5	71,6	5,4	77,0	88,9%
<i>(overige)</i>	65,9	0,6	1,8	0,0	68,8	55,9	9,5	65,5	95,2%
<i>cultuur, sport en toerisme</i>	332,1	0,7	-1,8	9,1	340,5	281,1	38,6	319,8	93,9%
EBWL	2.620,3	-29,1	4,9	41,9	2.645,4	2.504,1	41,4	2.545,5	96,2%
<i>economie</i>	323,1	-42,7	0,3	0,1	283,1	266,9	0,8	267,6	94,5%
<i>(algemeen)</i>	38,0	0,1	0,3	0,1	40,7	32,0	0,2	32,2	79,0%
<i>(economische expansie)</i>	235,4	-39,0	0,0	0,0	196,4	196,4	0,0	196,4	100,0%
<i>(overige)</i>	49,7	-3,9	0,1	0,0	45,9	38,5	0,5	39,0	85,0%
<i>werkgelegenheid en beroepsopl.</i>	762,4	-0,1	3,3	36,3	801,9	752,9	3,2	756,1	94,3%
<i>binnenlandse aangelegenheden</i>	1.487,8	16,5	1,2	2,2	1.510,6	1.447,0	30,2	1.477,3	97,8%
<i>landbouw</i>	47,1	-2,8	0,0	3,3	49,9	37,3	7,2	44,5	89,2%
LIN	1.831,0	14,6	2,7	21,2	1.907,1	1.706,7	40,9	1.747,5	91,6%
<i>milieu, natuur, land - en waterbeh.</i>	275,7	11,8	-9,6	0,6	289,6	232,3	25,3	257,6	88,9%
<i>r.o., huisvesting, monum/landsch.</i>	362,0	-4,8	0,0	6,5	389,7	315,8	0,5	316,3	81,2%
<i>vervoer en infrastructuur</i>	1.193,3	7,6	12,3	14,1	1.227,8	1.158,6	15,0	1.173,7	95,6%
<i>(AWV)</i>	437,4	0,9	3,0	5,0	446,3	408,9	2,2	411,1	92,1%
<i>(AWZ)</i>	214,0	1,2	46,5	9,2	271,3	245,3	7,2	252,5	93,1%
<i>(overige)</i>	541,9	5,5	-37,2	0,0	510,2	504,4	5,7	510,1	100,0%
wetenschap, innovatie en media	627,4	-20,7	0,1	10,3	617,5	564,2	32,1	596,3	96,6%
<i>wetenschap en innovatie</i>	412,4	-21,6	0,1	10,3	401,6	349,9	31,0	380,9	94,8%
<i>(algemeen)</i>	46,9	8,4	0,0	0,4	56,2	39,4	4,3	43,7	77,7%
<i>(academische finaliteit)</i>	158,8	-1,4	0,0	0,0	157,4	134,5	22,8	157,3	100,0%
<i>(economische finaliteit)</i>	206,7	-28,6	0,1	9,9	188,1	176,0	3,9	179,9	95,7%
<i>media</i>	215,0	0,9	0,0	0,0	215,9	214,2	1,1	215,3	99,8%
interdepartementaal	529,7	7,8	6,5	10,0	561,3	487,2	43,8	531,0	94,6%
Totaal	14.746,9	141,4	0,0	274,0	15.393,5	14.383,1	304,9	14.688,0	95,4%

bron: rekenhof voor beschikbare kredieten en aanwending in 1999, eigen berekening voor aanwending in 2000.

Deze tabel geeft aan hoe de beschikbare kredieten werden geordonnanceerd. Het geeft geen beeld van de mate waarin de GVK werden vastgelegd, hetgeen ook een belangrijk aspect is van de uitvoering van de begroting. Hierop wordt echter ingegaan voor zover nodig in de tekst.

Onder de kolom begroting zijn de cijfers opgenomen van de initiële begroting. De volgende kolom zijn de wijzigingen die de begrotingscontrole heeft doorgevoerd. Vervolgens wordt weergegeven op welke posten er transferten zijn geweest van het ene programma naar het andere. Onder de kolom “overdracht” staan de kredieten

die door het begrotingsdecreet of andere bepalingen overgedragen zijn van 1998 naar 1999 en dus beschikbaar zijn in 1999.

Een tweede deel van de tabel geeft de aanwending weer, enerzijds in 1999 zelf anderzijds in 2000 (uitgestelde ordonnanceringen).

Het **departement coördinatie** kende veruit het laagste uitvoeringspercentages van alle departementen. Dit verschil wordt grotendeels veroorzaakt door de subsidies met betrekking tot permanente vorming en innovatie. Het beschikbare bedrag van 32 mln € werd slechts voor 2 mln € aangesproken. De overblijvende middelen werden niet overgedragen naar 2000. Dit betekent dat er uiteindelijk slechts een klein bedrag werd uitbetaald voor de “Hefboomkredieten”. Dit heeft te maken met het feit dat de Europese Unie lange tijd geen groen licht heeft gegeven voor dit programma.

Ook binnen het programma algemene externe betrekking werd er 16 mln € minder besteed dan er beschikbaar was.

Het relatief lage aanwendingspercentage bij **AZF** wordt veroorzaakt door twee elementen.

Enerzijds heeft dit te maken met het feit dat de provisionele kredieten voor de indexerings niet volledig herverdeeld werden. De aanwending van dit krediet gebeurt door een herverdeling naar de loonkredieten. Indien er een indexsprong is, nemen de beschikbare loonkredieten op andere posten toe door herverdeling, en dient men daar na te gaan in welke mate ze aangewend werden. Het bedrag dat niet herverdeeld wordt bij het provisioneel krediet wordt niet aangewend maar overgedragen naar het volgende jaar. Hoe hoger het bedrag dat niet herverdeeld werd, hoe lager het uitvoeringspercentage dus.

De tweede reden is dat de middelen die beschikbaar waren voor de aankoop van onroerende goederen en de bouw van de Vlaamse Administratieve Centra, in 1999 nauwelijks aangesproken werden. Deze middelen werden overgedragen naar 2000.

Voor het **departement onderwijs** werden de beschikbare kredieten nagenoeg volledig aangewend. Enerzijds heeft dit te maken met het feit dat de noden van dit departement goed worden ingeschat. Anderzijds betekent de volledige aanwending van de dotaties niet noodzakelijk dat deze volledig aangewend worden. Uit de analyse van de VOI blijkt dat vooral op DIGO een belangrijk deel van de kredieten niet aangewend werden (42 mln €).

Ook voor het **departement welzijn, volksgezondheid en cultuur** is de aanwending hoog. Voor de meeste programma's binnen welzijn was de uitvoering zelfs integraal. Dit heeft te maken met het feit dat de dotaties voor de VOI steeds volledig worden uitbetaald. Om na te gaan in welke mate het voorziene beleid ook effectief werd uitgevoerd, is het nodig om de begrotingen van de VOI te bekijken. Hieruit blijkt dat Kind en Gezin, het Fonds voor bijzondere jeugdbijstand en het Vlaams Fonds een hoog uitvoeringspercentage hadden. Voor het VIPA daarentegen bedroeg het

uitvoeringspercentage slechts 63%, waardoor er een bedrag van 82 mln € niet aangewend werd.

Enkel voor het programma gezinsaanlegenheden is er een verschil van 12 mln €. Dit verschil is uitsluitend te wijten aan de subsidies voor gezins- en bejaardenhulp. Ook in de voorgaande jaren bleef een aanzienlijk bedrag op deze post niet aangewend.

Wat de vastleggingen betreft, was er een GVK van 29 mln € beschikbaar, terwijl er slechts 21 mln € effectief vastgelegd werd. Dit verschil heeft in grote mate te maken met het feit dat de voorziene vastleggingen voor de Serviceflats slechts in zeer beperkte mate vastgelegd werden.

Voor volksgezondheid is het uitvoeringspercentage lager dan 90%. Hier is het verschil niet te wijten aan 1 post maar aan verschillende basisallocaties. Ook voor cultuur is het verschil verspreid over verschillende kleinere basisallocaties.

Bij het **departement EWBL** ligt het uitvoeringspercentage iets hoger dan 96%, waarbij vooral een aantal basisallocaties binnen het programma algemeen beleid onderbenut werden. Zo zijn de dotaties aan de SERV en de GOM slechts gedeeltelijk uitbetaald en heeft de participatie maatschappij Vlaanderen geen uitgaven gedaan. De niet aangewende middelen zijn volledig overgedragen naar 2000.

De kredieten voor het economisch ondersteuningsbeleid zijn volledig aangewend in de begroting. Het gaat om de dotaties aan de fondsen voor economische expansie en regionale reconversie (FEERR). Een correct beeld krijgt men enkel door de begrotingen van deze VOI mee in rekening te brengen. Op een beschikbaar bedrag van 318 mln €, werd er 58 mln € niet aangewend.

Voor werkgelegenheid is het uitvoeringspercentage 94%, en dit verschil heeft voor de helft te maken doordat het beschikbare bedrag van 29 mln € voor allerhande tewerkstellingsmaatregelen (overdracht van 1998) niet aangesproken werd.

De onderaanwending bij het programma binnenlandse aangelegenheden wordt voornamelijk veroorzaakt doordat de middelen voor het sociaal impulsfonds onvolledig aangesproken werden. Bovendien zijn ook de vastleggingen van het sociaal impulsfonds voor minder dan 90% aangesproken. Een deel ervan (zowel voor de GVK als voor de GOK) werd overgedragen naar 2000 waardoor deze kredieten alsnog konden aangewend worden.

Voor het **departement LIN** is er een belangrijke onderaanwending van 160 mln €. Binnen het programma Leefmilieu werd de dotatie aan het MINA - FONDS niet volledig uitbetaald. De dotatie aan het MINA - FONDS is het sluitstuk van die begroting. Aangezien de uitgaven voor een aantal posten aanzienlijk minder bedroegen dan begroot (milieuconvenants, lopende uitgaven voor NV Aquafin, bijzondere ondersteuning rioleringen), kon het bedrag van de effectieve betalingen ook verminderen.

Ook bij het programma huisvesting ligt zijn er verschillende posten waar het beschikbare bedrag slechts in beperkte mate werd aangesproken (subsidies voor infrastructuurwerken voor sociale woonwijken, bouw- en saneringspremies...). Dit heeft grotendeels te maken met het feit dat deze programma's het ritme van de beleidskredieten niet kunnen volgen. Dit probleem stelde zich ook al in de voorbije jaren. De bedragen werden gedeeltelijk overgedragen naar het volgende jaar. Bovendien ziet men hetzelfde bij de vastleggingen. Er was een bedrag van 218 mln € beschikbaar voor de GVK, terwijl er slechts voor een bedrag van 136 mln € effectief werd vastgelegd op dit programma.

Voor het programma Wegen en Verkeer zijn de investeringsmiddelen van de Lijn slechts voor iets meer dan de helft aangewend en moesten er uiteindelijk veel minder middelen aangewend worden voor het Loodswezen dan voorzien.

Voor het VIF is het voorziene bedrag bijna volledig geordonnanceerd.

De onvolledige uitvoering bij **Wetenschap, innovatie en media** komt grotendeels te laste van het algemeen wetenschapsbeleid. Vooral de posten voor communicatie, internationale samenwerking en het beleidsgericht onderzoek werden onderbenut. Doordat voor het IMEC, VITO en Vlaamse interuniversitaire instelling voor biotechnologie elk 1 tot 3 mln € minder werd geordonnanceerd dan begroot, bedraagt het uitvoeringspercentage van wetenschapsbeleid met economische finaliteit slechts 95%.

Bij **de interdepartementale middelen** tenslotte werden de kredieten voor informatica en voor de salarissen niet volledig aangewend.

Opgedeeld naar materies (niet verdeeld, gemeenschap en gewest), valt het lage uitvoeringspercentage van de materie 01 op (niet verdeeld). Dit heeft grotendeels te maken met het lage uitvoeringspercentage bij AZF.

De kredieten voor de gemeenschapsmateries werden nagenoeg volledig aangewend. De gewestmateries daarentegen kenden een beperktere uitvoering.

Aanwendingspercentage per materie, 1999	
niet verdeeld (01)	88,6%
gemeenschap (02)	99,1%
gewest (03)	92,4%

In het verleden was de realisatiegraad van de gemeenschapskredieten ook steeds hoger dan die van de gewestkredieten, maar het verschil tussen beide is in 1999 opvallend groot.

Een laatste bemerking is dat het uitvoeringspercentage op de algemene begroting een overschatting is van de mate waarin het geplande beleid ook effectief uitgevoerd werd. Het feit dat de dotaties volledig uitbetaald werden, betekent immers niet dat deze dotatie integraal aangewend werd door de VOI om hun beleid mee uit te voeren.

Zo zijn de saldi van de VOI aanzienlijk gestegen in 1999, hetgeen betekent dat een deel van de toegewezen middelen niet konden aangewend worden.

Aanwending van de betalingskredieten in 2000

Voor 2000 is het nog niet mogelijk om een volledig beeld te geven van de uitvoering per beleidsdomein. Op een aantal kredieten kunnen nog ordonnanceringsgebeuren tot op het einde van 2001. Wel is het mogelijk om al een aantal voorlopige conclusies te trekken.

Op 31 december 2000 (dus zonder rekening te houden met de uitgestelde ordonnanceringsgebeuren) bedraagt de uitvoeringsgraad 94%, hetgeen net evenveel is als de uitvoering van de begroting 1999 op het einde van dat jaar.

Gedurende de eerste 5 maanden van 2001 werden een deel van de uitgestelde ordonnanceringsgebeuren verricht (300,6 mln €). Dat is net iets minder dan het totaal van de uitgestelde betalingen die verricht werden in 2000 voor het jaar 1999. Voor het begrotingsjaar 2000 zal dit bedrag echter nog aanzienlijk toenemen aangezien er voor een aanzienlijk bedrag ordonnanceringsgebeuren werden uitgesteld tot in 2001.

Dit betekent dat het uitvoeringspercentage van de begroting 2000 uiteindelijk boven het uitvoeringspercentage van 1999 zal uitkomen.

In onderstaande tabel wordt de huidige stand van zaken weergegeven (mei 2001).

Tabel 3.8 - Uitvoering begroting 2000 (voorlopig) in mln €

2000	beschikbare kredieten					aanwending			
	begroting	aanpass. transf.	overdracht	totaal		in 2000	in 2001	totaal	%
hogere entiteiten	89,0	0,7	0,4	0,0	90,0	85,2	1,0	86,2	95,7%
coördinatie	56,7	8,4	-4,0	0,5	61,6	40,4	8,5	48,9	79,4%
AFZ	691,3	27,7	68,5	259,1	1.046,7	689,5	66,2	755,7	72,2%
<i>financiële lasten</i>	513,4	1,2	-3,4	0,7	511,8	511,6	0,0	511,6	100,0%
<i>provisionele kredieten</i>	9,4	12,8	-38,7	100,9	84,5	0,0	0,0	0,0	0,0%
<i>overige</i>	168,5	13,7	110,7	157,5	450,4	177,9	66,2	244,0	54,2%
onderwijs	6.463,0	-9,9	-1,4	32,9	6.484,6	6.405,2	39,8	6.444,9	99,4%
<i>basisonderwijs</i>	1.847,5	16,4	32,2	0,0	1.896,1	1.893,3	2,7	1.896,1	100,0%
<i>secundair onderwijs</i>	2.719,1	-13,1	41,1	0,0	2.747,1	2.737,5	9,3	2.746,8	100,0%
<i>hobu</i>	513,1	16,2	-0,1	0,4	529,5	515,7	12,9	528,6	99,8%
<i>universiteiten</i>	578,6	-0,9	-11,8	0,0	565,9	565,3	0,2	565,6	99,9%
<i>overige</i>	804,7	-28,5	-62,8	32,5	745,9	693,3	14,6	707,9	94,9%
welzijn, volkgezondheid en cultuur	2.189,7	-75,6	-1,4	8,8	2.121,5	1.985,3	48,2	2.033,5	95,9%
<i>welzijn en volksgezondheid</i>	1.826,2	-70,2	1,0	2,2	1.759,3	1.683,3	25,6	1.708,8	97,1%
<i>(infrastructuur)</i>	201,0	-68,9	0,0	0,0	132,1	132,1	0,0	132,1	100,0%
<i>(jeugdbijstand)</i>	165,8	-3,2	3,1	0,0	165,7	165,7	0,0	165,7	100,0%
<i>(gezinsaangelegenheden)</i>	376,6	-1,3	9,9	3,5	388,6	344,6	15,0	359,6	92,5%
<i>(gehandicaptenzorg)</i>	807,1	-13,6	16,2	0,0	809,8	809,8	0,0	809,8	100,0%
<i>(volksgezondheid)</i>	79,5	4,1	-2,8	0,0	80,7	68,1	0,4	68,5	84,8%
<i>(overige)</i>	196,3	12,6	-25,4	-1,2	182,3	163,0	10,2	173,2	95,0%
<i>cultuur, sport en toerisme</i>	363,5	-5,4	-2,5	6,6	362,2	302,0	22,7	324,7	89,6%
EBWL	2.698,4	9,8	-30,9	18,0	2.695,3	2.561,3	72,6	2.633,9	97,7%
<i>economie</i>	266,7	52,9	-1,4	4,3	322,4	308,1	1,2	309,3	95,9%
<i>(algemeen)</i>	40,7	-4,0	-0,6	4,3	40,4	35,9	0,6	36,5	90,4%
<i>(economische expansie)</i>	176,6	56,2	0,0	0,0	232,8	232,8	0,0	232,8	100,0%
<i>(overige)</i>	49,4	0,7	-0,9	0,0	49,2	39,4	0,6	40,0	81,3%
<i>werkgelegenheid en beroepsopl.</i>	838,2	-41,2	-19,1	8,8	786,7	734,9	36,8	771,7	98,1%
<i>binnenlandse aangelegenheden</i>	1.540,8	0,2	-6,4	2,7	1.537,3	1.475,6	32,4	1.508,1	98,1%
<i>landbouw</i>	52,7	-2,1	-3,9	2,2	49,0	42,7	1,9	44,6	91,1%
LIN	1.980,9	40,3	-25,5	41,3	2.037,0	1.888,3	16,8	1.905,1	93,5%
<i>milieu, natuur, land - en waterbeh.</i>	362,1	-12,9	0,9	5,8	355,9	301,2	3,1	304,3	85,5%
<i>r.o., huisvesting, monum/landsch.</i>	341,4	-1,5	-14,3	33,1	358,6	332,8	6,6	339,4	94,7%
<i>vervoer en infrastructuur</i>	1.277,4	54,7	-12,0	2,4	1.322,5	1.254,3	7,1	1.261,4	95,4%
<i>(AWV)</i>	494,6	10,2	4,2	1,4	510,4	480,5	1,4	481,9	94,4%
<i>(AWZ)</i>	224,2	37,0	3,7	1,0	265,9	244,0	4,9	248,9	93,6%
<i>(overige)</i>	558,6	7,4	-19,9	0,0	546,2	529,8	0,8	530,6	97,1%
wetenschap, innovatie en media	636,9	-34,8	-1,9	4,0	604,2	553,6	16,1	569,6	94,3%
<i>wetenschap en innovatie</i>	412,6	-34,4	-1,5	4,0	380,8	331,1	15,9	347,0	91,1%
<i>(algemeen)</i>	43,8	4,4	-1,6	0,4	47,0	32,5	1,8	34,2	72,8%
<i>(academische finaliteit)</i>	171,0	2,5	0,0	0,0	173,5	155,4	8,2	163,6	94,3%
<i>(economische finaliteit)</i>	197,8	-41,3	0,0	3,7	160,2	143,3	5,9	149,2	93,1%
<i>media</i>	224,3	-0,4	-0,4	0,0	223,4	222,4	0,1	222,6	99,6%
interdepartementaal	551,7	27,6	-3,7	15,8	591,4	487,7	31,5	519,2	87,8%
Totaal	15.357,7	-5,9	0,0	380,5	15.732,3	14.696,3	300,6	14.996,9	95,3%

Net zoals de tabel voor 1999 geeft dit enkel een beeld van de ordonnancerings. De mate waarin de GVK werden vastgelegd is echter ook een belangrijk element. In 1999 was deze aanwending beperkt (912 mln € van de 1050 mln € die beschikbaar waren).

Voor 2000 daarentegen zijn de GVK bijna integraal aangewend. Enkel voor het sociaal impulsfonds bedroegen de vastleggingen 6 mln € minder dan voorzien.

Het uitvoeringspercentage voor de departementen “hogere entiteiten” en “AZF” liggen momenteel al hoger dan de definitieve uitvoering van 1999.

Het lage uitvoeringspercentage in 1999 voor het departement “Coördinatie” werd veroorzaakt door het hefboomkrediet. Deze post kan de uitvoering niet meer in negatieve zin beïnvloeden aangezien dit krediet werd ondergebracht bij het

departement EWBL (deze post werd niet aangewend maar volledig ingebracht in het financieringsfonds).

Voor **AZF** geeft de huidige stand van zaken een redelijk goed beeld. De ordonnanceringspercentage die werden uitgesteld tot 2001 zijn reeds grotendeels aangewend. Het uitvoeringspercentage voor dit departement is lager dan in 1999.

Net zoals in 2000 zijn niet alle provisionele kredieten voor de indexsprong herverdeeld naar de overige posten. In 2000 was er een bedrag van 84,5 mln € over op deze post, hetgeen minder was dan in 1999.

De belangrijkste oorzaak voor het lage aanwendingspercentage zijn de kredieten die ingeschreven waren voor de terugbetaling van de afcentiemen, maar die overgedragen worden naar 2001. Van bij de begrotingsopmaak was het de bedoeling om deze middelen over te dragen naar de volgende jaren om vanaf 2001 effectief te beginnen met de uitbetaling. Ook de provisionele middelen voor de indexering werden, zoals in het verleden ook gebeurde, overgedragen naar 2001.

Tenslotte werden de middelen voor de aankoop van onroerende goederen en de bouw van de Vlaamse Administratieve centra (VAC) ook in 2000 nauwelijks aangesproken maar overgedragen naar 2001. Op het einde van mei 2001 was dit bedrag aangesproken voor 2 mln € (op een beschikbaar bedrag van 53 mln €).

De middelen voor het financieringsfonds zijn integraal aangewend, gedeeltelijk in 2000, gedeeltelijk in 2001.

Voor **onderwijs** is het uitvoeringspercentage momenteel al meer dan 99%. Net zoals in het verleden is de begroting voor dit departement een goede indicator gebleken voor de uitgaven.

Voor het **departement Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur** ligt de uitvoeringsgraad momenteel een beetje lager dan het resultaat van 1999. Het patroon is gelijkaardig aan dat van het vorige jaar: een volledige aanwending van de middelen voor infrastructuur, jeugdbijstand en gehandicaptenzorg terwijl de middelen voor gezinsaanlegingen, volksgezondheid en cultuur een uitvoeringsgraad hebben tussen 90% en 95%.

De volledige aanwending voor infrastructuur, jeugdbijstand en gehandicaptenzorg geeft echter een vertekend beeld. Het gaat om de dotaties aan VOI die (automatisch) volledig aangewend worden. Om na te gaan of de uitvoering volledig was, dient men de begroting van deze VOI te analyseren. Op dit moment zijn de begrotingen van een aantal VOI nog niet beschikbaar, waardoor deze analyse nog niet mogelijk is.

Voor gezinsaanlegingen zou dit percentage nog kunnen stijgen indien de uitgestelde ordonnanceringspercentage verder aangewend worden, maar op basis van de evolutie in het verleden lijkt het niet waarschijnlijk dat de uitvoeringsgraad veel hoger zal liggen dan 95%.

Naar aanleiding van het sociaal akkoord in de welzijnssector werd er een bedrag van 6,3 mln € ingeschreven in de begroting 2000. Dit bedrag werd helemaal niet aangewend, maar wel volledig overgedragen naar 2001.

Het **departement EBWL** heeft momenteel reeds een uitvoeringspercentage dat 1,5%-punt hoger ligt dan in 1999.

Het uitvoeringspercentage zal niet meer aanzienlijk stijgen, omdat de uitgestelde ordonnanceringsreeds betaald werden gedurende de eerste 5 maanden van 2000. Enkel voor de administratie werkgelegenheid blijft er nog een substantieel bedrag over om te ordonnanceren.

Voor het economisch ondersteuningsbeleid is er een uitvoeringspercentage van 100%. In de rekeningen van het FEERR MGO en FERR GO ziet men echter dat een belangrijk deel van de voorziene kredieten niet aangewend werden, hetgeen zich vertaalt in een overschot op de begroting van beide VOI. Op een beschikbaar bedrag van 309 mln € werd er een bedrag van 101 mln € niet aangewend.

Voor het algemeen economisch beleid is het uitvoeringspercentage gestegen doordat de subsidies van de SERV en de GOM (met inbegrip van de overdracht van vorig jaar) volledig werden aangewend.

Voor het programma natuurlijke rijkdommen en energie evenals voor het extern economisch beleid is het uitvoeringspercentage zeer laag.

Voor de administraties werkgelegenheid en binnenlandse aangelegenheden bedraagt het uitvoeringspercentage reeds meer dan 98%. Voor werkgelegenheid kan dit nog stijgen aangezien er nog ordonnancerings kunnen gebeuren in 2001.

Bovendien is er op deze posten een overdracht geweest van 11,5 mln € van 1999, waardoor de niet aangewende middelen van 1999 op deze posten gedeeltelijk gerecupereerd konden worden.

Voor het programma landbouw bedraagt het uitvoeringspercentage slechts 91%. Dit percentage kan nog licht stijgen, maar zal toch lager blijven dan in 1999.

Ook voor het **departement LIN** bedraagt het uitvoeringspercentage nu reeds 1,4% meer dan de eindafrekening van 1999.

Vooral de hogere aanwending van kredieten bij ruimtelijke ordening en stedenbouw (betere inschatting van de planschadevergoedingen) enerzijds en huisvesting anderzijds zijn verantwoordelijk voor deze stijging.

Om de evolutie van het programma huisvesting te kunnen kaderen is het nodig wat meer details te verschaffen. Dit programma kende in 1999 (net zoals de voorbije jaren) een beperkte uitvoering. Een deel van de niet-geordonnanceerde bedragen werden overgedragen naar 2000. Hierdoor konden de ordonnanceringskredieten in 2000 naar beneden herzien worden bij de begrotingscontrole terwijl de uitgaven toch nog hoger waren dan het bedrag dat in de initiële begroting was opgenomen. De subsidies voor infrastructuurwerken voor de sociale woonwijken evenals de bouw- en renovatiepremies werden (na afroning bij de begrotingscontrole) volledig

aangewend. Dit is opmerkelijk, aangezien er in het verleden steeds een groot bedrag niet werd aangewend op deze posten. Voor de sociale woonwijken zijn de ordonnancerings nog steeds lager dan voorzien bij de begrotingscontrole, maar dit werd opgevangen door een bedrag van 11 mln € te transfereren naar andere posten (heroriëntering), waardoor deze middelen alsnog konden aangewend worden in 2000 en niet verloren gingen.

Opvallend bij de kredieten voor het gemeenschappelijk vervoer is dat de bijkomende dotaties die ingeschreven werden voor tariefverminderingen en het gratis vervoer voor 65+, niet aangesproken werden in 2000. Deze bedragen werden wel volledig overgedragen naar 2001, maar voorlopig nog niet aangesproken.

Voor het programma milieu is de ordonnanciering op de dotatie van het MINA-fonds vooralsnog beperkt. Dit kan nog stijgen in de loop van de volgende maanden want er is nog een bedrag van 28 mln € dat kan geordonnanceerd worden.

Net zoals in 1999 komt de onvolledige uitvoering bij **Wetenschap, innovatie en media** grotendeels ten laste van het algemeen wetenschapsbeleid. Vooral de post beleidsgericht onderzoek kende een laag uitvoeringspercentage.

Het uitvoeringspercentage van het wetenschapsbeleid met economische finaliteit ligt lager dan het vorige jaar. Dit verschil kan grotendeels toegewezen worden aan de Vlaamse interuniversitaire instelling voor Biotechnologie.

Voor de **interdepartementale middelen** is het uitvoeringspercentage nog laag, maar er kan nog voor een aanzienlijk bedrag geordonnanceerd worden op de uitgestelde betalingen.

Opgedeeld per materie (niet verdeeld, gemeenschap en gewest) geeft de uitvoering van 2000 voorlopig het volgende beeld:

Aanwendingspercentage per materie, 2000	
niet verdeeld (01)	87,5%
gemeenschap (02)	98,5%
gewest (03)	94,7%

Het gaat om een voorlopige afrekening, aangezien er nog in de volgende maanden ordonnancerings kunnen aangerekend worden voor vastleggingen in 2000. Indien er een volledige uitvoering zou plaatsvinden, kunnen deze percentages nog met 2%-punten stijgen voor de materies 01 en 03 en de kredieten voor de gemeenschapsmateries nog met 1%-punt.

Het lage uitvoeringspercentage voor de niet verdeelde materies wordt grotendeels gecompenseerd door belangrijke overdrachten naar 2001 (afcentiemen, indexprovisie en VAC).

Ook in 2000 ligt de uitvoering van de gewestkredieten lager dan het gemiddelde voor de globale begroting en aanzienlijk lager dan het uitvoeringspercentage voor de gemeenschapskredieten.

3.2.2 *Saldi en uitgavendynamiek*

Naast de evaluatie van de uitvoering per beleidsdomein, is het eveneens belangrijk om na te gaan met welk saldo de begroting 2000 effectief afgesloten werd.

Hierbij moet een onderscheid gemaakt worden tussen de verschillende gehanteerde saldi: het begrotingssaldo, het kassaldo, het netto-financieringssaldo, het ESR-saldo en het HRF-saldo.

Voor de evolutie van de schuld is voornamelijk het netto-financieringssaldo van belang.

In dit deel zal het begrotingssaldo, het kassaldo en het netto-financieringssaldo besproken worden. Het ESR-saldo en het HRF-saldo komen aan bod onder punt 3.1 waarbij deze saldi in een breder perspectief worden gezet.

Begrotingssaldo

In eerste instantie is er het begrotingssaldo. Dit is het verschil tussen de aangerekende ontvangsten en de aangerekende uitgaven. Dit begrotingssaldo wordt ook vooropgezet bij de goedgekeurde begrotingen.

Tabel 3.9 – uitvoering van de begroting versus goedgekeurde begroting 1990 – 2000 (in mln €)

Begrotingssaldo in de goedgekeurde begrotingen (aangepaste begroting) en na uitvoering (1990-2000)(miljoen €)

1990				1991				1992			
	begroting	uitvoering	afwijking*	begroting	uitvoering	afwijking*		begroting	uitvoering	afwijking*	
ontvangsten	8.709,7	8.729,6	19,9	9.700,1	9.352,9	-347,2		10.099,8	9.943,0	-156,8	
uitgaven	9.424,6	9.319,5	105,0	10.484,8	9.857,4	627,4		10.962,5	10.734,1	228,4	
saldo	-714,9	-589,9	125,0	-784,7	-504,5	280,2		-862,7	-791,1	71,6	

1993				1994				1995			
	begroting	uitvoering	afwijking*	begroting	uitvoering	afwijking*		begroting	uitvoering	afwijking*	
ontvangsten	10.798,9	10.847,9	49,0	11.467,7	11.506,1	38,5		12.173,9	12.228,8	54,9	
uitgaven	11.948,5	11.387,1	561,4	12.487,7	12.350,3	137,4		12.932,1	12.712,0	220,1	
saldo	-1.149,6	-539,2	610,4	-1.020,0	-844,1	175,9		-758,3	-483,2	275,0	

1996				1997				1998			
	begroting	uitvoering	afwijking*	begroting	uitvoering	afwijking*		begroting	uitvoering	afwijking*	
ontvangsten	12.603,6	12.620,4	16,8	13.631,2	13.718,2	87,0		14.252,4	14.417,4	164,9	
uitgaven	13.287,7	13.120,9	166,9	13.917,7	13.608,9	308,8		14.231,9	14.124,3	107,6	
saldo	-684,1	-500,5	183,7	-286,5	109,3	395,8		20,5	293,1	272,6	

1999				2000			
	begroting	uitvoering	afwijking*	begroting	uitvoering	afwijking*	
ontvangsten	15.186,2	15.326,3	140,1	15.619,6	15.615,5	-4,1	
uitgaven	14.928,4	14.902,6	25,8	15.351,8	14.991,2	360,5	
saldo	257,8	423,6	165,9	267,8	624,2	356,4	

* 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 - 1998 : rekeningen, 1999 : verslag Rekenhof, 2000 eigen berekeningen

Het begrotingssaldo bij de opmaak van de begroting heeft echter een andere inhoud dat het begrotingssaldo bij uitvoering. Bij de begrotingsopmaak maakt men een raming van de uitgaven en ontvangsten die betrekking hebben op het begrotingsjaar zelf.

Bij de uitvoering gaat men na welke uitgaven en ontvangsten er effectief aangerekend zijn in 2000. Zowel voor de inkomsten als voor de uitgaven hangt dit niet enkel af van de begroting van het jaar zelf, maar ook van de begrotingen van het voorgaande jaar. Bij de analyse van de ontvangsten en uitgaven zal hier dieper op ingegaan worden.

Toch kan het begrotingssaldo bij de opmaak van de begroting beschouwd worden als een voorafbeelding van het effectieve begrotingssaldo bij uitvoering. Hiervoor dienen de verschuivingen van het ene begrotingsjaar naar het andere echter min of meer gelijk te zijn.

Het **begrotingssaldo 2000** bij uitvoering bedraagt 624 mln €, hetgeen 356 mln € beter is dan vooropgesteld in de begroting. Dit verschil is op 1993 en 1997 na het grootste verschil tussen begroting en uitvoering sinds 1990. Bovendien is het begrotingssaldo ten opzichte van 1999 opnieuw fors toegenomen. In 1999 was die

toename afgezwakt na een sterke stijging in de periode 1997-1998, maar voor 2000 is er opnieuw een sterke verbetering van het begrotingssaldo.

Deze evolutie van het begrotingssaldo is echter het effect van verschillende componenten, die een afzonderlijke analyse vergen (ontvangsten enerzijds en de verschillende categorieën van uitgaven anderzijds).

De stijging van de **ontvangsten** was beperkt in 2000. Bovendien lag de effectieve inning nog lager dan voorzien in de begroting. Het gaat om een minimaal verschil, maar het is toch opmerkelijk omdat de voorgaande jaren de effectieve ontvangsten steeds hoger waren dan begroot. Dit verschil wordt volledig verklaard doordat de parameters die de Federale overheid hanteert om de middelen in het kader van de financieringswet door te storten verschillend zijn van de parameters die de Vlaamse overheid hanteert voor de berekening van zijn inkomstenbegroting.

De Federale overheid hanteert de parameters van het jaar voordien (1999), terwijl de Vlaamse overheid uitgaat van een raming van de parameters voor het jaar zelf (2000). Aangezien de BNI - groei en de inflatie in 2000 hoger lagen dan in 1999, worden de inkomsten hoger ingeschat door de Vlaamse overheid dan de werkelijke doorstorting.

Daarnaast vindt er nog een verrekening plaats voor het voorgaande jaar. Voor 1999 was er teveel doorgestort, dus werd het bedrag dat de Federale overheid doorstortte in 2000 nog verminderd met deze verrekening.

De beperkte groei van de ontvangsten geeft dus niet echt een accuraat beeld van de ontvangsten waarop Vlaanderen recht had in 2000. In dat opzicht is de kleine stijging van de ontvangsten in 2000 lager dan de effectieve middelengroei die betrekking heeft op 2000.

Dit wordt echter gecorrigeerd in 2001 waarvoor de federale overheid aanzienlijk meer zal doorstorten dan de inkomsten die de Vlaamse overheid opneemt in haar middelenbegroting.

Aan de kant van de **uitgaven** dient men een onderscheid te maken tussen de verschillende kredieten: de niet gesplitste kredieten (NGK), de gesplitste ordonnanceringskredieten (GOK) en de variabele kredieten.

De **NGK** (in uitvoering) stijgen slechts met 33 mln € ten opzichte van 1999, hetgeen bijzonder weinig is.

De vergelijking met 1999 geeft echter een vertekend beeld. De hoogte van de NGK in 1999 (uitvoeringsbasis) werd in belangrijke mate bepaald door ordonnanceringen van kredieten die al vastgelegd waren in het jaar voordien (uitgestelde ordonnanceringen). Dit gebeurt wel elk jaar, maar in 1999 was de ordonnanciering op deze kredieten wel erg groot (520 mln € ten opzichte van ongeveer 350 tot 400 mln € in de voorgaande jaren).

In 2000 gebeurde net het omgekeerde: er werd slechts voor een beperkt bedrag ordonnanceringen uitgevoerd voor de uitgestelde ordonnanceringen: 305 mln €.

Een tweede reden voor de beperkte stijging van de NGK, is het feit dat het uitvoeringspercentage voor de ingeschreven NGK in het begrotingsjaar zelf lager was dan in 1999. Het daalt van 95,2% naar 94,5%. Indien het uitvoeringspercentage in 2000 even hoog was geweest als in 1999, zouden de NGK 125 mln € hoger zijn geweest⁹.

Ook de evolutie van de **GOK** is beperkt. Ten opzichte van 1999 stijgen de GOK 34 mln €, hetgeen aanzienlijk lager is dan de stijging van de GVK die 237 mln € bedraagt.

Op zich is het niet verwonderlijk dat de evolutie van de GOK geen gelijke pas houdt met de GVK. De ordonnancerings voor nieuwe projecten die worden opgestart verlopen meer geleidelijk dan de vastleggingen. Het grote verschil tussen de stijging van de GVK en GOK is echter wel verwonderlijk. Dit betekent waarschijnlijk dat er in de volgende jaren een inhaaloperatie zal plaatsvinden op de GOK.

De evolutie van de **variabele kredieten** verschilt sterk van jaar tot jaar. In 2000 zijn ze aanzienlijk gestegen, maar dit is niet uitzonderlijk. Bovendien gaat het om een relatief klein bedrag (106 mln €).

De beperkte stijgingen van de NGK en GOK hebben tot gevolg dat de uitgaven in 2000 slechts in zeer beperkte mate zijn gestegen ten opzichte van 1999. Zoals blijkt uit de analyse heeft dit in grote mate te maken met verschuivingen tussen de begrotingsjaren: de NGK waren in 1999 relatief hoog doordat er nog voor een aanzienlijk bedrag geordnanceerd werd op de kredieten van het voorgaande jaar, terwijl in 2000 deze ordonnancerings zeer beperkt waren. Bovendien zullen de GOK pas in de loop van de volgende jaren sterk toenemen.

Netto financieringssaldo

Het begrotingssaldo geeft weer welke uitgaven en inkomsten er zijn geweest in een bepaald jaar. Het effect op de schuldevolutie wordt hiermee echter niet gemeten. Hiervoor komt het netto-financieringssaldo (NFS) beter in aanmerking. Dit wordt gemeten op dezelfde basis als het begrotingssaldo, maar zonder de aflossingen op de schuld die geboekt worden in de begrotingsresultaten. In principe staat het NFS gelijk aan de schuldaangroei, of bij een positief NFS de schuldafbouw.

De effectieve afbetaling op de indirecte schuld bedraagt 238,3 mln €, hetgeen volledig overeenstemt met het bedrag dat in de begroting werd opgeschreven.

⁹

Het uitvoeringspercentage heeft betrekking op de ordonnancerings die effectief hebben plaatsgevonden in 2000, zowel voor de kredieten van 1999 als die van 2000. Dit uitvoeringspercentage mag niet verward worden met de aanwending van de kredieten van 2000. Hiervoor wordt gekeken naar de betalingen die in 2000 en 2001 plaatsvinden op deze kredieten, hetgeen een totaal verschillend resultaat kan geven.

Samengeteld met het begrotingsoverschot, bekomt men een NFS van 862,5 mln € in 2000.

Dit is 356,4 mln € hoger dan vooropgesteld, hetgeen volledig toe te schrijven is aan het betere begrotingssaldo.

Kasresultaat

Tenslotte 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 (thesaurieverrichtingen). Een concreet voorbeeld is 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 kassen en beïnvloeden de kastoestand. Voorts zijn ook alle verrichtingen van diensten met afzonderlijk beheer opgenomen in de maandelijkse kastoestand.

Het kassaldo eind 2000 bedroeg 865 mln €. Dit kan opgedeeld worden in een saldo van de algemene begroting en de DAB van 885 mln € en een negatief saldo op de thesaurieverrichtingen van 20 mln €.

Het verschil tussen het kassaldo (zonder thesaurieverrichtingen) en het begrotingssaldo bestaat uit verschillende elementen.

Een eerste verschil ligt in het feit dat de ordonnancerings steeds hoger zijn dan de uitgaven, aangezien er een zekere tijd verstrijkt vooraleer de ordonnancerings effectief aanleiding geven tot uitgaven. Dit wordt de “lei” genoemd. In 2000 is de lei afgenomen met 95 mln €, waardoor het kassaldo evenveel hoger ligt dan het begrotingssaldo.

Een tweede belangrijk verschil zijn de kassaldi die opgebouwd zijn door de DAB. In 2000 bedroegen deze saldi 166 mln €.

Tenslotte zijn er nog een aantal kleinere verschilpunten die er in 2000 voor zorgden dat het kassaldo nog 1,7 mln € hoger lag dan het begrotingssaldo.

In 2000 werd dit kassaldo gedeeltelijk aangewend voor de aflossing van de directe schuld (432 mln €) en voor de rest in de kas bewaard waardoor er eind 2000 geld over was om te beleggen op de zichtrekeningen..

Schuld

Een belangrijke indicator voor de begroting is de evolutie van de schuld. Hierop wordt dieper ingegaan in hoofdstuk 5.

Belangrijk voor dit hoofdstuk is om aan te geven dat de schuld in 2000 meer afgenomen is dan vooropgesteld in de begroting, doordat het begrotingssaldo hoger

was dan voorzien. De aflossing op de indirecte schuld werd uitgevoerd zoals gepland, maar voor de directe schuld was een hogere aflossing mogelijk door een groter overschot op de begroting.

4. De begroting 2001 na begrotingscontrole

4.1 De eigenlijke begrotingscontrole en de aanpassing van de initiële begroting

De budgetcontrole 2001 moest twee doelstellingen bereiken. De eerste doelstelling bestond erin om nieuwe ramingen van de ontvangsten- en uitgavenevolutive op te stellen.

De tweede doelstelling was om het HRF- saldo te verhogen met 250 mln €. In het samenwerkingsakkoord van 15 december 2000¹⁰ ging de Vlaamse regering immers de verbintenis aan om het HRF- saldo te verhogen tot 602 mln €.

Het samenwerkingsakkoord bood de mogelijkheid om het HRF- saldo op een andere manier te berekenen, waardoor deze stijging zonder bijkomende inspanningen kon gerealiseerd worden. De Vlaamse regering heeft deze piste echter niet gevolgd.

Uit onderstaande tabel blijkt dat deze stijging grotendeels gerealiseerd wordt door de hogere middelenraming. Aangezien deze stijging onvoldoende was om het verhoogde saldo te bereiken, dalen ook de uitgaven naar aanleiding van de begrotingscontrole.

Tabel 4.1.- Wijzigingen aan de begroting 2001 na budgetcontrole versus initiële begroting (in mio €).

	algemene middelen (a)	toegewezen ontvangsten (b)	DAB (c)	HRF (a+b)
Middelen	202,9	14,7	572,9	217,6
Uitgaven	-62,5	9,9	567,5	-52,6
begrotingssaldo	265,4	4,8	5,4	270,2
Aflossingen	-1,1	0,0	0,0	-1,1
NFS-begroting	264,2	4,8	5,4	269,0
Aqua-fin	14,9	0,0	0,0	14,9
Reserveringen	0,0	0,0	0,0	0,0
NFS	249,4	4,8	5,4	254,1

In hetgeen volgt overlopen we in detail de wijzigingen die de begrotingscontrole met zich meebrengt. In de eerste plaats de inkomsten en de uitgaven, maar daarnaast ook de beleidskredieten (de mate waarin er nieuwe engagements zijn ingeschreven). Hoewel de begrotingsnormering niet meer gestoeld is op de beleidskredieten, blijft het een belangrijke invalshoek om de begrotingen te evalueren.

¹⁰

Overeenkomst van 15 december 2000 tussen de federale staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de begrotingsdoelstellingen voor de periode 2001-2005.

4.1.1 Middelenevolutie

Tabel 4.2.- ontvangsten (mln €)

ontvangsten	na controle	initieel	verschil
gewestbelastingen	1.162,1	1.175,5	-13,4
kijk-en liestergeel	468,6	470,5	-1,9
personenbelasting	9.145,6	9.033,5	112,1
gewest	6.258,9	6.182,2	76,7
<i>waarvan 4 delen</i>	6.076,7	6.052,5	24,2
<i>waarvan landbouwmiddelen</i>	48,3	48,2	0,2
<i>waarvan verrekening</i>	133,8	81,5	52,3
gemeenschap	2.886,7	2.851,3	35,4
<i>waarvan middelen 2001</i>	2.825,4	2.814,1	11,3
<i>waarvan verrekening</i>	61,3	37,2	24,1
BTW	5.457,2	5.373,3	84,0
<i>waarvan middelen 2001</i>	5.388,1	5.346,0	42,1
<i>waarvan verrekening</i>	69,1	27,2	41,8
dotaties	249,6	249,6	0,0
niet-fiscale ontvangsten	145,9	123,9	22,0
toegewezen ontvangsten	67,3	52,6	14,7
TOTAAL	16.696,3	16.478,7	217,6
totale verrekening	264,2	145,9	118,3
storting federaal 2001	14.338,6	14.260,8	77,8

De ontvangsten worden na de begrotingscontrole 217,6 mln € hoger geraamd dan bij de initiële begroting.

Meer dan de helft van deze stijging wordt veroorzaakt doordat de **verrekening voor 2000** aanzienlijk hoger blijkt dan voorzien bij de initiële begroting (118,3 mln €).

Aangezien de middelen die in het kader van de financieringswet worden overgedragen aan de Vlaamse gemeenschap gebaseerd zijn op parameters (zoals BNI en inflatie) van het jaar zelf, dient er een verrekening te gebeuren wanneer de definitieve parameters gekend zijn. Naar aanleiding van de initiële begroting (najaar 2000) heeft de Vlaamse overheid deze parameters geraamd, maar door een sterke toename van de inflatie op het einde van het jaar en een economische groei die toch nog sterker was dan verwacht, liggen de uiteindelijke bedragen nog aanzienlijk hoger.

Ook de raming van middelen in het kader van de financieringswet (**personenbelasting en BTW**) is naar boven herzien. Bij de begrotingscontrole werd het inflatiecijfer van de initiële begroting overgenomen en schat de Vlaamse overheid de groei van het BNI lager in (een vermindering van 2,5% naar 2%). Ondanks deze lagere parameter, stijgt de raming van de personenbelasting en BTW. De vermindering omwille van de lagere BNI-groei wordt immers ruimschoots goedge maakt doordat het basisbedrag (definitieve middelen voor 2000) naar boven is herzien. Het bedrag voor 2001 wordt berekend op basis van het bedrag 2000. Aangezien dit laatste bedrag hoger is, ligt de nieuwe raming voor 2001 eveneens

hoger dan voorzien bij de initiële begroting. De raming van de BTW-middelen en personenbelasting voor 2001 neemt toe met 77,8 mln €.

De raming voor de **gewestbelastingen** wordt naar beneden herzien voor bijna alle categorieën, enerzijds door het hanteren van een andere ramingsmethode, anderzijds door het lager inschatten van de groei van de ontvangsten.

Ook de inkomsten van het **kijk- en luistergeld** worden iets lager ingeschat op basis van een andere ramingsmethode.

De **toegewezen ontvangsten** stijgen met 15 mln €, hetgeen deels veroorzaakt wordt door een nieuwe raming (aanwending van teruggevorderde wedden en weddetoelagen), deels door een verschuiving tussen de algemene ontvangsten en de toegewezen ontvangsten (inkomsten van het vernieuwingsfonds).

De **niet-fiscale ontvangsten** tenslotte stijgen met 22 mln €, hetgeen voornamelijk voortkomt uit een bijkomende verkoop van onroerende goederen van de DAB Linkerscheldeover, de terugbetaling van wedden, de terugbetaling door vzw Epon en verhoogde loodsgelden.

4.1.2 Uitgaven

Hoewel de ontvangsten bij de begrotingscontrole aanzienlijk hoger worden ingeschat dan bij de initiële begroting, volstaat dit niet om het HRF-saldo te verhogen met 250 mln €. Bij de begrotingscontrole moest er dus nog gesnoeid worden in de uitgaven. De uitgaven binnen de algemene uitgavenbegroting dalen met 64,5 mln €. Deze daling is volledig toe te schrijven aan de daling van de vereffeningskredieten (87 mln €). De bijkredieten voor voorgaande jaren en de stijging van de beleidskredieten binnen de NGK compenseren deze daling gedeeltelijk.

Tabel 4.3 - uitgaven (mln €)

Uitgaven	2001BC	2001ni	verschil
totaal	16 223,0	16 285,5	-62,5
interesten	225,2	233,4	-8,2
aflossingen	228,4	229,5	-1,1
primaire uitgaven = 1 + 2 + 3	15.769,3	15.822,5	-53,2
GOK (1)	1.180,4	1.181,1	-0,7
VEK (2)	797,2	883,8	-86,7
BK binnen NGK (3)	13.791,8	13.757,6	34,2
BVJ (3a)	15,3	0,0	15,3
andere (3b)	13.776,4	13.757,6	18,9

Hoewel deze wijzigingen relatief beperkt blijven, zijn de onderliggende dalingen en stijgingen van de kredieten toch opmerkelijk.

Indien we enkel de kredieten beschouwen die afnemen ten opzichte van de initiële begroting, is er een daling van 263 mio €. Het zijn voornamelijk de dotaties aan de VOI en de DAB die afnemen, namelijk met 178,5 mio €. Uitschieters hierbij zijn het VIPA en het Fonds voor economische expansie en regionale reconversie voor kleine ondernemingen (FEERR KO). De daling van de vereffeningskredieten is mogelijk door het afkomen van de saldi bij verschillende Vlaamse VOI. Bij het FEERR KO is de daling echter eveneens het gevolg van een nieuwe raming van de betalingskalender.

Bij de begrotingscontrole werd, net zoals de begrotingscontrole 2000, de vermindering van de vereffeningskredieten omwille van de saldi gebruikt voor andere uitgaven. Dit staat in tegenstelling tot de praktijk die in de jaren '90 gehanteerd werd, namelijk een aanwending van deze saldi voor schuldafbouw.

Door de aanwending voor nieuwe initiatieven bestaat het gevaar dat er een dynamiek ontstaat waarvoor de nodige middelen niet steeds kunnen gevonden worden door de saldi af te romen. Het is immers geenszins zeker dat de vereffeningskredieten in 2002 opnieuw kunnen dalen door afoming van de saldi om deze nieuwe initiatieven verder te ondersteunen. Het is dus aangewezen om de middelen die vrijkomen door afoming van de saldi aan te wenden voor eenmalige initiatieven.

Daarnaast dalen ook de intrestlasten met 8,2 mln €.

Een opsplitsing naar sectoren geeft het volgende beeld.

Tabel 4.4.: uitgaven 2001 in miljoen € per departement na begrotingscontrole

	ngk + gok	vrk	dotaties	D A B .s	totaal	effect BC
hogere entiteiten	92,1	0,0	0,0	0,0	92,1	0,4
coördinatie	94,3	0,0	0,0	0,0	94,3	5,0
algemene zaken en financiën	872,9	2,1	0,0	0,0	875,0	27,2
onderwijs	6.747,7	52,7	0,0	0,0	6.800,4	34,9
<i>basisonderwijs</i>	1.960,6	0,0	0,0	0,0	1.960,6	10,7
<i>secundair onderwijs</i>	2.774,5	0,0	0,0	0,0	2.774,5	-1,0
<i>hobu</i>	533,9	1,1	0,0	0,0	535,0	5,5
<i>universiteiten</i>	591,5	0,0	0,0	0,0	591,5	7,5
<i>overige</i>	887,2	51,6	0,0	0,0	938,7	12,2
welzijn, volksgezondheid, cultuur	2.321,0	0,2	0,0	0,0	2.321,3	-80,8
<i>welzijn en volksgezondheid</i>	1.924,2	0,2	0,0	0,0	1.924,4	-73,7
<i>cultuur, sport en toerisme</i>	396,9	0,0	0,0	0,0	396,9	-7,1
economie, werkgelegenheid, binnenl., landb	2.622,8	1,5	0,0	0,0	2.624,3	-25,7
<i>economie</i>	314,4	0,0	0,0	0,0	314,4	-3,9
<i>werkgelegenheid en beroepsopl.</i>	708,0	0,0	0,0	0,0	708,0	-13,7
<i>binnenlandse aangelegenheden</i>	1.565,8	0,0	0,0	0,0	1.565,8	0,7
<i>landbouw</i>	34,6	1,5	0,0	0,0	36,1	-8,8
leefmilieu en infrastructuur	2.264,9	7,9	-918,3	1.417,9	2.772,4	4,1
<i>milieu, natuur, land - en waterbeh.</i>	409,0	4,0	-325,9	766,8	853,8	-1,6
<i>r.o., huisvesting, monum/landsch.</i>	400,0	3,7	0,0	0,0	403,7	-7,2
<i>vervoer en infrastructuur</i>	846,2	0,1	0,0	645,5	1.491,9	17,7
<i>overige</i>	609,7	0,0	-592,3	5,6	23,0	-4,9
wetenschap, innovatie en media	667,5	0,0	0,0	0,0	667,5	-14,6
<i>wetenschap en innovatie</i>	433,3	0,0	0,0	0,0	433,3	-14,7
<i>media</i>	234,2	0,0	0,0	0,0	234,2	0,1
interdepartementaal	539,7	2,0	0,0	0,0	541,7	-3,8
	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
totaal	16.223,0	66,4	-918,3	1.417,9	16.789,0	-53,4

16.289,4

Het departement algemene zaken en financiën evenals het departement onderwijs ontvangen aanzienlijk meer middelen.

Bij algemene zaken wordt de stijging veroorzaakt doordat de indexsprong vroeger zal plaatsvinden dan verwacht bij de initiële begroting. Hierdoor moeten de provisionele kredieten stijgen.

Bij onderwijs is er een daling van de werkingskosten, maar de hogere loonkost¹¹ compenseert deze daling ruimschoots. Enkel de middelen voor het programma secundair onderwijs nemen af¹².

De verhoging in de sector van het hogescholenonderwijs is het gevolg van de stijging van de hogescholenenveloppe doordat een aantal bijkomende elementen in rekening

¹¹ Bij het basisonderwijs is er een toename van het aantal budgettaire FTE door stijging van het volume aan terbeschikkingstelling voorafgaand aan pensionering; bij het secundair onderwijs gaat het om bijkredieten voor vorige jaren omdat het aantal tijdelijke administratieve personeelsleden bij het gemeenschapsonderwijs te laag was ingeschat.

¹² Om de verhouding in bedrag per leerling tussen het gemeenschapsonderwijs en het gesubsidieerd onderwijs op 100/61 te brengen zijn er minder bijkomende middelen nodig dan verwacht. De werkingsmiddelen voor het gemeenschapsonderwijs zijn reeds lager dan verwacht door een lagere loonkost van het MVD-personeel.

worden gebracht. Voor de universiteiten is er ook een stijging, maar het gaat voornamelijk om een transfert uit het programma voor wetenschappelijk onderzoek.

Binnen de welzijnssector is er een duidelijke vermindering merkbaar. Dit heeft voornamelijk te maken met een afoming van de saldi van het VIPA en het VFSIPH.

Ook de daling binnen de programma's beroepsopleiding en landbouw is te wijten aan een afoming van het saldo van de VDAB respectievelijk het landbouwinvesteringsfonds.

De dotatie voor het FEERR MGO stijgt aanzienlijk, maar dit wordt gecompenseerd door een even grote daling van de dotatie van het FEERR KO. In beide gevallen gaat het over een nieuwe raming van de betalingskalender.

De stijging bij het programma infrastructuur heeft grotendeels te maken met een inhaaloperatie van de gesplitste ordonnanceringskredieten evenals met een stijging van de dotatie voor VVM- De Lijn (voornamelijk door een stijging van de brandstofprijs, de maatregelen van het Interprofessioneel akkoord en invoering van de Euro).

De daling binnen het programma wetenschap en innovatie tenslotte heeft te maken met een transfert naar de universiteiten en met een nieuwe raming van de uitgaven van het IWT.

De belangrijkste vaststelling die we kunnen maken is dat de reserves van de VOI worden aangesproken om enerzijds het begrotingssaldo te vergroten, maar anderzijds ook om lopende uitgaven te dekken. Zoals reeds aangehaald ontstaat hierdoor het gevaar dat deze engagementen in de toekomst niet meer kunnen gehonoreerd worden door het afkomen van de saldi en dat hierdoor een bijkomende dynamiek ontstaat.

4.1.3 *Beleidskredieten*

De beleidskredieten geven weer welke verbintenissen de Vlaamse overheid aangaat. In tegenstelling tot de uitgaven, nemen de beleidskredieten toe. Dit betekent dat de Vlaamse overheid bij de begrotingscontrole bijkomende projecten voorziet, hoewel de uitgaven verminderen.

Dit verschil heeft grotendeels te maken met het feit dat de dotaties (uitgaven) in veel grotere mate afnemen dan de vastleggingsmachtigingen (beleidskredieten).

Ook voor de gesplitste kredieten (GVK en GOK) doet zich hetzelfde voor: de beleidskredieten (GVK) nemen toe, terwijl de uitgaven (GOK) afnemen.

De impliciete schuld (ook wel het encours genoemd) neemt dus toe in deze begrotingscontrole. Het gaat om een totaal bedrag van 91,7 mio € (zonder rekening te houden met het Mina-fonds en het VIF). Deze verhoging van de impliciete schuld

wordt voor een belangrijk deel verklaard doordat de onbelaste saldi van de VOI en DAB aangewend worden en de dotaties kunnen verminderen.

Ook voor het VIF en het Mina-fonds neemt de impliciete schuld toe, doordat de dotatie lichtjes afneemt en de vastleggingsmachtigingen aanzienlijk toenemen. Deze stijging wordt voornamelijk veroorzaakt door het Plan Plattelandsontwikkeling (eenmalige verhoging) en door de uitgaven voor de aanpak van de BSE crisis.

In het totaal neemt het encours toe met 133,6 mln €.

Tabel 4.5. geeft een overzicht van de beleidskredieten per programma.

Tabel 4.5.- Beleidskredieten 2001 per departement na begrotingscontrole.

beleidskredieten (definitie SERV)

2001 BC						
	ngk + gok	vrk	dotaties	D A B .s	totaal	effectBC
hogere entiteiten	92,1	0,0	0,0	0,0	92,1	0,4
coördinatie	90,9	0,0	0,0	0,0	90,9	3,1
algemene zaken en financiën	424,8	2,1	0,0	0,0	427,0	36,4
onderwijs	6.777,5	52,7	0,0	0,0	6.830,2	33,9
<i>basisonderwijs</i>	1.960,6	0,0	0,0	0,0	1.960,6	10,7
<i>secundair onderwijs</i>	2.774,5	0,0	0,0	0,0	2.774,5	-1,0
<i>hbo</i>	533,9	1,1	0,0	0,0	535,0	5,5
<i>universiteiten</i>	591,5	0,0	0,0	0,0	591,5	7,5
<i>overige</i>	917,0	51,6	0,0	0,0	968,5	11,2
welzijn, volksgezondheid, cultuur	2.393,3	0,2	0,0	0,0	2.393,6	-13,1
<i>welzijn en volksgezondheid</i>	1.996,3	0,2	0,0	0,0	1.996,5	-10,8
<i>cultuur, sport en toerisme</i>	397,0	0,0	0,0	0,0	397,1	-2,3
economie, werkgelegenheid, binnenl., landb	2.733,1	1,5	0,0	0,0	2.734,6	-23,1
<i>economie</i>	414,2	0,0	0,0	0,0	414,2	-1,8
<i>werkgelegenheid en beroepsopl.</i>	721,4	0,0	0,0	0,0	721,4	-13,1
<i>binnenlandse aangelegenheden</i>	1.557,5	0,0	0,0	0,0	1.557,5	0,7
<i>landbouw</i>	40,0	1,5	0,0	0,0	41,5	-8,9
leefmilieu en infrastructuur	2.312,7	7,9	-918,3	1.332,8	2.735,1	41,6
<i>milieu, natuur, land - en waterbeh.</i>	409,7	4,0	-325,9	707,8	795,5	39,6
<i>r.o., huisvesting, monum/landsch.</i>	436,7	3,7	0,0	0,0	440,4	-15,9
<i>vervoer en infrastructuur</i>	866,6	0,1	0,0	619,5	1.486,2	10,5
<i>overige</i>	599,8	0,0	-592,3	5,6	13,1	7,5
wetenschap, innovatie en media	671,7	0,0	0,0	0,0	671,7	-9,7
<i>wetenschap en innovatie</i>	432,6	0,0	0,0	0,0	432,6	-9,6
<i>media</i>	239,1	0,0	0,0	0,0	239,1	-0,1
interdepartementaal	576,5	2,0	0,0	0,0	578,5	21,9
	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
totaal	16.072,7	66,4	-918,3	1.332,8	16.553,7	91,4

16.139,1

De stijging binnen het programma algemene zaken en financiën op (indexprovisie) en de hogere vastleggingsmachtiging van het Mina-Fonds springen in het oog.

De beleidskredieten voor welzijn dalen, zij het in mindere mate dan de uitgaven. De reden voor deze daling is een verrekening met de voorgaande jaren van de dotatie voor het VFSIPH.

De daling binnen het departement economie komt overeen met de daling van de uitgaven binnen dit departement en heeft dezelfde oorzaken.

4.1.4 Conclusie

De vereiste stijging van het HRF-saldo wordt in grote mate gerealiseerd door een hogere raming van de ontvangsten. Daarnaast diende er ook gesnoeid te worden in de uitgaven. Hiervoor werden voornamelijk de onbelaste saldi van de DAB en VOI afgeroomd. Deze afroaming biedt echter naast de verhoging van het HRF-saldo ook de mogelijkheid om een aantal kredieten te verhogen. Het betreft voornamelijk de provisionele kredieten voor de indexsprong, de middelen voor onderwijs en de vastleggingsmachtiging van het MINA-fonds.

De impliciete schuld neemt hierdoor toe met meer dan 133,6 mln €.

Bij de begrotingscontrole 2000 werden de saldi van de VOI en DAB ook afgeroomd. Deze reserves waren groter dan noodzakelijk, maar deze operatie kan niet jaar na jaar herhaald worden. In de mate dat de engagements realistisch ingeschat worden, betekent dit dat de uitgaven voor het begrotingsjaar 2002 meer zullen stijgen dan de stijging van de beleidskredieten.

4.2 Het financieringsfonds

4.2.1 Regelgeving

Het nieuwe samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en de deelgebieden over de begrotingsdoelstellingen voor de periode 2001 – 2005 (akkoord van 15 december 2000) voorziet de mogelijkheid om eventuele begrotingsoverschotten in fondsen te storten (in overeenstemming met de ESR - 95 methode). In het licht daarvan is bij decreet van 22 december een regeling ontworpen die de oprichting van een dergelijk fonds mogelijk maakt. De inkomsten van het fonds zullen in hoofdzaak komen van een dotatie vanuit de algemene begroting. Bovendien laat het decreet toe dat niet aangewende saldi op het fonds jaarlijks kunnen overgedragen worden naar het volgend begrotingsjaar.

De dotatie vanuit de algemene begroting komt als het ware via een automatisme tot stand. De dotatie in een bepaald begrotingsjaar is immers principieel gelijk aan de som van de niet aangewende vastleggingskredieten in dat betrokken begrotingsjaar, verminderd met de over te dragen kredieten. De eigenlijke dotatie wordt dus pas bepaald na afloop van het begrotingsjaar zelf na afsluiting van de

eindejaarsvastleggingen. Het automatisme wordt wat getemperd doordat de regering gemachtigd wordt de in aanmerking te nemen saldi voor de berekening van de dotatie te beperken.

Concreet wordt de dotatie – afgezien van eventuele beperkingen – als volgt berekend¹³:

- a) de nog beschikbare NGK op het einde van het begrotingsjaar, met uitzondering van de kredieten die in uitvoering van begrotingsdecreten of normatieve decreten overgedragen worden naar het volgend begrotingsjaar;
- b) en de nog beschikbare GVK op het einde van het begrotingsjaar. Dit bedrag mag wel niet hoger zijn dan het saldo van de niet – geordonnanceerde GOK.

Begrotingstechnisch wordt hiermee op het einde van het begrotingsjaar een herschikking van de kredieten doorgevoerd.

De aanwending van de beschikbare kredieten op het fonds is beperkt tot drie mogelijkheden: respectievelijk “eenmalige investeringen ten behoeve van de Vlaamse gemeenschap of het Vlaamse gewest”, “reservevorming ten behoeve van de Vlaamse gemeenschap of het Vlaamse gewest” en “afbouw van directe en indirecte schuld van de Vlaamse gemeenschap of het Vlaamse gewest”.

De effectieve aanwending ervan moet het voorwerp uitmaken van een goedkeuring door het Vlaams parlement naar aanleiding van de begrotingscontrole.

De draagwijdte van sommige bepalingen is niet steeds duidelijk. Dat is bijv. het geval met de notie “eenmalige investeringen” en met “investeringen ten behoeve van de Vlaamse gemeenschap of het Vlaamse gewest”. Bij de parlementaire bespreking is duidelijk gebleken dat men voorlopig deze omschrijving algemeen wenste te houden en in de praktijk een ruime interpretatie zou aanhouden (desgevallend door het parlement nader te specificeren). Een dergelijke interpretatie gaat in ieder geval verder dat wat uit de tekst zelf of uit interpretaties van parlementsleden bij de bespreking kan worden afgeleid. Een strikte interpretatie kan de indruk geven dat uitsluitend investeringen die het patrimonium van de Vlaamse gemeenschap of van het Vlaamse gewest uitbreiden in aanmerking komen en niet eventuele investeringssubsidies. In de praktijk blijkt die strikte interpretatie in ieder geval door de regering niet aangehouden (zie verder).

4.2.2 Concrete berekening van de dotatie 2000

Tabel 4.6 vat de berekening van de dotatie samen. De dotatie 2000 bedraagt 4.689,6 mln (1.162,52 mln €).

¹³

Begrotingstechnisch is het mechanisme niet volledig duidelijk. Het is bijv. ook logisch dat ook de overdrachten naar het volgend begrotingsjaar op de GVK in mindering worden gebracht. Wat overigens ook in de praktijk is toegepast.

Tabel 4.6 - berekening van de dotatie 2000 voor het financieringsfonds (mln €)

voor financieringsfonds

	begroting	overdracht	totaal	uitvoering	beschikbaar	overdracht naar 2001*	dotatie aan het fonds
NGK	14.257	165	14.422	14.133	288	202	86
GVK	1.078	109	1.187	1.150	38	8	30
totaal	15.335	274	15.609	15.283	326	210	116

na financieringsfonds

	begroting	overdracht	totaal	uitvoering	beschikbaar	overdracht naar 2001*
NGK	14.286	165	14.451	14.249	202	202
GVK	1.048	109	1.158	1.150	8	8
totaal	15.335	274	15.609	15.399	210	210

* overdracht op grond van begrotingsdecreet en normatieve decreten

p.m. niet geordonnanceerde GOK

129

Na de herschikking met het oog op de dotatie aan het financieringsfonds zijn alle beschikbare vastleggingskredieten in 2000 ook effectief vastgelegd of overgedragen naar het volgend begrotingsjaar (en dus beschikbaar voor vastlegging in 2001). Het grootste deel van de overdrachten naar 2001 heeft overigens betrekking op twee posten: respectievelijk 84 mln € voor de provisionele kredieten en 79 mln € voor de lastenverlaging. De volledige aanwending van de vastleggingskredieten is daarom nog geen garantie voor effectieve aanwending van de kredieten onder de vorm van de aansluitende ordonnancerings. Jaarlijks blijft een deel van de vastgelegde NGK uiteindelijk onbenut. En de jaarlijkse annuleringen van vastleggingskredieten wijzen er op dat een deel van de vastleggingen op de GVK uiteindelijk niet reëel zijn.

In tabel 4.7 wordt de uitsplitsing gemaakt van de dotatie aan het financieringsfonds naar "beschikbare kredieten per departement". Tevens wordt de verhouding berekend t.a.v. de totale vastleggingskredieten.

De dotatie bedraagt 0,76 % van de vastleggingskredieten die in 2000 beschikbaar waren. 2/3 van de dotatie wordt "geleverd" door saldi op drie departementen: "economie, binnenlandse zaken en landbouw" (35,5 mln €), onderwijs (24,9 mln €) en "leefmilieu en infrastructuur" (17 mln €). Proportioneel (verhouding met de beschikbare vastleggingskredieten) is de bijdrage het grootst voor de departementen "interdepartementaal" en "coördinatie".

Het meest opmerkelijk is wel dat bijna 20 mln € aangebracht wordt door saldi op het programma 52.4 “werkgelegenheid”¹⁴. Dat heeft op zich natuurlijk niets te maken met de oprichting van het financieringsfonds. Alleen zijn de niet aangewende kredieten op dit programma nu herverdeeld naar de dotatie aan het financieringsfonds, terwijl ze in het andere geval definitief verloren waren.

Tabel 4.7 - samenstelling van de dotatie voor het financieringsfonds 2000 (volgens saldi niet vastgelegde kredieten per departement, mln €)

		aandeel in verhouding tot	
		dotatie	vk
hogere entiteiten	0,1	0,05%	0,06%
coördinatie	5,8	5,01%	8,53%
algemene zaken en financiën	9,1	7,83%	1,34%
onderwijs	24,9	21,46%	0,39%
welzijn, volksgezondheid en cultuur	10,2	8,79%	0,48%
economie, binnenlandse zaken en landbouw	35,5	30,56%	1,32%
leefmilieu en infrastructuur	17,0	14,65%	0,82%
wetenschap, innovatie en media	2,0	1,70%	0,33%
interdepartementaal	11,6	9,94%	1,98%
totaal	116,3	100,00%	0,76%

4.2.3 De aanwending van het financieringsfonds

Naar aanleiding van de budgetcontrole heeft de regering beslist 24,8 mln € te bestemmen voor stadsvernieuwing en 74,4 mln € voor openbare werken en mobiliteit (waarvan 24,8 mln voor fietspaden en 49,6 mln voor “missing links”). Het overblijvende deel (ongeveer 17,4 mln €) is voorlopig nog niet toegewezen.

Een meer gedetailleerde bestemming van deze kredieten is nog niet beschikbaar.

4.2.4 Beoordeling

De budgettaire impact

Aan de basis van het financieringsfonds liggen de effectieve begrotingsoverschotten van de meest recente jaren die fors uitstijgen boven de begrote begrotingsoverschotten en de saldi die Vlaanderen volgens de HRF moet bereiken. Daarmee realiseert Vlaanderen telkens een schuldafbouw die veel hoger uitvalt dan wat volgens de gemaakte afspraken kan verwacht worden en vooropgezet wordt.

¹⁴

Waarvan 5,05 mln op de b.a. voor “uitgaven Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren”, 11,4 mln voor “uitgaven ter stimulering van permanente vorming en opleiding binnen bedrijven” en 2,65 mln voor “uitgaven in het kader van het stimuleren van arbeidsherverdeling en arbeidsduurvermindering”.

Het wordt dan ook verantwoord geacht om een deel van dat extra overschot aan te wenden voor duurzame investeringen.

De concrete berekening van de dotatie staat evenwel los van de effectieve vorming van het extra begrotingsoverschot. De gekozen techniek (herverdeling van de kredieten op basis van niet aangewende saldi op de vastleggingskredieten) is zodanig dat niet het eigenlijke verschil tussen de vooropgezette begrotingsresultaten en de effectief bereikte resultaten in aanmerking komt voor de dotatie aan het financieringsfonds. In de praktijk zal de mechanisch berekende dotatie altijd kleiner zijn dan het extra begrotingsoverschot vóór herverdeling. Dat heeft o.m. ook te maken met één van de beperkingen die ingeschreven is in het decreet¹⁵. Alleen bij zwaar tegenvallende ontvangsten (in vergelijking met de begrotingsramingen) en bij een substantiële doorschuifoperatie van ordonnancerings van het vorig begrotingsjaar kan het voorkomen dat de mechanisch berekende dotatie hoger uitvalt dan het effectieve extra begrotingsoverschot. De kans op dergelijke situatie is in de praktijk gering, temeer daar de regering de dotatie in dat geval ook nog kan beperken. Bij de begroting 2002 zou dergelijke beperking eventueel kunnen nodig zijn omdat dan wellicht langs de effectieve ontvangsten zal moeten rekening gehouden worden met een forse negatieve verrekening voor 2001 die normaal niet in de begrotingsramingen zal verwerkt worden. Bovendien blijft er nog altijd de mogelijkheid om via de aanwending van de middelen op het fonds (bijv. door bestemming voor schuldafbouw) bij te sturen. Dergelijke bijsturing is overigens mogelijk via de parlementaire goedkeuring van de aanwending.

Algemeen mag dan ook aangenomen worden dat het mechanisme en de concrete toepassing steeds van die aard zullen zijn dat een deel van het extra begrotingsoverschot (altijd in vergelijking met de begrotingsvooruitzichten) hoe dan ook gevrijwaard is. De kans op een budgettaire ontsporing door het invoeren van het financieringsfonds is niet groot.

De beleidsmatige impact

Essentieel met de invoering van het financieringsfonds is de doelstelling om een deel van de niet aangewende kredieten (wat ook de factoren mogen zijn die daarbij een rol spelen en wat ook de materies mogen zijn waarop ze betrekking hebben) vooralsnog aan te wenden voor bijkomende investeringen boven op wat reeds voorzien was in de begroting zelf. Daarmee worden twee doelstellingen bereikt. Ten eerste wordt een meer optimale aanwending van de beschikbare kredieten gerealiseerd¹⁶ zonder afbreuk te doen aan de noodzaak om in de begrotingsramingen onvermijdelijk de

¹⁵ Het aan te wenden saldo op de gesplitste vastleggingskredieten mag niet hoger zijn dan het saldo op de gesplitste ordonnanceringskredieten.

¹⁶ Op voorwaarde uiteraard dat de invoering van deze nieuwe formule geen aanleiding is om ten alle prijs beschikbare kredieten uit te putten.

nodige marge in te schrijven. Ten tweede wordt op die manier een heroriëntering van de begroting in de richting van bijkomende investeringen mogelijk gemaakt. De bijkomende ruimte voor investeringen is vrij substantieel. Er mag worden uitgegaan van een gemiddelde maximale jaarlijkse dotatie van ongeveer 124 mln €¹⁷.

¹⁷

Toepassing van hetzelfde mechanisme voor de begroting 1999 had een maximale dotatie opgeleverd van 146 mln €.

5. ***De begrotingsnorm voor de Vlaamse begroting vanaf 2002 en berekening van de bruto beleidsruimte voor de periode 2002 – 2005***

5.1 **De begrotingsnorm: algemene doelstellingen van de regering voor het begrotingsbeleid van de komende jaren**

De regering zet voor het begrotingsbeleid twee doelstellingen voorop¹⁸:

- a) ten eerste de inschakeling van de Vlaamse gemeenschap in de federale doelstellingen voor het “stabiliteits –en groeipact” geconcretiseerd in het samenwerkingsakkoord van 15 december 2000;
- b) ten tweede herleiden van de Vlaamse openbare schuld (exclusief Aquafin) tot 2.776 mln € tegen het einde van de legislatuur.

De eerste doelstelling is geconcretiseerd in gemeenschappelijke engagementen van de gewesten en de gemeenschappen om voor 2001 minimaal een vorderingenoverschot (in ESR - 95) van 0,3 % van het BBP te realiseren en in afzonderlijke engagementen om voor de periode 2001 – 2005 jaarlijks begrotingssaldi (in de definitie van de HRF) te bereiken die expliciet voor ieder deelgebied zijn vastgelegd in het samenwerkingsakkoord.

Voor de Vlaamse gemeenschap zijn deze saldi in het samenwerkingsakkoord als volgt vastgelegd (in mln €).

<i>begrotingsjaar</i>	<i>HRF - saldo</i>
2001	602,4
2002	337,1
2003	324,7
2004	307,4
2005	280,1

In de praktijk scoort de aangepaste begroting 2001 (na de amendementen in het Parlement) iets minder dan wat vooropgezet wordt, nl. 597,3 mln €. Bij een strikte interpretatie van het samenwerkingsakkoord is het effectief aangehouden saldo in de aangepaste begroting 2001 overigens wel veel hoger. Het samenwerkingsakkoord schrijft immers voor dat het te bereiken saldo moet worden berekend uitgaande van de middelen zoals die door de federale overheid worden berekend en doorgestort in

¹⁸

Zie voor een bondige toelichting bij de doelstellingen van de regering: Vlaams parlement stuk 17 (2000 – 2001) – nr. 1-A p. 10 – 12.

2001. Bij de opmaak van de aangepaste begroting 2001 heeft de Vlaamse regering dat standpunt niet ingenomen. Ze is uitgegaan van een eigen middelenraming waarbij de schommelingen in de middelen van de financieringswet meer worden uitgevlakt. Dat heeft dan ook als gevolg dat de middelen die de Vlaamse regering raamt voor 2001 327,8 mln € lager zijn dan wat blijkt uit de federale ramingen. Volgens de strikte interpretatie van het samenwerkingsakkoord heeft de Vlaamse regering dan ook een begroting opgemaakt met een HRF – saldo van 925 mln €. Dat zal ook blijken na afloop van het begrotingsjaar wanneer de uitvoering van de begroting 2001 door de HRF zal geëvalueerd worden. De federale methode zal evenwel in 2002 aanleiding zijn tot een forse negatieve verrekening voor 2001, wat niet tot uiting komt in de ramingen van de Vlaamse regering (zoals overigens ook van de SERV). Het effect daarvan zal op basis van onze ramingen 246 mln € bedragen. Het negatieve effect daarvan is dan al meegenomen in het begrotingssaldo van 2001 en het spreekt vanzelf dat dit in 2002 dan niet meer moet aangerekend worden t.a.v. de Vlaamse gemeenschap.

Het samenwerkingsakkoord van 15 december 2000 bevat ook nog enkele andere belangrijke bepalingen. Mits in overeenstemming met ESR - 95 kunnen de deelgebieden eventuele begrotingsoverschotten in fondsen onderbrengen. De Vlaamse gemeenschap heeft aan deze bepaling uitvoering gegeven via de oprichting van het financieringsfonds. Noch de notie “begrotingsoverschotten”, noch de draagwijdte van “overeenstemming met de ESR - 95 – methode” is duidelijk. Minstens kan men besluiten dat met deze bepaling de gewesten en de gemeenschappen over de mogelijkheid beschikken om bij afsluiting van het begrotingsjaar eventuele extra – overschotten t.a.v. de HRF – doelstellingen onder te brengen in een fonds met het oog op latere aanwending. In de praktijk wordt hiermee – en zeker bij het Vlaamse financieringsfonds – een bijkomende mogelijkheid gecreëerd om minstens een deel van de niet aangewende kredieten over te dragen naar volgende begrotingsjaren. We kunnen aannemen dat deze operatie door de HRF alleen wordt toegelaten in geval er effectief extra begrotingsoverschotten zijn t.a.v. de vereiste saldi.

Voorts dient de HRF in het eerstvolgend advies aan te geven onder welke voorwaarden eventuele afwijkingen op de doelstellingen kunnen aanvaard worden rekening houdend met in het verleden gerealiseerde saldi of rekening houdend met toezeggingen om in de toekomst de afwijkingen te compenseren. In dat verband zal de HRF in ieder geval een uitspraak doen over de wijze waarop voorheen aangelegde reserves op de norm moeten aangerekend worden.

De saldi uit het samenwerkingsakkoord van december 2000 zijn bepaald zonder rekening te houden met de impact van het Lambermont – akkoord. Verder doortrekken van deze saldi, ook na uitvoering van dit akkoord impliceert dat alle netto bijkomende ontvangsten (dus waartegenover geen nieuwe uitgaven staan) ook effectief kunnen aangewend worden voor extra uitgaven en niet zullen aangewend worden voor bijkomende inspanningen voor schuldafbouw.

Met de opmaak van de begroting 2001 heeft de regering zich bovendien als doelstelling gesteld om de Vlaamse openbare schuld tegen het einde van de legislatuur op een substantiële manier terug te dringen. Impliciet wordt daarbij verondersteld dat de verdere afstemming op de HRF – norm zal leiden tot dit resultaat. Dat is niet per definitie het geval omdat de saldi die in de HRF – norm aan de orde zijn niet gelijk te schakelen zijn met de jaarlijkse schuldafbouw. De vraag dringt zich dan ook op of de vooropgezette afbouw van de schuld haalbaar is met de afstemming van de toekomstige begrotingen op het niveau van de HRF – norm.

In de volgende punten worden beide doelstellingen cijfermatig geanalyseerd. In punt 5.2 komt de verdere toepassing van de HRF – norm aan de orde. In punt 5.3 wordt onderzocht wat de implicaties zijn van de vooropgezette schuldvermindering en wordt aangegeven in hoeverre deze schuldvermindering haalbaar is met de vooropgezette HRF – norm. In punt 5.4 wordt afgesloten met een algemene beoordeling van de begrotingsdoelstellingen en wordt de bruto beleidsruimte berekend voor de eerstkomende jaren.

5.2 De evolutie van de begroting bij toepassing van de HRF – norm uit het samenwerkingsakkoord

Met het oog op een confrontatie met de “*verwachte*” groei van de begroting (zie deel 6) is een berekening nodig van de “*toelaatbare*” groei van de gecorrigeerde primaire uitgaven bij toepassing van de HRF – saldi uit het samenwerkingsakkoord. De toelaatbare gecorrigeerde primaire uitgaven zijn gelijk aan de geraamde ontvangsten verminderd met het vooropgezette saldo en met de vereiste rentelasten op de begroting. Het HRF – saldo is bij voorbaat bepaald. De raming van ontvangsten en rentelasten is afhankelijk van een hele reeks parameters. De hypothesen die voor deze parameters in deze raming worden gehanteerd zijn omstandig uiteengezet in bijlage.

5.2.1 Overzicht van de belangrijkste hypothesen - ontvangsten

Voor dit begrotingsadvies is langs de ontvangstenzijde vooral de impact van het Lambermont – akkoord van belang. De weerslag ervan wordt in bijlage nader toegelicht. We beperken ons in dit deel tot de belangrijkste elementen.

De ontvangsten in het kader van de financieringswet: personenbelasting (PB) en BTW – overdrachten

Vanaf 2000 is de groei van de overgedragen PB voor het Vlaamse gewest en voor de Vlaamse gemeenschap in principe bijzonder eenvoudig: jaarlijks wordt het overgedragen bedrag van het vorig jaar aangepast aan de reële groei van het Bruto Nationaal Inkomen (BNI) en de gemiddelde groei van de index van de consumptieprijzen. Alleen, wanneer de regionale verdeling van de opbrengst van de PB wijzigt t.a.v. het vorig jaar wordt die groei aangepast met een factor groter of kleiner dan 1. Die factor is gelijk aan de verhouding tussen de groei van de PB in het Vlaamse gewest respectievelijk in de Vlaamse gemeenschap¹⁹ en de groei van de totale federale opbrengsten. Bij een stijgend aandeel is die factor groter dan 1, bij een dalend aandeel kleiner dan 1. Hoewel in de afgelopen jaren bijna systematisch die verhouding voor Vlaanderen hoger lag dan 1 houden we het in deze ramingen voorlopig op een ongewijzigde regionale verdeling van de PB²⁰. In dat geval blijft de reële groei van het BNI en de gemiddelde inflatie doorslaggevend.

De regering heeft voor de aangepaste begroting 2001 een reële groei van het BNI aangehouden van 2 %. In de begrotingsinstructies werd voorlopig dat groeicijfer ook voorgesteld voor 2002. Als inflatie is zowel voor 2001 en 2002 1,5 % vooropgezet.

Rekening houdend met de meest recente ramingen en omwille van enige voorzichtigheid (vergelijkbaar met het goudhamsterprincipe van de federale begroting) stellen we voor uit te gaan van een reële BNI – groei van 2,25 % in 2001 en 2,5 % vanaf 2002.

Rekening houdend met de opstoot van de index van de consumptieprijzen in april – mei is een aanpassing van het gemiddeld inflatiecijfer voor 2001 zeker nodig. In dit advies wordt dan ook uitgegaan van een gemiddelde inflatie voor 2001 van 2,2 %. Voor de jaren vanaf 2002 houden we het op 1,5 %.

De effectieve ramingen voor de PB in 2002 bevatten niet alleen het voorlopig geraamde bedrag voor 2002 zelf, maar ook de verrekening van de vermoedelijke bedragen voor 2001 met de ramingen van de aangepaste begroting 2001. Hier komen overigens ook de uiteenlopende methodes van de federale overheid en van de Vlaamse regering aan de orde. In principe zal na goedkeuring van het Lambermont – akkoord voor 2002 in beide gevallen dezelfde methode gebruikt worden (met name gebruik van de parameters uit het economisch budget van 2002). Voor de aangepaste begroting 2001 is dat niet het geval. De Vlaamse regering heeft

¹⁹

Waarbij 20 % van de opbrengst in Brussel wordt aangerekend aan de Vlaamse gemeenschap.

²⁰

In de afgelopen 10 jaar was die verhouding voor het Vlaamse gewest gemiddeld 1,00472 en voor de Vlaamse gemeenschap 1,00392. We merken hierbij op dat de zogenaamde regionale fiscale capaciteit (de fiscale opbrengsten per inwoner in iedere regio vergeleken met de gemiddelde opbrengst per inwoner voor het rijk) in de definitieve fase geen rol speelt bij de evolutie van de overdrachten van de PB naar Vlaanderen. Niet alleen omdat de regionale fiscale capaciteit in Vlaanderen hoger is dan het gemiddelde (en dus geen aanleiding tot een solidariteitsbijdrage), maar ook omdat vanaf 2000 de groei van de solidariteitsbijdrage volledig federaal wordt gefinancierd.

reeds geanticipeerd op de lagere economische groei in 2001 terwijl de federale overheid voor 2001 middelen doorstort die berekend zijn op de hoge economische groei en inflatie van 2000. Terwijl in de federale raming de verrekening voor 2001 fors negatief zal uitvallen wordt dat in de berekening van de Vlaamse regering en in de raming van de SERV positief.

De overdracht van PB naar de gewesten wordt vanaf 2002 evenwel ook beïnvloed door het Lambermont – akkoord. De bijkomende gewestelijke belastingen worden immers gecompenseerd op de dotatie PB aan de gewesten via een zogenaamde “negatieve bijdrage”. Die compensatie moet nog worden bepaald bij koninklijk besluit. Op grond van de methodiek die daarvoor is vastgelegd in het ontwerp van nieuwe financieringswet kan een voorlopige raming van die compensatie worden berekend. Vanaf 2003 groeit overigens die compensatie met de inflatie en met de reële groei van het BNI (weliswaar slechts voor 91 % toegepast). De overdracht van PB naar de gewesten zal overigens ook vanaf 2002 toenemen met het oog op de dekking van bijkomende bevoegdheden inzake landbouw en buitenlandse handel en om de uitgaven verbonden aan de overdracht van de gemeente – en provinciewet te dekken. In principe nemen we aan dat deze bijkomende middelen voor de begroting neutraal zijn.

De dotatie aan de gemeenschappen (BTW – overdracht) groeit jaarlijks met de gemiddelde inflatie, gecorrigeerd met de denataliteitscoëfficiënt. Vooralsnog ligt die coëfficiënt lichtjes beneden 1 wat aanleiding is tot een globale groei van de dotatie aan de gemeenschappen die iets lager is dan de inflatie. De meest recente jaren stijgt de coëfficiënt lichtjes. Voor de eerstvolgende jaren wordt in de raming de coëfficiënt constant gehouden²¹. Sedert de begroting 2000 wordt de BTW – dotatie aan de gemeenschappen verdeeld volgens het aantal leerplichtige leerlingen ingeschreven in de onderwijsinstellingen van beide gemeenschappen²². De voorlopige cijfers voor 2001 (toe te passen in 2001 en voorlopig ook in de volgende jaren) geven aanleiding tot een verdere verslechtering van het aandeel van de Vlaamse gemeenschap. In 2000 bedroeg het aandeel nog 57,08 %. In 2001 zou dat gedaald zijn tot 56,97 %. Dit lager cijfer wordt aangehouden vanaf 2001.

Kern van het Lambermont – akkoord is uiteraard de herfinanciering van de gemeenschappen vanaf 2002. Via de toekenning van een jaarlijkse bijkomende dotatie stijgt de overdracht aan de gemeenschappen substantieel. Die bijkomende overdracht wordt bovendien anders verdeeld over de gemeenschappen: in 2002 wordt 35 % ervan verdeeld volgens de verdeling van de PB, de rest volgens de verdeling van het aantal leerlingen. Het aandeel dat verdeeld wordt volgens de PB neemt jaarlijks toe. Vanaf 2007 wordt de herfinanciering van de gemeenschappen

²¹ Per 30/06/2000 (gemeten op 1/02/2001) 0,99859. Dit is de denataliteitscoëfficiënt van de Franse gemeenschap, voor de Vlaamse gemeenschap bedraagt dezelfde coëfficiënt 0,96874 en overigens jaarlijks dalend.

²² Uitvoering van het Sint – Elooisakkoord, omgezet in de wet van 23 mei 2000.

nog uitgebreid met het grotendeels welvaartsvast maken van de BTW – overdrachten. Alle extra middelen van deze operatie zullen op termijn (vanaf 2012) over de gemeenschappen verdeeld worden volgens de verdeelsleutel van de PB. Tegenover deze bijkomende middelen staan geen extra uitgaven.

Tabel 5.1 geeft een overzicht van het verloop van de ontvangsten uit de financieringswet (PB en BTW) voor de periode 1999 – 2005. Daarbij wordt ook een onderscheid gemaakt tussen de methodes van de federale overheid en die van de Vlaamse regering (en de SERV).

Daaruit blijken in het bijzonder de forse verschillen bij de verrekening in 2002 voor het begrotingsjaar 2001. De federale overheid zal in 2002 voor 135 mln € in mindering brengen omwille van de teveel gestorte middelen in 2001 (verschil aangepaste begroting versus vermoedelijke resultaten). Abstractie makend van het Lambermont – effect (de compensatie voor de gewestelijke belastingen, negatieve bijdrage in de tabel en de bijkomende overdrachten voor nieuwe bevoegdheden) zal de overdracht in 2002 lager zijn dan wat federaal doorstort in 2001 (169 mln €). Voor het uiteindelijke begrotingsresultaat op het einde van het einde van het begrotingsjaar is dat uiteraard belangrijk. De overdracht in 2002 zal wel hoger zijn dan wat de Vlaamse regering in de aangepaste begroting voor 2001 heeft aangerekend, o.m. omdat t.a.v. deze raming de vermoedelijke resultaten voor 2001 nog een positieve verrekening zullen opleveren.

Tabel 5.1 – de overgedragen PB en BTW naar de Vlaamse gemeenschap (1999 – 2005) in mln €

	1999	2000		2001		2002		2003	2004	2005
	definitief	aangepaste begroting	definitief	aangepaste begroting	vermoedelijk					
		federaal	Vlaams	federaal	Vlaams	federaal	Vlaams			
ontvangsten Vlaamse gemeenschap										
gewest										
personenbelasting										
exclusief solidariteit (artikel 33 §4)	5.486	5.687	5.737	5.870	6.206	6.077	6.134	6.381	6.381	7.186
negatieve bijdrage (artikel 33 bis)*								-2.112	-2.112	-2.330
solidariteit (artikel 48)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
bijkomende middelen										
artikel 35 bis en ter	43	45	46	47	49	48	49	51	51	57
artikel 35 quater - septies*								52	52	59
gemeenschap										
personenbelasting	2.569	2.645	2.668	2.729	2.885	2.825	2.852	2.967	2.967	3.341
BTW - overdracht										
artikel 41 1° en 2°	5.210	5.230	5.239	5.306	5.444	5.388	5.415	5.496	5.496	5.747
herfinanciering (artikel 41 3°)*								118	118	535
correctie 1990 - 1998	86									
totaal	13.394	13.607	13.689	13.952	14.584	14.339	14.449	12.953	12.953	14.596
verrekening t-1 (vanaf 2000)		-65	-2		345	263		-135	110	
na verrekening		13.542	13.687	13.952	14.929	14.601	14.449	12.818	13.064	

* weerslag van lambermont

De gewestelijke belastingen en het kijk – en luistergeld

In tegenstelling met vorige adviezen wordt voor de raming van de bestaande gewestelijke belastingen (dus voor goedkeuring van het Lambermont – akkoord) rekening gehouden met enige reële groei van de ontvangsten. Op basis van een specifieke analyse van de verschillende belastingen wordt bij ongewijzigd beleid voor de periode 2001 – 2005 rekening gehouden met een gemiddelde reële groei van iets meer dan 3 % uitgaande van de effectieve ontvangsten in 2000. In 2000 zelf bedroeg de reële groei nog 6,55 %. Bij een dergelijke groeiverwachting zou het niveau aan effectieve ontvangsten in 2001 overigens 56,7 mln € hoger uitvallen dan de begrotingsramingen in de aangepaste begroting 2001. Bij deze raming is nog geen rekening gehouden met het voorstel van decreet gericht op de afschaffing van de openingsbelasting op slijterijen. Dit voorstel van decreet is nog in bespreking in het parlement. Ook de overige onderdelen van het aangekondigde fiscaal plan zijn nog niet verwerkt in deze raming. Voor enige indicaties over de effecten ervan wordt verwezen naar punt 6 van het advies.

Het gewicht van de gewestelijke belastingen wordt na het Lambermont – akkoord substantieel veel groter. De nieuwe gewestelijke belastingen worden voorlopig voor 2002 geraamd op 2.149 mln €, waarvan 466,5 mln € betrekking heeft op de bruto – opbrengst van het kijk – en luistergeld in het Vlaamse gewest. Dat komt neer op een quasi reële nulgroei t.a.v. het geraamde bedrag voor de betrokken belastingen in Vlaanderen in 2001. Deze geraamde opbrengst is in 2002 wel hoger dan de negatieve bijdrage die in rekening gebracht wordt op de PB. Het verschil (37 mln €) is te beschouwen als een netto winst voor het Vlaamse gewest ten gevolge van de hervorming in het Lambermont – akkoord. Vanaf 2003 wordt verondersteld dat deze gewestelijke belastingen globaal groeien met de groei van de negatieve bijdrage. Dat zou in de praktijk neerkomen op een reële groei van 2,27 % (voor het kijk – en luistergeld wordt een reële nulgroei verder aangehouden).

Door het Lambermont – akkoord wordt het kijk – en luistergeld voortaan een gewestelijke belasting. Daardoor moet de Vlaamse gemeenschap een deel van de huidige opbrengst afstaan aan het Brussels hoofdstedelijk gewest. Voortaan ontvangt de Vlaamse gemeenschap een dotatie van de federale overheid die het netto – verlies van deze operatie moet dekken. De federale overheid compenseert deze dotatie via de negatieve bijdrage die aan de gewesten op hun overgedragen PB wordt aangerekend.

Overige ontvangsten (dotaties, niet – fiscale ontvangsten en toegewezen ontvangsten)

De Vlaamse gemeenschap ontvangt twee dotaties van de federale begroting: respectievelijk op de gewestelijke middelen voor de tewerkstellingsprogramma's en op de gemeenschapsmiddelen voor de buitenlandse studenten. In het kader van het Sint – Elooisakkoord werden deze dotaties substantieel verhoogd. Voor de tewerkstellingsprogramma's is er naast de nu ook verworven indexering in 2002 nog een eenmalige verhoging van 2 mld, waarvan Vlaanderen 53,84 % krijgt.

De niet – fiscale ontvangsten worden uitsluitend aangepast aan de inflatie na correctie voor eenmalige ontvangsten in 2001. Voor de toegewezen ontvangsten wordt dezelfde regel toegepast.

Eigen ontvangsten van DAB's en VOI

Bij de berekening van de HRF – norm zijn deze ontvangsten niet aan de orde. Sommige zijn echter vrij belangrijk en de evolutie ervan is mede bepalend voor de dotaties vanuit de algemene begroting. In dit begrotingsadvies beperken we de analyse tot enkele DAB's: met name het MINA – FONDS, het VIF en het loodswezen. Globaal wordt voor deze rubrieken een nominale daling van de eigen ontvangsten geraamd. De evolutie van de milieuheffingen op het MINA - FONDS is daarvoor volledig verantwoordelijk.

Samenvatting – totale ontvangsten 2001 - 2005

In tabel 5.2 zijn de ramingen voor de ontvangsten samengevat. De bedragen voor 2001 zijn overgenomen, respectievelijk uit de initiële en de aangepaste begroting. De ramingen vanaf 2002 houden evenwel rekening met de vermoedelijke parameters voor 2001 die hoger worden ingeschat dan wat de Vlaamse regering in de begroting voor 2001 heeft aangehouden.

Tabel 5.2 – ontvangsten op de Vlaamse begroting 2001 – 2005 (in mln €, lopende prijzen)

	2001		2002	2003	2004	2005
	initieel	bc				
algemene ontvangsten (a)	16.427	16.628	17.223	17.849	18.499	19.307
toegewezen ontvangsten (b)	53	67	54	54	55	56
HRF - ontvangsten (a + b)	16.479	16.695	17.277	17.904	18.554	19.363
jaarlijkse groei			582	627	650	809
bijkomende middelen Lambermont			190	283	380	615
waarvan netto			137	229	324	556
jaarlijkse reële groei						
met Lambermont			1,95%	2,10%	2,10%	2,82%
zonder Lambermont			0,83%	1,60%	1,62%	1,63%
eigen ontvangsten DAB's	460	460	450	441	437	434

T.a.v. de aangepaste begroting 2001 zijn voor 582 mln € bijkomende middelen te verwachten. Het Lambermont – akkoord is voor meer dan een derde verantwoordelijk voor deze groei. De bijkomende middelen ten gevolge van het Lambermont – akkoord kunnen geraamd worden op 190 mln €. Een deel daarvan wordt echter gecompenseerd door bijkomende uitgaven. De netto bijkomende middelen bedragen 137 mln €. Ongeveer 19 mln daarvan is te wijten aan de veronderstelde “winst” op de gewestelijke belastingen. De rest hangt samen met de herfinanciering van de gemeenschappen. Dat aandeel stijgt in de volgende jaren nog fors, met een belangrijke piek in 2005.

De reële groei van de middelen in de begroting 2002 t.a.v. de aangepaste begroting 2001 komt uit op 1,95 %, zonder het Lambermont – akkoord zou dat amper 0,83 % zijn. De volgende jaren stijgt de reële groei tot 2,1 % met een uitschieter in 2005. Zonder het Lambermont – akkoord zou de reële groei rond de 1,6 % liggen.

De ramingen zijn voor 2001 gebaseerd op een reële groei van het BNI van 2,25 %. Verdere tegenvallende economische groei zou natuurlijk leiden tot een lagere raming. Een reële BNI – groei van 2 % in 2001 zou voor het begrotingsjaar 2002 aanleiding zijn tot 23 mln € minder overdracht vanuit de federale overheid. Verlies dat ook verder van toepassing blijft in de volgende jaren.

5.2.2 Hypothesen over de schuld en de rentelasten

Per eind 2000 bedraagt de schuld waarop de Vlaamse begroting rentelasten moet betalen 5.435,1 mln €. De totale rentelasten die daarvoor in de begroting worden ingeschreven in 2001 zijn gelijk aan 223,2 mln €. De impliciete rentevoet is dan ook gelijk aan 4,11 %. Voor de raming houden we dat op hetzelfde niveau. De rentelast voor 2002 wordt berekend op basis van de verwachte schuld bij volledige uitvoering

van de begroting 2001 op het einde van het jaar²³. Dat op zich is aanleiding tot een daling van de rentelast met bijna 39 mln €. Afgezien van enige mogelijke stijging van de rentevoet is dat meer dan waarschijnlijk een onderschatting van de rentedaling. De uitvoering van de begroting 2001 zal wellicht tot een grotere schuldafbouw aanleiding zijn (zie verder).

5.2.3 *Belangrijkste resultaten bij toepassing van de HRF – norm (2002 – 2005, met doorrekening op lange termijn)*

Tot nu toe – en afgezien van eventuele nieuwe keuzes die ter zake zouden gemaakt worden in het kader van de bijsturing van het regeerakkoord – houdt de regering voor de begrotingsnorm vast aan de bepalingen van het samenwerkingsakkoord van december 2000. Bij een strikte toepassing ervan liggen de HRF – saldi tot en met 2005 vast (zie daarvoor punt 5.1). Bij toepassing van de hierboven bekomen ontvangstenramingen is de toelaatbare groei van de gecorrigeerde primaire uitgaven daarvan af te leiden. Uitgangspunt is de aangepaste begroting 2001. Vermits de saldi ongewijzigd blijven ook na het Lambermont – akkoord geven de jaarlijkse bijkomende middelen van dat akkoord aanleiding tot schommelingen op de jaarlijkse reële groei. Het principe van “constante groeivoet” dat aan de basis ligt van de HRF – norm wordt daarmee voor een stuk verlaten. De doelstelling op lange termijn (tegen 2010) de HRF – overschotten langzaam af te bouwen blijft wel geldig. Bij hypothese veronderstellen we dat in aansluiting met het samenwerkingsakkoord vanaf 2006 die doelstelling bereikt wordt via een constante groeivoet vanaf 2006. De evolutie van de reële groei van de gecorrigeerde primaire uitgaven vanaf 2002 is samengevat in onderstaande grafiek.

De verschillende daarin opgenomen scenario's zijn berekend bij een lange termijn trendgroei van 2,25 %, wat als een realistische aanname wordt beschouwd voor een lange termijn perspectief. Ter illustratie de gemiddelde BBP – groei in de periode 1970 – 2000 bedroeg 2,39 %. Voor de periode 2002 – 2004 is er dus een afwijking t.a.v. de hypothesen die we vooropzetten voor de concrete berekeningen in de eerstvolgende jaren (zie verder). De impact van de bijkomende Lambermont – middelen op de reële groeivoet is zowel op korte termijn als op lange termijn duidelijk. Een deel van de groei in 2002 moet uiteraard wel gebruikt worden om de bijkomende uitgaven ten gevolge van nieuwe bevoegdheidsoverdrachten te financieren. De piek in 2005 is bovendien in het bijzonder beïnvloed door een uitgesproken bijkomende impuls in de herfinanciering van de gemeenschappen. Bovendien zorgt de welvaartsvastheid (tenminste gedeeltelijk) van de gemeenschapsmiddelen vanaf 2007 er voor dat ook op lange termijn de groeivoet substantieel kan worden opgetrokken: tegenover een structurele groeivoet van ongeveer 1,4 % bij bestaande

²³

Vermindering van de schuld door aflossing met alle schulden die op vervaldag komen in 2001 via de aanwending van het begrotingssaldo en het grootste deel van de beschikbare kasmiddelen per 31/12/2000.

financieringswet wordt het in de nieuwe situatie ongeveer 2,03 %. Bij dergelijke groei is een begroting in evenwicht op lange termijn gegarandeerd.

De vaststelling van een lange termijn groei die nauwer aansluit bij de groei van de economie is bijzonder belangrijk. Aan de ene kant is dat een forse verhoging t.a.v. de situatie zonder het Lambermont – akkoord. En in die zin komt het Lambermont – akkoord tegemoet aan de kritiek die op de bestaande financieringswet werd gegeven, met name het gebrek aan evenwicht in de groeimogelijkheden op lange termijn voor de gewesten en gemeenschappen in vergelijking met het federale niveau²⁴. Op die manier zorgt het Lambermont – akkoord er ook voor dat de kloof in groeimogelijkheden op lange termijn minder groot is dan de groeimogelijkheden in de eerstvolgende jaren. De kloof is er nog altijd (zie grafiek), maar is minder groot en vergt dan ook in tegenstelling met bijv. de situatie na het Sint – Michielsakkoord van 1993 minder ondersteuning via een versnelde afbouw van de schuld op korte termijn. Aan de andere kant blijft die groei niet alleen beneden de groei die in de begroting 2001 werd aangehouden, maar ook beneden het groeipad dat bij volledige inzet van de Lambermont – middelen op korte termijn mogelijk is. Een groei die nauw aansluit bij de groei van de economie is meer dan behoorlijk en bovendien wordt hiermee verder een afbouw van de schuld gerealiseerd. Dergelijke groei op lange termijn vergt evenwel een afremming in vergelijking met de groeidynamiek die nu aanwezig is in de begroting.

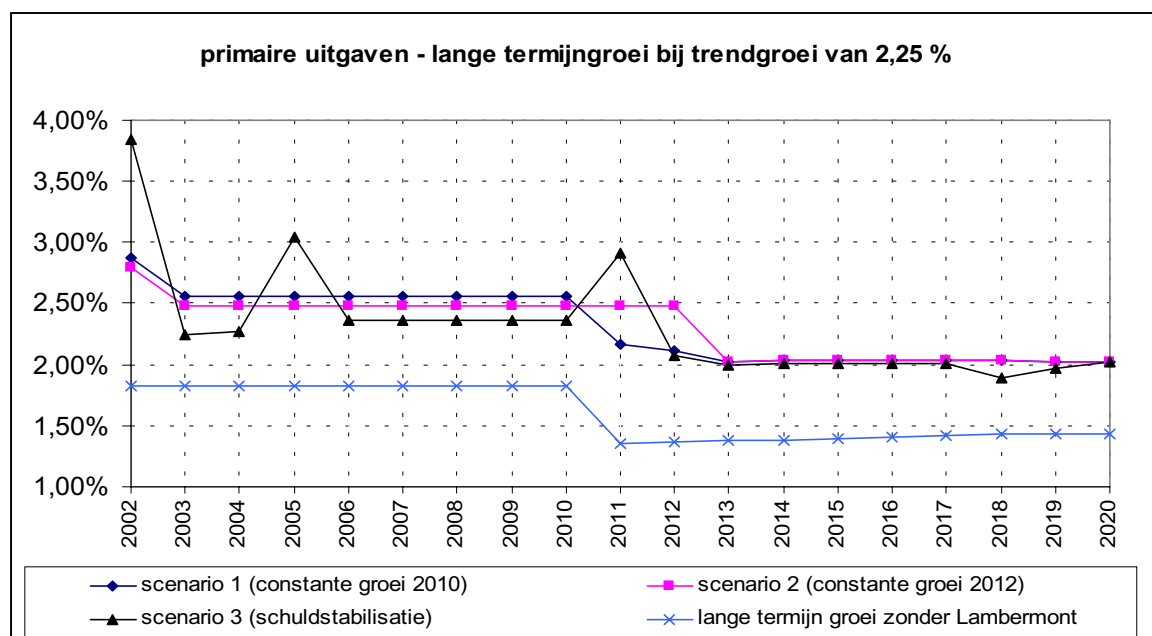
Dit principe van mogelijke lange termijn groei op de beleidsruimte wordt weinig of niet beïnvloed door de verschillende scenario's die kunnen aangehouden worden. Gemeenschappelijk kenmerk van deze scenario's is wel dat de huidige begrotingsoverschotten weliswaar nog een tijd worden aangehouden, maar hoe dan ook op termijn worden afgebouwd. In eerste instantie is er een scenario waarbij de afbouw gespreid wordt tot 2010, moment waarop de evenwichtsbegroting wordt aangehouden. Dit is overigens het scenario dat sedert 1999 door de HRF als lange termijnscenario voor Vlaanderen wordt vooropgezet. In dit scenario wordt in tegenstelling met een strikte toepassing van het bestaande samenwerkingsakkoord tot en met 2005 een constante groeivoet aangehouden, wat impliceert dat de middelengroei ten gevolge van het Lambermont – akkoord wordt uitgesmeerd. De weerslag van het Lambermont – akkoord is overigens de basis om in het tweede scenario de afbouwperiode van de begrotingsoverschotten te verlengen tot het einde van de overgangperiode in de Lambermont – hervorming, met name 2012. En tenslotte is er een scenario dat het bestaande samenwerkingsakkoord tot en met 2005 combineert met een verdere geleidelijke vermindering van de begrotingsoverschotten tot de evenwichtsbegroting in 2010 maar vanaf dan terugkeert naar de optie uit vroegere begrotingsnormen om op lange termijn de schulddoelstelling af te stemmen op de stabilisatie van de schuldratio (verhouding tussen schuld en ontvangsten). Een dergelijke optie laat toe dat vanaf 2011 opnieuw

²⁴

Voor enige toelichting bij deze problematiek zie het begrotingsadvies van juli 2000.

bepaalde begrotingstekorten mogelijk zijn. Een evenwichtsbegroting stemt immers wel overeen met een stabilisatie van de absolute schuld, maar bij stijgende ontvangsten daalt uiteraard de schuldratio. Omwille van de vergelijking met vroegere begrotingsnormen wordt voor de bepaling van de schuldratio rekening gehouden met een globale benadering van de schuld, in het bijzonder ook met in begrip van de Aquafinschuld.

De drie scenario's zijn opgenomen in onderstaande grafiek. Scenario 1 staat voor "constante groeivoet 2010", scenario 2 voor "constante groeivoet 2012" en scenario 3 staat voor "schuldstabilisatie na evenwichtsbegroting in 2010, gecombineerd met samenwerkingsakkoord 2005". Ter referentie wordt in de grafiek ook de lange termijn groei aangegeven vóór goedkeuring van het Lambermont – akkoord. In tabel 5.3 worden enige algemene resultaten van de drie scenario's na Lambermont samengevat.



termijnsenario's bij een trendgroei van 2,25 %

	constante groei 2010	constante groei 2012	stabilisatie 2010***
gecorrigeerde primaire uitgaven			
groeivoet 2002 - 2010 (2012)	2,55%	2,48%	2,58%
groeivoet 2011(2013) - 2020	2,05%	2,03%	2,09%
schuld of reservevorming *			
exclusief Aquafin			
tijdstip volledige afbouw	2015	2010	nihil
schuld/reserve 2010 (mln €)	644	-59	1.544
schuld/reserve 2015 (mln €)	-80	-868	1.720
schuld/reserve 2020 (mln €)	-660	-1.449	2.019
inclusief Aquafin **			
schuld/reserve 2010 (mln €)	2.598	1.895	3.498
schuld/reserve 2015 (mln €)	2.370	1.582	4.170
schuld/reserve 2020 (mln €)	2.286	1.497	4.964
schuldratio bij stabilisatie			15,28%

* + = schuld, reserve zonder effect van kapitalisering

** hypothese : lange termijn verdere aangroei van schuld aan 99,2 mln € per jaar, dit is een bijzonder strenge hypothese omdat in de huidige regeling op lange termijn een afbouw van de aquafin - schuld is voorzien (maar hier wordt dus rekening gehouden met blijvende uitbreiding van die inspanningen)

*** stabilisatie van de schuldratio vanaf het ogenblik dat de evenwichtsbegroting is bereikt in 2010, dus vanaf 2011 opnieuw begrotingstekorten voor de jaren 2002 - 2005 toegepast met de saldi uit het samenwerkingsakkoord

5.3 Is de schulddoelstelling haalbaar bij een afstemming van de begroting op de HRF – norm?

Tabel 5.4 bevat een overzicht van de schuld van de Vlaamse gemeenschap sedert 1995. De omschrijving van de schuld kan op verschillende manieren gebeuren afhankelijk van de componenten die mee in rekening worden gebracht. De doelstelling van de regering om de schuld te herleiden heeft betrekking op die componenten die samenvallen met de directe en indirecte schuld zoals opgenomen in de officiële schuldstaten van de Vlaamse gemeenschap. In het bijzonder wordt daarbij geen rekening gehouden met de schuldopbouw bij Aquafin. Daartegenover staat dat ook de reserves die beschikbaar zijn bij de VOI's en die derhalve de globale schuldpositie van de Vlaamse gemeenschap verbeteren buiten beschouwing blijven. Hetzelfde geldt voor de korte termijnbeleggingen of de negatieve saldi op de zichtrekening.

**Tabel 5.4 – evolutie van de schuld van de Vlaamse gemeenschap 1995 – 2000
(in mln €)**

	31/12/1995	31/12/1996	31/12/1997	31/12/1998	31/12/1999	31/12/2000
1.- kasstand						
1.1.- Vlaamse gemeenschap	-67	421	446	741	231	-191
1.2.- CFO	-26	-173	-332	-448	-667	-667
2.- directe schuld	3.840	4.148	3.905	3.447	3.258	2.733
3.- indirecte schuld	4.439	3.951	3.727	3.156	2.828	2.590
4.- schuld uitsluitend rentelast	574	574	574	529	113	113
5.- Aquafin	402	520	625	679	791	896
6.- totale schuld exclusief Aquafin (1.1 + 1.2 + 2 + 3)	8.187	8.348	7.746	6.897	5.650	4.464
7.- totale schuld inclusief Aquafin (6 + 5)	8.589	8.868	8.372	7.575	6.441	5.360
8.- totale schuld met rentelast (2 + 3 + 4)	8.854	8.674	8.207	7.133	6.199	5.435
9.- schulddoelstelling (2 + 3)	8.280	8.099	7.632	6.604	6.086	5.322

De schuld die bij de vooropgezette doelstelling aan de orde is bedraagt op het einde van 2000 5.322 mln €. Dat is 36 % of 2.958 mln € minder dan in 1995. Deze opmerkelijke daling is bovendien nog negatief beïnvloed door overnames van schulden die oorspronkelijk niet ten laste werden genomen van de Vlaamse gemeenschap. Het globale effect voor deze overnames bedraagt voor de periode 1995 – 2000 439 mln €. In de afgelopen 4 jaar is abstractie makend van de overnames een schuldafbouw gerealiseerd van 3.216 mln €. Dat is heel wat meer dan wat in de eerstvolgende 4 jaar (2001 – 2004) vereist is om de vooropgezette schulddoelstelling te halen, met name een vereiste schuldafbouw in de loop van de periode 2001 – 2004 van 2.546 mln € (79 % van de inspanning in de vorige 4 jaar). Uitgesproken minder en daarom wellicht een vrij haalbare kaart, maar niettemin meer dan wat bij een strikte afstemming van de begrotingen op de HRF – norm (samenwerkingsakkoord van december 2000) zal gehaald worden.

Eén en ander wordt toegelicht in tabel 5.5.

Tabel 5.5 – confrontatie tussen de schulddoelstelling en de geraamde schuldafbouw bij toepassing van de HRF – norm (2001 – 2004) (in mln €)

schuld per 31/12/2000	5.322				
schuld per 31/12/2004	2.776				
te realiseren afname	2.546				
	2001	2002	2003	2004	som
aflossingen directe schuld - begroting	93	82	79	104	357
aflossingen indirecte schuld - begroting	135	121	120	119	496
aflossingen indirecte schuld - derden	136	53	53	53	295
subtotaal (a)	365	256	252	276	1.149
gemiddeld vereist kasoverschot (b)	349	349	349	349	1.397
totaal (c = a + b)	714	605	601	625	2.546
effectief overschot norm (d)	399	181	203	182	966
aanwending kasstand t-1 (e)	179	12	0	0	191
schuldaflissing norm (f = a + d + e)	943	450	455	458	2.306
verschil (f - c)	229	-156	-146	-167	-240

Daarin is de verwachte schuldafbouw gesimuleerd bij toepassing van de hierboven uiteengezette begrotingsnorm. In eerste instantie wordt na aftrek van de aflossingen die sowieso in de begroting zullen opgenomen worden of gedragen worden door derden²⁵ het gemiddeld vereiste kasoverschot berekend om de schulddoelstelling tegen 2004 te halen. Gemiddeld moet de Vlaamse begroting in de jaren 2001 tot en met 2004 minstens een kasoverschot realiseren van 349 mln €. De tabel geeft bovendien aan wat het te verwachten kasoverschot zal zijn bij toepassing van de HRF – norm. Hierbij valt wel in acht te nemen dat dit overschot niet gelijk is aan het eigenlijke HRF – saldo, omdat daarbij correcties worden in rekening gebracht die geen rol spelen bij de schuldafbouw die hier aan de orde is. Bovendien wijkt het begrotingsoverschot (het HRF – saldo zonder de betrokken correcties) traditioneel af van het eigenlijke kassaldo. We veronderstellen evenwel in deze berekening dat de factoren die deze afwijking veroorzaken voor de volgende jaren neutraal zullen zijn. Afgezien van schommelingen over de jaren heen is dat niet per definitie onrealistisch voor het geheel van de periode.

De conclusie is duidelijk. De realisatie van de schulddoelstelling tegen 2004 is pas mogelijk indien de Vlaamse begroting het uiteindelijk beter doet dat wat de norm van de HRF oplegt. Het gemiddeld vereist kasoverschot wordt fors overschreden in 2001. Dat is echter niet meer het geval in de volgende jaren. Het verschil bedraagt voor het

25

De aflossingen op de nemen in de begroting zijn gebaseerd op de gekende vervaldagen (zie stuk 32 (2000 – 2001) nr. 1 van het Vlaams parlement). Er wordt bovendien rekening gehouden met een constante aflossing in de begroting voor Alesh van 53 mln € en een zelfde bedrag als inbreng van de sector zelf in de schuldaflissingen op Alesh.

5.4 Conclusies over de begrotingsnorm en berekening van de bruto – beleidsruimte voor de volgende jaren

5.4.1 Beoordeling van de begrotingsdoelstellingen

De keuze van de regering om vanaf 2002, ook na het Lambermont – akkoord de begrotingen verder af te stemmen op de HRF – saldi van het samenwerkingsakkoord van december 2000 heeft als gevolg dat in de rest van de legislatuur (en in het bijzonder in 2002) een groei op de gecorrigeerde primaire uitgaven mogelijk is die substantieel uitstijgt boven de lange termijn groei die mogelijk is bij een trendgroei van 2,25 %. Dat kan bovendien nog verstrekt worden bij een economische groei in de jaren 2002 – 2004 die naar verwachting iets boven de lange termijn trendgroei zal uitstijgen. We gaan voor de korte en middellange termijnramingen (rest van de legislatuur) uit van een gemiddelde reële groei van 2,5 % vanaf 2002, tegenover 2,25 in 2001.

Deze begrotingspolitiek zal toelaten om bovendien de schuld van de Vlaamse gemeenschap inderdaad tegen het einde van de legislatuur te halveren, op voorwaarde echter dat extra begrotingsoverschotten bij uitvoering boven op de HRF – saldi ook effectief voor schuldafbouw worden aangewend. Die aanwending zal overigens ook belangrijk zijn indien de Vlaamse gemeenschap de doelstellingen inzake begrotingsoverschot ook in ESR - 95 wil aanhouden. De stelselmatige inzet van saldi op openbare instellingen voor andere uitgaven op de begroting kan de tot nu toe bestaande positieve correctie tussen HRF en ESR - 95 ombuigen in een negatieve correctie.

Een begrotingsbeleid voor de eerstkomende jaren die de volledige inzet van de Lambermont – middelen aanwendt voor beleid en de afbouw van de begrotingsoverschotten afstemt op de saldi van het samenwerkingsakkoord kan aanvaard worden. De confrontatie ervan met de lange termijnscenario's vergt evenwel een toepassing van deze begrotingsaanpak onder drie voorwaarden:

- ✓ de recurrente weerslag van de begrotingsbeslissingen op lange termijn moet beperkt blijven tot iets meer dan reëel 2 %, wat naar gelang van de schulddoelstellingen die de regering op lange termijn voor ogen heeft tot een maximum van 2,25 % kan toenemen;
- ✓ extra begrotingsoverschotten die na de dotatie aan het financieringsfonds nog gerealiseerd worden op het einde van ieder begrotingsjaar moeten omgezet worden in schuldafbouw. Die zullen overigens nodig zijn indien de regering de schulddoelstelling van 2,8 mld € (112 mld BEF) tegen 2004 wil verzekeren;
- ✓ conjuncturele boni hoger dan een afwijking van 1/5 ° op de trendgroei van 2,25 % moeten voor extra schuldafbouw worden ingezet, in het bijzonder om

een reserve te verzekeren die toelaat bij conjuncturele tegenvallers hoe dan ook de begroting op de trendgroei te laten groeien. M.a.w. middelen die beschikbaar zijn door een BNI – groei van meer dan 2,7 % moeten voor extra schuldafbouw ingezet worden.

5.4.2 De berekening van de bruto beleidsruimte voor de volgende jaren

Uitgaande van de aangepaste begroting 2001 kan voor de volgende jaren de jaarlijkse groei van de beleidsmogelijkheden geraamd worden. De daarmee overeenstemmende bruto beleidsruimte is met het oog op de vergelijking met de HRF – norm uitgedrukt in maximale groei van de gecorrigeerde primaire uitgaven.

In tabel 5.6 wordt de raming van de bruto beleidsruimte samengevat voor de jaren 2002 – 2005.

Die bruto beleidsruimte is in principe samengesteld uit drie elementen: respectievelijk de groei van de ontvangsten, de bijkomende ruimte die er ontstaat door de daling van de rentelasten ingevolge de afbouw van de schuld en tenslotte de bijkomende ruimte die vrijkomt door de afbouw van het vereiste begrotingsoverschot bij toepassing van de norm. Vermits vanaf 2002 in de ontvangsten ook rekening is gehouden met bijkomende middelen voor bijkomende bevoegdheden moeten deze in mindering worden gebracht. Principieel stellen we de uitgaven voor die bijkomende bevoegdheden gelijk aan de daarmee overeenstemmende middelen (wat overigens niet per definitie het geval is). Ter vergelijking is ook de bruto beleidsruimte berekend voor de aangepaste begroting 2001.

Tabel 5.6 – samenstelling van de jaarlijkse bruto beleidsruimte in (2001) - 2002 – 2005 (in mln €)

	2001	2002	2003	2004	2005
groei van de ontvangsten*	1.075	582	627	650	809
bijkomende uitgaven Lambermont		-52	-2	-2	-2
ruimte door daling intresten	28	39	18	19	19
ruimte door daling begrotingsoverschot	-78	260	12	17	27
totale bruto beleidsruimte (a)	1.025	828	656	684	853
* waarvan groei Lambermont (netto)		137	91	95	233

In ieder geval, zelfs rekening houdend met het Lambermont – akkoord daalt de bruto beleidsruimte in 2002 in vergelijking met die van 2001. De grote kloof in groei van de ontvangsten is daarvoor verantwoordelijk. Een belangrijk deel van die kloof wordt wel gecompenseerd door het feit dat het vereiste begrotingsoverschot fel daalt. Diezelfde daling is er overigens niet meer vanaf 2003. De verwachte daling van de rentelasten kan in 2002 nog wat hoger uitvallen rekening houdend met de het te verwachten saldo op het einde van het jaar 2001. Voorlopig wordt dat effect nog buiten beschouwing gelaten. In 2003 – 2004 daalt de bruto beleidsruimte verder, hoofdzakelijk door de zeer geringe daling van het begrotingsoverschot. In 2005 is er

opnieuw een forse stijging, veroorzaakt door een piek in de herfinanciering van de gemeenschappen.

6. Ongewijzigd beleid en raming van de netto beleidsruimte voor de periode 2002 - 2005

6.1 De raming ongewijzigd beleid 2002 - 2005

6.1.1 Algemeen

In het punt 5 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 schuld²⁹. 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. Een belangrijk onderdeel daarvan zijn de maatregelen die tot nu toe reeds genomen werden (of als dusdanig kunnen beschouwd worden) en die nog niet of slechts gedeeltelijk tot uiting komen in de begroting 2001 zelf. Deze bijkomende effecten moeten evenwel meegenomen worden in de ramingen voor de volgende 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.

Omwille van het gewicht ervan en in het bijzonder omwille van de impact op de algemene begroting worden hierbij in het bijzonder de beleidskredieten (met name de vastleggingskredieten) op de DAB's MINA – fonds, VIF en Loodswezen in rekening

²⁹

Bij de afstemming van de begroting op de HRF – norm wordt gewoonlijk alleen rekening gehouden met de aflossingen op de indirecte schuld (inclusief overgenomen indirecte schuld) die expliciet als dusdanig in de begroting worden ingeschreven. In de praktijk geldt bij evaluatie "ex post" (in de uitvoering van de begroting) echter de totale aflossing op de indirecte schuld. Daarbij is ook rekening gehouden met schuldaflossingen die door derden gedragen worden (in hoofdzaak huisvesting). Bij de berekening van de beleidsruimte wordt met dat effect rekening gehouden.

gebracht. Deze beleidskredieten op de DAB's worden gefinancierd met dotaties vanuit de begroting, naast eigen ontvangsten. In de hiernavolgende tabel zijn de beleidskredieten op de DAB's pro memorie opgenomen. Wanneer sprake is van groei van de beleidskredieten gaat het uitsluitend over de groei van de beleidskredieten gefinancierd met de algemene middelen (inclusief toegewezen ontvangsten op de organieke fondsen). De totaliteit van de beleidskredieten met inbegrip van de betrokken DAB's wordt bekomen door daarop de dotaties in mindering te brengen en te vermeerderen met de vastleggingskredieten op de DAB's.

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 en de gecorrigeerde primaire uitgaven zijn de reeds genoemde correcties (voor reserveringen en Aquafin).

6.1.2 De resultaten van de raming bij ongewijzigd beleid

Niveau beleidskredieten

In tabel 6.1 zijn de algemene resultaten op het niveau van de beleidskredieten samengevat.

Globaal verwachten we voor de begroting 2002 in vergelijking met de aangepaste begroting 2001 een groei van de beleidskredieten met 548 mln €. Dat komt neer op een nominale groei van 3,39 % of een reële groei van 1,86 %. In de eerstvolgende jaren zou die groei wat afnemen tot reëel ongeveer 1,8 tot 1,4 % om in 2005 terug te vallen op minder dan 0,8 %. Op het einde van de legislatuur (2004) zou het niveau aan beleidskredieten (in lopende prijzen) 1.603 mln € hoger zijn dan in de aangepaste begroting 2001, of een stijging over een periode van 3 jaar met iets minder dan 10 %.

Opvallende vaststelling bij de raming is de hypothese dat er op het niveau van de vastleggingmachtigingen een forse daling wordt aangehouden in 2002. Die vermindering van 92 mln € heeft in hoofdzaak te maken met het wegvallen van de inhaalbeweging op de vastleggingsmachtigingen voor het economisch ondersteuningsbeleid (106 mln in min in 2002 in vergelijking met de aangepaste begroting 2001). Voorts blijkt dat integratie met de beleidskredieten op de DAB's (MINA – FONDS, VIF en loodswezen) de groei enigszins afzwakt. De groei van de vastleggingsmogelijkheden op die DAB's is globaal kleiner dan de groei van de dotaties vanuit de algemene begroting. Die groeiende dotaties zijn nodig omdat de stijging van de uitgaven op de DAB's niet gecompenseerd wordt door een even grote stijging van de eigen ontvangsten van deze DAB's. In 2002 wordt rekening gehouden

met een stijging van de dotaties (in hoofdzaak gaat het over het MINA – FONDS) met 49 mln €.

Tabel 6.1 - jaarlijkse groei van de beleidskredieten bij ongewijzigd beleid 2002 – 2005 (in mln €)

	aangepaste begroting	jaarlijkse nominale groei				gecumuleerd
	2001	2002	2003	2004	2005	2002 - 2004
NGK*	13.820	582	492	443	376	1.517
GVK	1.296	58	41	48	16	147
VM	987	-92	18	14	14	-61
VRK	66	0	0	0	0	0
totaal	16.169	548	550	504	406	1.603
jaarlijkse groei						
	nominaal	3,39%	3,29%	2,92%	2,29%	
	reëel	1,86%	1,77%	1,40%	0,77%	
BVJ	15					
dotaties DAB's	920	49	59	25	36	133
VM DAB's	1.395	37	47	21	31	104

* NGK exclusief bijkredieten - interesten, aflossingen en vereffeningskredieten

De globale stijging kan worden uitgesplitst in een aantal componenten. Die uitsplitsing is samengevat in tabel 6.2.

Tabel 6.2 – de componenten van de groei van de beleidskredieten (in mln €)

	2002		2003		2004		2005	
totaal stijging beleidskredieten	548	100,00%	550	100,00%	504	100,00%	406	100,00%
effect van indexaanpassing	308	56,11%	189	34,42%	200	39,70%	256	63,08%
bonindexering	(236)	(42,97%)	(117)	(21,30%)	(126)	(24,99%)	(181)	(44,56%)
overige indexering	(72)	(13,13%)	(72)	(13,13%)	(74)	(14,71%)	(75)	(18,53%)
andere effecten	241	43,89%	361	65,58%	304	60,30%	150	36,92%
geïmplementeerd	(384)	(70,11%)	(259)	(47,08%)	(231)	(45,78%)	(99)	(24,47%)
overige	-(144)	-(26,21%)	(102)	(18,49%)	(73)	(14,52%)	(51)	(12,45%)

In eerste instantie is er uiteraard rekening te houden met het effect van de inflatie. Het meest doorslaggevend daarbij is de onvermijdelijke aanpassing van de lonen (en sociale uitkeringen) aan de stijging van de gezondheidsindex. Uitgangspunt daarbij is de gerealiseerde overschrijding van de spilindex in mei 2001 (met aanpassing van de sociale uitkeringen vanaf juni en van de lonen vanaf juli) en een geleidelijke daling van de stijging van de gezondheidsindex tegen het einde van het jaar tot 1,94 %³⁰. Vanaf januari 2002 houden we rekening met een groei op jaarbasis van 1,5 %. Bij dergelijke hypothese zou er in juni 2002 opnieuw een overschrijding zijn van de spilindex, met aanpassing van de sociale uitkeringen in juli en van de lonen in augustus. De eerstvolgende overschrijding zou er pas zijn in maart 2004. In 2002

moeten de betrokken kredieten ook aangepast worden om de indexaanpassing van 2001 (opgenomen in het provisioneel krediet) op jaarbasis door te trekken. Hetzelfde geldt voor 2003 omwille van de indexaanpassing in de loop van 2002. Dat globale effect wordt voor 2002 geraamd op 236 mln €. De aanpassing in 2003 van de basiskredieten zou een effect ressorteren van 117 mln € (in vergelijking met 2002). De volgende jaren stijgt dat effect nog.

Naast de loonindexering³¹ is er ook de normale aanpassing van de beleidskredieten aan de index van de consumptieprijzen. Deze aanpassing is evenwel niet volledig. Sommige kredieten (facultatieve uitgaven, specifieke kredieten) worden niet aangepast aan de inflatie en andere (in het bijzonder werkingskredieten en subsidies voor werking) worden slechts gedeeltelijk aangepast. De investeringskredieten worden in principe gewoon met de inflatie aangepast. Overigens heeft de regering bij de opmaak van de begroting 2001 de aanpassing aan de inflatie geschrapt. In het bijzonder werden voor de werkingskredieten in het onderwijs de decretale bepalingen ter zake aangepast en werd het herstel van de volledige indexering uit 2000 opnieuw terugged Schroefd. In deze raming gaan we er vanuit dat de indexering opnieuw wordt toegepast, met dien verstande dat voor de werkingskredieten de aanpassing beperkt blijft tot 75 % (regel aangehouden sedert 1994). Voor de werkingskredieten in het onderwijs wordt de regel ingevoerd in 2000 opnieuw van kracht.

Het globale effect van de aanpassing aan de inflatie komt uit op ongeveer 72 mln €, met inbegrip van een aantal rubrieken waar decretaal aanpassing aan de inflatie is vastgelegd (zoals het gemeentefonds). Dat impliceert een gemiddelde aanpassing van de kredieten die buiten de loonindexeringen vallen van ongeveer 0,9 % (bij een gemiddelde inflatiehypothese van 1,5 %).

Globaal genomen wordt de stijging van de beleidskredieten in 2002 voor meer dan de helft veroorzaakt door de aanpassing aan de prijsevolutie. In 2003 – 2004 neemt dat effect af om in 2005 toe te nemen tot 63 %.

Bij de “andere effecten” zijn natuurlijk de “genomen maatregelen” het belangrijkste. In 2002 is dat effect bijzonder groot: 70 % van de globale stijging van de beleidskredieten wordt veroorzaakt door het effect van de genomen maatregelen.

De in aanmerking genomen maatregelen zijn samengevat in tabel 6.3.

³¹

Die overigens ook in een aantal sectoren (zoals de gesubsidieerde welzijnssector) ook van toepassing is op de werkingskredieten, waarvoor in uitvoering van het programmadecreet van 22/12/2000 voortaan ook de volledige indexering opnieuw wordt toegepast.

Tabel 6.3 – samenvatting van het effect van de genomen beleidsmaatregelen (jaarlijkse groei t.a.v. het vorig begrotingsjaar) (in mln €)

	2002	2003	2004	2005
afcenten en	79	0	0	0
onderwijs	156	159	138	25
vroegere maatregelen en cao's	(62)	(44)	(36)	(19)
cao VI	(82)	(102)	(90)	(6)
universiteiten	(12)	(12)	(12)	(0)
akkoord socialprofit	40	35	35	35
kinderopvang	19	13	11	0
afbouw varkenshouderij	25	0	-25	0
basismobiliteit	43	25	32	0
havendecreet	5	18	32	32
overige	17	9	9	6
totaal	384	259	231	99

Het verder aanhouden van de belastingvermindering (61,97 € per belastingplichtige) vergt in 2002 nog een bijkomend krediet van 79 mln €³². De belangrijkste impact ligt bij de maatregelen ten gunste van het onderwijs: een totaal effect in 2002 in vergelijking met de aangepaste begroting 2001) van 156 mln €. De weerslag van de nieuwe cao wordt geraamd op 82 mln € (daarbij is overigens ook rekening gehouden met de voorgenomen compensaties). Voor de uitvoering van het ontwerpdecreet op de financiering van de universiteiten rekenen we voorlopig met een jaarlijkse stijging in vergelijking met ongewijzigd beleid van 12 mln €. De uitvoering van het akkoord voor de “social profit” vergt eveneens in de komende jaren nog bijkomende kredieten. Hetzelfde geldt voor de uitvoering van de door de regering voorgenomen uitbreiding van de kinderopvang (met 10.000 plaatsen). De voorgenomen kredieten voor de “afbouw van de varkenshouderij” gedurende drie jaar op een niveau van 25 mln € vergt in 2002 een bijkomende inschrijving. In 2001 kon immers gebruik gemaakt worden van de vroeger ingeschreven vergoedingen die echter in afwachting van Europese goedkeuring niet werden uitgekeerd.

De stijging van de kredieten voor basismobiliteit in uitvoering van het decreet van 28 maart 2001 is gebaseerd op de ramingen die bij de goedkeuring van het decreet door de minister aan het parlement werden meegedeeld. Er wordt vanuit gegaan dat deze ramingen de normale uitvoering van dit decreet weergeven. Het effect van havendecreet staat gelijk aan het verschil tussen de normale groei van de kredieten bij aanpassing aan de inflatie en het basiskrediet dat bij de goedkeuring van de diverse ontwerpuitvoeringsbesluiten voor het havendecreet door de regering is aangehouden.

Een nadere analyse van deze maatregelen maakt overigens duidelijk dat niet alle door de regering vooropgezette initiatieven in deze raming zijn meegenomen. Daarbij wordt in het bijzonder gedacht aan de voorgenomen uitbreiding van de kredieten voor

32

De kostprijs van deze maatregel stijgt weliswaar niet meer in 2002 t.a.v. 2001, maar in 2001 kon nog gerekend worden op een overdracht van het niet gebruikt krediet ten belope van 79 mln € ingeschreven in 2000 en overgedragen naar 2001.

huisvesting en stadsvernieuwing, de uitbreiding van de initiatieven voor fietspaden en vooral de uitvoering van het masterplan voor de infrastructuur in en rond Antwerpen. Voor de financiering van deze initiatieven nemen we als uitgangspunt een financiering buiten de algemene middelen of via het eind 2000 opgerichte financieringsfonds.

Naast de aanpassing aan de inflatie en de doorrekening van de genomen maatregelen zijn er nog diverse overige effecten die de groei van de beleidskredieten bepalen. Uit tabel 6.2 blijkt dat voor 2002 dat globaal uitkomt op een negatief bedrag van 144 mln €. Voor de volgende jaren is er rekening te houden met een positief effect van 102 mln € in 2003 afnemend tot 51 mln € in 2005. De forse vermindering in 2002 wordt veroorzaakt door de reeds genoemde daling van de vastleggingsmachtigingen op het FEERR (eenmalige maatregelen in 2000 – 2001). Daarnaast wordt in de raming ook een beperkter provisioneel krediet ingeschreven. Te samen zijn deze beide effecten goed voor 156 mln €. De overige positieve effecten hangen samen met de werking van een aantal parameters die voor een reële groei van de kredieten zorgen: anciënniteitseffecten, evolutie van het aantal leerlingen in het onderwijs, Het globale effect van deze parameters is in de raming overigens vrij beperkt. Meer in het bijzonder voor het onderwijsdepartement wordt voor 2002 afgezien van de hierboven besproken effecten uitgegaan van een quasi reële nulgroei.

De hier in aanmerking genomen beleidskredieten bevatten ook voor een belangrijk stuk dotaties aan VOI's. In de aangepaste begroting 2001 werden die voor een deel verminderd met de niet belaste saldi beschikbaar op deze instellingen. In onze raming gaan we ervan uit dat die saldi voor ongeveer 21 mln €³³ niet meer beschikbaar zijn en derhalve moeten omgezet worden in stijgende beleidskredieten op de algemene uitgavenbegroting.

Niveau primaire uitgaven en gecorrigeerde primaire uitgaven

Tabel 6.4 bevat de overgang van de evolutie van de beleidskredieten naar de primaire en gecorrigeerde primaire uitgaven.

³³

Waarvan 18,1 mln in de sector welzijn.

Tabel 6.4 – raming van de groei van de primaire uitgaven en de gecorrigeerde primaire uitgaven (in mln €)

	aangepaste begroting	jaarlijkse nominale groei				gecumuleerd
	2001	2002	2003	2004	2005	2002 - 2004
beleidskredieten (a)	16.169	548	550	504	406	1.603
inhaaluitgaven (b)		140	27	-43	6	124
afbouw saldi(c)		123	110	0	0	233
primaire uitgaven (d = a+b+c)	15.829	812	688	461	412	1.961
jaarlijkse groei						
	nominaal	5,13%	4,13%	2,66%	2,32%	
	reëel	3,57%	2,60%	1,14%	0,80%	
reserveringen (e)	97	-25	-37	-27	0	-89
extra - budgetair (f)	127	-8	-7	-7	-6	-21
gecorrigeerde primaire uitgaven (d-e+f)	15.859	829	718	482	406	2.029
jaarlijkse groei						
	nominaal	5,23%	4,30%	2,77%	2,27%	
	reëel	3,67%	2,76%	1,25%	0,76%	

In eerste instantie moet er rekening worden gehouden met een snellere groei van de uitgaven in vergelijking met de groei van de beleidskredieten. Dat verschil is samengevat in tabel 6.4 onder de rij “inhaal uitgaven”. Deze inhaalbeweging hangt samen met de spreiding van uitgaven die in de begroting aan een aantal initiatieven verbonden zijn. Een aantal projecten of subsidiebeloftes (in hoofdzaak maar niet uitsluitend investeringskredieten) worden in één begrotingsjaar onder de beleidskredieten opgenomen voor hun volledige geraamde kostprijs, zelfs als de effectieve uitgaven daarvoor over meerdere jaren worden gespreid. De effectieve vastlegging van dergelijk project is dan ook in het betrokken begrotingsjaar slechts aanleiding tot uitgaven of ordonnancerings voor een fractie van het vastgelegde bedrag. Het verschil kan worden bestempeld als een impliciete schuld. Er is een schuldvordering t.a.v. de Vlaamse gemeenschap, maar die komt niet tot uiting in de gebruikelijke schuld (en is ook geen aanleiding tot rentelasten). De afbouw van die impliciete schuld moet echter wel gedragen worden door de komende begrotingen. Bij een gelijkblijvend niveau aan dergelijke beleidskredieten³⁴ over meerdere jaren zijn in principe de uitgaven gelijk aan de beleidskredieten en blijft de impliciete schuld min of meer constant. In de praktijk is dat echter niet het geval om diverse redenen: substantiële verhoging van de beleidskredieten (eenmalig of structureel) en waarvan het effect in de uitgaven pas later tot uiting komt, grotere spreiding van sommige projecten in vergelijking met een normale spreiding. In dat geval groeit de impliciete schuld en wordt het effect naar later doorgeschoven. Een dergelijk effect heeft zich in het bijzonder voorgedaan in 2000. De groei van de impliciete schuld in 2000 is bijzonder fors: bijna 718 mln €³⁵. In deze raming gaan we er op basis van de

³⁴ In de praktijk gaat het over de gesplitste vastleggingskredieten (GVK) en de vastellingsmachtigingen (VM).

³⁵ Op de gesplitste kredieten is de impliciete schuld (of in begrotingsdocumenten ook wel aangestipt als encours) toegenomen met 273,3 mln €. Rekening houdend met ontvangen dotaties en de

aangepaste begroting van uit dat in 2001 die impliciete schuld nog eens met 168 mln € zal aangroeien. Een dergelijke aangroei moet onvermijdelijk effecten ressorteren in de volgende jaren. De afbouw van dergelijke impliciete schuld lijkt onafwendbaar, de snelheid waarmee dat zal gebeuren is onzeker. In onze raming houden we voor 2002 rekening met een vermindering van de impliciete schuld met iets minder dan 9 mln €. Dat is alles bij mekaar een zeer matige raming, alleen al als we rekening houden met de inhaalbeweging die er in 2000 en 2001 zal geweest zijn op de VM voor het economisch ondersteuningsbeleid (meer dan 200 mln €)³⁶ en waarvan de uitgaven nog grotendeels in de komende jaren moeten gehonoreerd worden. Voor de volgende jaren schatten we de verdere afbouw van de impliciete schuld in op ongeveer 60 mln € in 2003 afnemend tot ongeveer 23 mln in 2005.

Een dergelijke hypothese leidt tot een snellere groei van de primaire uitgaven in 2002 van 140 mln € en dat in vergelijking met de groei van de beleidskredieten. In de volgende jaren is dat effect negatief tot grotendeels neutraal.

Boven op deze inhaalbeweging is ook rekening te houden met een afbouw van de saldi die beschikbaar zijn voor de vereffeningskredieten op de VM. In de aangepaste begroting 2001 bedragen die saldi 233 mln €. We veronderstellen dat daarvan nog 110 mln € in 2002 overblijven en beschikbaar zijn om de vereffeningskredieten op de uitgavenbegroting te verminderen. Vanaf 2003 zouden die saldi niet meer beschikbaar zijn.

Het geheel van deze effecten zou de stijging van de primaire uitgaven in 2002 brengen op 812 mln € (en dat in vergelijking met de aangepaste begroting 2001). Dat impliceert een reële groei van 3,57 %. Omwille van de lagere impact van de inhaalbeweging en de afbouw van de saldi neemt de groei van de primaire uitgaven in tegenstelling met de beleidskredieten in 2003 – 2004 fors af. In 2005 is de groei van de primaire uitgaven bij het nu geraamde ongewijzigd beleid afgenomen tot minder 412 mln €.

De overgang van primaire uitgaven naar gecorrigeerde primaire uitgaven is eveneens samengevat in tabel 6.4. Meest belangrijke hypothese daarbij is de geleidelijk volledige aanwending van de dotatie aan het zorgfonds voor de uitkeringen in het kader van de zorgverzekering. Terwijl in de begroting 2001 nog wordt aangenomen dat van de dotatie van 99 mln € nog 89 mln €³⁷ zou worden gereserveerd nemen we aan dat tegen 2004 die reservering herleid wordt tot nul. Voor de jaren 2002 – 2003 is de afbouw in overeenstemming met de vooruitzichten van de regering, vastgelegd bij de beslissing over de zorgverzekering van 8 juni 2000. Gegeven de toenemende druk om het toepassingsveld van de zorgverzekering uit te breiden en bij ontstentenis

gerealiseerde saldi op een aantal fondsen kan de aangroei van de impliciete schuld op de VM geraamd worden op 444,6 mln €. Een deel zal daarvan wel kunnen geannuleerd worden.

³⁶ Er valt wel rekening te houden met een gedeeltelijk verval van die inhaalbeweging ten gevolge van de opschorting uitgaande de Europese Unie.

³⁷ In de aangepaste begroting 2001 is bovendien ook nog een extra dotatie voor het zorgfonds ingeschreven van 6,6 mln €. Die extra – dotatie staat gelijk met de intresten die verworven zijn op de reserveringen van het zorgfonds, maar voorlopig globaal werden geboekt op het CFO. Die extra dotatie wordt bij de reservering buiten beschouwing gelaten.

van een hogere dan nu voorziene jaarlijkse bijdrage (10 €) gaan we uit van een volledige aanwending van de dotatie voor uitkeringen.

De stijging van de gecorrigeerde primaire uitgaven in 2002 tegenover de aangepaste begroting 2001 (exclusief bijkredieten) komt uit op 829 mln €.

Dat is te vergelijken met de bruto beleidsruimte bekomen onder punt 5 uitgaande van de aangehouden begrotingsnorm bij gehanteerde raming van de ontvangsten.

6.2 De raming van de netto – beleidsruimte in de periode 2002 – 2004 (2005)

De confrontatie tussen de bruto beleidsruimte bij verdere toepassing van de HRF – norm uit het samenwerkingsakkoord en de geraamde groei van de gecorrigeerde primaire uitgaven bij ongewijzigd beleid (inclusief het effect van de genomen maatregelen) is samengevat in tabel 6.5.

Tabel 6.5 – raming van de netto beleidsruimte 2002 – 2004 (2005) (in mln €)

	2002	2003	2004	2005	2002 - 2004
bruto beleidsruimte (a)	828	656	684	853	2.168
exclusief Lambermontnetto (b)	691	565	589	620	1.845
groei ongewijzigd beleid (c)	829	718	482	406	2.029
netto beleidsruimte (a - c)	-1	-62	202	447	140
exclusief Lambermontnetto (b - c)	-138	-153	108	214	-184

Voor zover het de algemene middelen betreft (met inbegrip van de ontvangsten van de organieke fondsen) is er na het doorrekenen van ongewijzigd beleid voor de rest van de legislatuur (2002 – 2004) nog een netto beleidsruimte van 140 mln €. Dat geldt tenminste voor zover de extra middelen van het Lambermont – akkoord in rekening worden gebracht. In 2002 – 2003 is de netto beleidsruimte negatief. Pas vanaf 2004 stijgt de beleidsruimte substantieel. Uiteindelijk kan men stellen dat op basis van deze raming er in de periode 2002 – 2003 geen ruimte meer is voor nieuwe initiatieven binnen de algemene middelen. Tenminste, voor zover er geen heroverweging op de begroting wordt doorgevoerd.

Bij de berekening is het effect van een aantal maatregelen al in gecalculeerd. Het gaat over maatregelen waarvoor de algemene middelen in ieder geval zullen ingezet worden en die ofwel reeds definitief als verworven kunnen beschouwd worden of in het verlengde liggen van goedgekeurde decreten of expliciete beslissingen van de regering. Maatregelen waarvoor de regering alternatieve financieringsbronnen heeft vooropgezet of in overweging neemt zijn niet begrepen in de raming ongewijzigd beleid. De bekomen resultaten zijn minder gunstig dan wat de regering had vooropgezet in het meerjarenprogramma 2002 – 2004, neergelegd naar aanleiding

van de initiële begroting 2001³⁸. Een aantal recent goedgekeurde decreten of maatregelen waren evenwel nog niet verwerkt in deze meerjarenraming (o.m. mobiliteitsdecreet, cao VI voor het onderwijs).

Beleidsruimte na het fiscaal plan

Nog niet besliste maatregelen zijn in onze basisraming niet meegerekend. Dat geldt uiteraard ook voor het fiscaal plan dat de minister president onlangs heeft gelanceerd. Hoewel alle onderdelen daarvan nog niet precies zijn vastgelegd zijn volgende voorstellen daaruit wel af te leiden: de afschaffing van de nu toegekende afcentiem vanaf 2002, de afschaffing van het kijk – en luistergeld, de vermindering van de registratierechten op het basistarief met 20 %, halvering van de onroerende voorheffing op woningen in de steden en de in het parlement geplande afschaffing van de “café – taks”. Uitvoering van dit plan vanaf 1 januari 2002 zou forse aanpassingen opleveren op de berekende beleidsruimte. Een boekhoudkundige berekening (dus zonder eventuele positieve effecten op andere inkomsten van de Vlaamse gemeenschap, maar die zijn grotendeels te verwaarlozen) geeft dat aan. Bij hypothese veronderstellen we dat de ingreep op de registratierechten aanleiding is tot een globale vermindering van 10 % en de ingreep op de onroerende voorheffing tot 12,5 %.

De afschaffing van de afcentiemen en het wegvallen van de inningkosten voor het kijk – en luistergeld zouden de uitgaven in 2002 verminderen met 252 mln € in vergelijking met de basisraming. Het fiscaal plan zou evenwel een daling van de ontvangsten veroorzaken van 597 mln €. T.a.v. ongewijzigd beleid zou dus bijkomend 345 mln € moeten ingeleverd worden. Dat zou gelijkstaan met een maximale stijging van de uitgaven in 2002 t.a.v. de aangepaste begroting 2001 met 231 mln €. Dat is minder dan wat nodig is om de effecten van de loonindexering op te vangen in 2002. De uitvoering van het fiscaal plan zou overigens voor de rest van de legislatuur een inlevering vergen op ongewijzigd beleid (inclusief genomen maatregelen) van 229 mln €.

Onvermijdelijk is deze raming onderworpen aan een aantal onzekerheden, zowel langs de ontvangsten – als langs de uitgavenzijde.

Tot nu toe is de SERV bij de ontvangstenramingen in de adviezen van de afgelopen jaren meestal vrij conservatief geweest. De opmaak van de begrotingen gaf soms aanleiding tot vrij substantiële positieve bijstellingen in vergelijking met de adviezen³⁹. In de raming voor dit advies is eerder gekozen voor meer optimistische ramingen, tenminste in vergelijking met wat is aangehouden in de aangepaste begroting 2001 en in de begrotingsinstructies voor 2002. In het bijzonder de groei op de bestaande gewestelijke belastingen (bijna 110 mln € of een reële groei van 7,8 % t.a.v. de aangepaste begroting 2001) kan bezwaarlijk als conservatief beschouwd worden. In het verleden werd in de adviezen steeds uitgegaan van een reële nulgroei. Verder is er de hypothese dat de overdracht van nieuwe gewestelijke belastingen in het kader

³⁸ Vlaams parlement stuk 13 (2000 – 2001) – nr. 1-B, een afwijking t.a.v. de HRF – norm van 16,6 mln BEF in 2002, 1,4 mld BEF in 2003 en 14,5 mld in 2004.

³⁹ In het advies van juli 2000 werden de ontvangsten (algemene en toegewezen ontvangsten) geraamd op een bedrag dat 296 mln € lager was dan wat in de uiteindelijke initiële begroting werd aangehouden.

van het Lambermont – akkoord voor Vlaanderen een winst oplevert. Meestal wordt voor deze operatie uitgegaan van een strikte budgettaire neutraliteit. Een reële groei van het BNI van 2,25 % in 2001 blijft vooralsnog onder de meest recente ramingen, maar enige voorzichtigheid is hier hoe dan ook aangewezen. Enige verbetering in de regionale fiscale capaciteit kan nog aanleiding zijn tot een bijkomende stijging van de PB – overdrachten. Maar alles bij mekaar kan voor de ontvangsten worden uitgegaan van een vrij realistische raming waarop niet zoveel bijkomende ruimte te verwachten valt.

Langs de uitgavenzijde zijn er in het bijzonder vier factoren die aanleiding kunnen zijn tot enige discussie en bijsturing van de ramingen:

- a) een al of niet strakke interpretatie van de notie constant beleid;
- b) de beschikbaarheid van niet belaste reserves waardoor de dotaties vanuit de begroting naar DAB's en VOI kunnen bijgestuurd worden;
- c) de hypothese over de evolutie van de impliciete schuld;
- d) en de draagwijdte (en de raming) van de genomen maatregelen.

De hypothesen die in deze gevallen werden gehanteerd kunnen van die aard zijn dat de raming van ongewijzigd beleid overschat is en op die manier de netto beleidsruimte onderschat.

Voor de interpretatie van “constant beleid” (a) valt in eerste instantie te verwijzen naar het herstel van de indexering voor werkingskredieten en investeringsuitgaven. Bij de opmaak van de begroting 2001 werd die indexering grotendeels opgeschort of omgezet in een gelijkwaardige besparing. In de raming wordt verondersteld dat vanaf 2002 de indexering opnieuw normaal wordt toegepast. Op het niveau van de beleidskredieten zou een nieuwe opschorting in 2002 een structurele besparing geven van ongeveer 55 mln € in 2002 (oplopend tot 58 mln € in 2004). In termen van gecorrigeerde primaire uitgaven is het effect omwille van de spreiding in het eerste jaar beperkter: 42 mln € in 2002 oplopend tot 55 mln € in 2004. Daartegenover staat dat voor het overige, “constant beleid” in de raming vrij strak is toegepast. In de raming voor 2002 wordt slechts een algemene provisie ingeschreven van 50 mln € (in 2001 bedraagt die provisie nog 100 mln €). Abstractie makend van de indexeffecten (inclusief lonen), de genomen maatregelen en de schrapping van eenmalige maatregelen (zoals bijv. de inhaalbeweging voor economische ondersteuning) wordt in de raming nauwelijks enige reële groei aangenomen op basis van de normaal functionerende parameters (waaronder effecten van weddedrift): globaal ongeveer 28

mln €⁴⁰. Een dergelijke matige groei is o.m. veroorzaakt door de veronderstelde daling van het aantal leerlingen in het basisonderwijs en impliceert bovendien dat in een aantal sectoren de normale druk op de uitgaven bij toepassing van de bestaande reglementering niet wordt doorgerekend. Dat is bijv. het geval in de sector van de gehandicaptenzorg, maar geldt bijv. ook voor de gevolgen van het gratis openbaar vervoer voor jongeren en 65 – plussers. In onze raming is het daarvoor voorziene bedrag (ongeveer 25 mln €) constant gehouden, terwijl ramingen van de vervoermaatschappij voor 2002 een verdubbeling van deze last aangeven. Inspelen op deze druk zal dus bij toepassing van deze raming een heroverweging vergen of er zal moeten ingeteerd worden op eventuele ruimte.

Er is een druk op de gecorrigeerde primaire uitgaven omdat wordt aangenomen dat de onbelaste saldi voor 2001 beschikbaar niet op dat niveau kunnen doorgetrokken worden (b). Dat is een redelijke hypothese. Het omgekeerde zou er immers op wijzen dat voor een aantal rubrieken er sprake is van een structurele overschatting. Als dat effectief het geval zou zijn, is het dan ook beter de basisramingen op de betrokken DAB's en VOI structureel bij te stellen. In deze raming veronderstellen we dat van het globale niveau aan saldi beschikbaar in de aangepaste begroting 2001 (exclusief MINA - FONDS en VIF) ten belope van ongeveer 254 mln € er nog 110 mln € beschikbaar blijft voor de begroting 2002. Dat resulteert op zich reeds in een stijging van de uitgaven van 145 mln € in 2002 t.a.v. 2001. Bij de opmaak van de initiële begroting 2001 werd in constant beleid een zelfde operatie (vermindering van de beschikbare saldi) toegepast t.a.v. de aangepaste begroting 2000, maar dan voor een totaal bedrag van 240 mln €. Ook hier is er dus geen sprake van overschatting van de uitgavendruk. Overigens verandert het tempo van afbouw van de saldi niet zoveel aan de structurele evolutie van de uitgaven, tenminste indien er in de basis geen sprake is van een structurele overschatting van de vereiste uitgaven.

De evolutie van de impliciete schuld (aangegane, maar nog niet betaalde verbintenissen⁴¹) (c) blijft een moeilijk maar cruciaal onderdeel in de raming. In de periode 1999 – 2000 is die impliciete schuld bijzonder fors aangegroeid, namelijk met 923 mln €⁴². Bij volledige uitvoering van de voorzieningen in de aangepaste begroting 2001 zou die impliciete schuld nog eens aangroeien met 168 mln €. Een dergelijke evolutie moet onvermijdelijk aanleiding geven tot een inhaalbeweging op de uitgaven en finaal tot een zekere daling van de impliciete schuld. Dat laatste is zeker het geval omdat een aantal eenmalige impulsen uit de afgelopen jaren niet verder worden doorgetrokken in de vastleggingen (bijv. voor de welzijns - en gezondheidsinfrastructuur, voor het economisch ondersteuningsbeleid). Overigens

⁴⁰ Dit is bijzonder matig als bijv. al rekening wordt gehouden met het feit dat sowieso de toepassing van de bestaande regelgeving op het gemeentefonds en op de dotatie van de vrt aanleiding is tot een reële stijging van ongeveer 20 mln €.

⁴¹ Zowel op de gesplitste vastleggingskredieten als op de vastleggingsmachtigingen, de vastleggingen op het MINA - FONDS en het VIF zijn hierbij niet in rekening gebracht.

⁴² Zijnde het verschil tussen de effectieve vastleggingen (GVK en VM) en de effectief aangerekende vereffeningen (voor een aantal VM wordt rekening gehouden met de effectieve uitgaven op de betrokken VOI).

blijft de veronderstelde afbouw van de impliciete schuld nog vrij beperkt: minder dan 9 mln € in 2002 oplopend tot 60 mln € in 2003 en vanaf 2004 weer afnemend tot 23 mln in 2005. Afgezien van het feit dat er wel enige verschuiving kan zijn over de jaren moet toch wel minimaal op een periode van een 4 jaar rekening gehouden worden met een afbouw van minstens 100 tot 110 mln €. Vanuit het oogpunt van voorzichtigheid is de hier aangehouden raming dan ook niet overschat.

Ter referentie kan overigens verwezen worden naar de globale raming voor gewesten en gemeenschappen 2002 – 2006 die het Planbureau recent heeft gepubliceerd. Daarin wordt rekening gehouden met een reële gemiddelde groei in de periode 2002 – 2006 van 2,69 %. In onze raming komen we voor Vlaanderen uit op 2,43 %.

7. **Actualisering van de beleidsruimte voor de gehele legislatuur (2000 – 2004) en aanwending ervan**

7.1 **Algemeen**

In alle redelijkheid kan op basis van de hierboven samengevatte ramingen uitgemaakt worden dat de regering voor de rest van de legislatuur buiten de alternatieve financieringsmiddelen (overigens grotendeels voorbestemd voor operaties in het domein van de verkeersinfrastructuur en de stadsvernieuwing) over nog weinig beleidsruimte beschikt voor nieuwe initiatieven. Globaal zou er nog een 140 mln € beschikbaar zijn. Bovendien is die ruimte er uitsluitend vanaf 2004. Strikte afstemming op de begrotingsnormen zou in de jaren 2002 – 2003 zelfs al enige bijsturing vergen. Alleen wanneer een aantal van de reeds besliste nieuwe maatregelen worden teruggeschroefd of wanneer de regering er in slaagt om bijkomende ruimte te creëren via heroverwegingen op het “constante” beleid kan deze ruimte nog substantieel uitgebreid worden.

Deze vaststelling lijkt lijnrecht te staan tegenover de verwachtingen die de regering recent in het zog van het Lambermont – akkoord heeft uitgesproken. Dat akkoord voorziet substantiële bijkomende middelen voor de Vlaamse gemeenschap. De regering rekent dan ook op bijkomende beleidsruimte bovenop de oorspronkelijk in 1999 geraamde beleidsruimte.

Bij het begin van de legislatuur heeft de regering zich een globale beleidsruimte gesteld van 200 mld (4.958 mln €). Voor de financiering ervan werd gerekend op volgende “bronnen” (in mld BEF, tussen haakjes in mld €):

“bron”	bedrag
ruimte bij toepassing norm	121 (3,0)
ruimte door heroverweging	35 (0,9)
ruimte door PPS	29 (0,7)
ruimte door alternatieve financiering	15 (0,4)

De ruimte bij toepassing van de norm was afkomstig van SERV – berekeningen in het kader van de voorbereiding van het begrotingsadvies. Die ruimte werd bekomen door confrontatie aan de ene kant van de middelenramingen en de toepassing van de toenmalige “euromeesternorm” en aan de andere kant de geraamde ontwikkeling van de Vlaamse begroting bij ongewijzigd beleid. Het bekomen bedrag was de gecumuleerde ruimte voor het geheel van de legislatuur⁴³. In deze raming was uiteraard geen rekening gehouden met eventuele expliciete heroverwegingen, noch

43

Optelling van de jaarlijkse netto – beleidsruimte bij structurele aanwending. De cumulatie wordt bekomen door de jaarlijkse beschikbare ruimte over het geheel van de legislatuur door te trekken: ruimte in 2000 x 5, ruimte in 2001 x 4, ruimte in 2002 x 3, ...

met een financiering buiten de bestaande financieringsmogelijkheden, in het bijzonder door een eventuele aanpassing van de bijzondere financieringswet.

Daarnaast hadden de regeringsonderhandelaars ook een eerste aanduiding gegeven van de initiatieven die met die ruimte zouden ingevuld worden. Daarbij werd een globale enveloppe vooropgezet van 165 mld (4.090 mln €). Die enveloppe werd als volgt opgedeeld (in mld BEF, tussen haakjes in mld €):

<i>beleidsdomein</i>	<i>bedrag</i>
<i>verlaging belasting en werkloosheidsval</i>	50 (1,2)
<i>mobiliteit, milieu en landbouw</i>	50 (1,2)
<i>sociaal en welzijnsbeleid, huisvesting en sociale economie</i>	40 (1,0)
<i>onderwijs</i>	20 (0,5)
<i>cultuur</i>	5 (0,1)

Het spreekt vanzelf dat deze beleidsruimte moet worden geactualiseerd. De hypothesen waarop deze ruimte al of niet expliciet was gebaseerd zijn grondig gewijzigd. In de hieronder uiteengezette analyse wordt die actualisering doorgevoerd. Om evidente redenen ligt bij de actualisering van de beleidsruimte de klemtoon op de eerste twee “bronnen”: enerzijds de ruimte die ontstaat door groei van de ontvangsten en door toepassing van de norm en anderzijds de ruimte die mogelijk is door heroverwegingen.

De analyse van de heroverwegingen is overigens meer dan een actualisering. Er wordt tevens ingeschat in welke mate de regering de voorgenomen heroverwegingen althans in budgettaire ruimte reeds heeft gerealiseerd. Dezelfde analyse wordt doorgevoerd voor de invulling van de nieuwe beleidsinitiatieven. Analyse van beleidsinitiatieven en van heroverwegingen komt aan bod in punt 7.2.

In punt 7.3 wordt de beleidsruimte voor de periode 2000 – 2004 geactualiseerd.

7.2 Nieuwe beleidsinitiatieven en heroverwegingen

7.2.1 Algemeen

Een grondige en nauwkeurige analyse van de impact van nieuwe beleidsinitiatieven en van heroverwegingen is alles behalve een eenvoudige opdracht. Van enige systematische “boekhouding” van deze impact is er geen sprake. Die is er nog enigszins voor de nieuwe beleidsinitiatieven, maar dat is veel minder het geval voor de heroverwegingen. De discussie in het Parlement over de draagwijdte van de heroverwegingen die de regering bij de presentatie van de initiële begroting 2001 had doorgevoerd is daarbij exemplarisch. Niet alleen moeten de diverse onderdelen van beide “acties” bij elkaar gesprokkeld worden. Het is en blijft bovendien ook nog altijd een zaak van hypothesen. Een klare omschrijving van wat expliciet als een nieuw initiatief van de regering kan worden aanzien (en niet gewoon als de impact van

maatregelen die de vorige regering heeft genomen en die nog altijd aanleiding zijn tot stijgende uitgaven zonder aanpassing door de nieuwe regering) is niet steeds evident. Voorts voeren wij de analyse onvermijdelijk uit op hoofdzakelijk budgettaire gegevens. Dat heeft als gevolg dat sommige budgettaire posten door toedoen van de regering wel een andere invulling kunnen krijgen, wat bij een uitgesproken budgettaire analyse in heel wat gevallen buiten beeld blijft. Dat geldt ook voor een hele boel operaties die hoofdzakelijk te herleiden zijn tot herschikkingen van budgettaire posten en die inhoudelijk wel aanleiding kunnen zijn tot nieuwe beleidsaccenten. Een duidelijk voorbeeld van dergelijke maatregel is de regularisatie van de “dac – statuten” in het kader van het akkoord voor de social profit. Dit is een bijzonder belangrijke maatregel, maar vooralsnog (op basis van de beschikbare cijfers) is dat een budgettair neutrale operatie. In de begroting is dat verwezenlijkt via een substantiële herschikking van de kredieten (van werkgelegenheid naar welzijn). In onze budgettaire analyse komt dat niet tot uiting: noch langs de zijde van de nieuwe initiatieven, noch langs de zijde van de heroverwegingen.

Als dergelijke hypothesen een rol spelen bij de analyse van de beleidsinitiatieven dan is dan nog veel meer het geval voor de heroverwegingen. Een precieze definitie is daarvoor niet beschikbaar waardoor men uiteindelijk alle kanten uitkan. In deze analyse hebben we een pragmatisch standpunt ingenomen. Ten eerste worden er bij elke begrotingsopmaak een hele reeks compensatoire bewegingen doorgevoerd. We nemen dat niet op onder de notie heroverwegingen. Maar beperken het zo strikt mogelijk tot expliciete schrappingen van initiatieven die zonder uitdrukkelijke ingreep verder zouden gezet worden. Een goed voorbeeld is bijv. de afschaffing van de maatregelen in het kader van de “vlamivorm”. Verder kunnen we ook aannemen dat ongewijzigd beleid de normaal voorziene indexeringsmechanismen bevat. Wanneer de regering beslist om die indexeringen af te schaffen, te beperken of gedurende een jaar op te schorten dan wordt dat beschouwd als een heroverweging. Voor zover die maatregel niet wordt gerecupereerd in een volgend begrotingsjaar is het bovendien te beschouwen als een structurele maatregel.

Een bijzondere maatregel die overigens nauw samenhangt met een nieuw initiatief is de dotatie voor het financieringsfonds. Rekening houdend met het feit dat voor sommige zaken de middelen op het financieringsfonds bijkomende mogelijkheden creëren is het logisch die dotatie in te schrijven onder de categorie “nieuwe initiatieven”. Die dotatie werd gefinancierd door herverdelingen op de begrotingskredieten voor 2000. Die herverdelingen beschouwen we dan ook als een heroverweging, maar dan wel met een eenmalig karakter (voorlopig althans omdat we er in deze ramingen vooralsnog van uitgaan dat de begroting 2001 volledig kan worden aangewend zodat er geen ruimte is voor een nieuwe dotatie aan het financieringsfonds). Niet alleen de heroverweging heeft een eenmalig karakter, ook voor de dotatie als nieuw initiatief is er geen structurele impact.

7.2.2 *De budgettaire impact van de nieuwe beleidsinitiatieven*

Tabel 7.1 bevat de samenvatting van de analyse. De raming van de budgettaire impact van de nieuwe beleidsinitiatieven voor de begrotingsjaren 2000 – 2001 is gebaseerd op de kredieten opgenomen in de aangepaste begrotingen (voor 2000 rekening houdend met de herverdelingen). De bedragen zijn te beschouwen als de impact in de betrokken begrotingsjaren van de nieuwe initiatieven. De bedragen vanaf 2002 zijn een eigen inschatting van wat de besliste nieuwe initiatieven nog aan bijkomende kredieten zullen vergen en zijn als dusdanig een onderdeel van de raming uitgewerkt in punt 6 van dit advies. Telkens is aangegeven wat de jaarlijkse groei is. In geval van eenmalige initiatieven of bij een dalende impact is er in de tabel een negatief bedrag opgenomen. De tabel bevat verder een benaderende vergelijking met de vooropgestelde enveloppe bij de start van de nieuwe regering. Deze vergelijking is louter van informatieve aard en bevat als dusdanig geen beoordeling van wat aan de basis ligt van deze enveloppen. Bovendien is de samenstelling van de enveloppen ook niet altijd van aard om een consistente beleidsmatige evaluatie te maken. Ter aanvulling overigens wordt in de tabel ook aangegeven wat de verhouding is tussen de gecumuleerde budgettaire impact van de nieuwe initiatieven en het niveau aan beleidskredieten in de aangepaste begroting 1999. Het spreekt vanzelf dat in ieder geval de raming vanaf 2002 nog aan enige onzekerheid onderhevig is en bovendien maar geldig is voor zover er geen bijstellingen komen in de nieuwe initiatieven (bijv. de afschaffing van de bestaande belastingvermindering, zodat de nu bestaande maatregel geen structureel effect heeft). Een nul onder een begrotingsjaar betekent dat de maatregel van het vorig begrotingsjaar structureel op hetzelfde niveau blijft doorwerken zonder bijkomende verhoging.

Voorts bevat de tabel een aanduiding van het belang van de nieuwe initiatieven voor het geheel van de legislatuur in vergelijking met de beleidskredieten in 1999 (percentage). Die vergelijking is uiteraard beperkt tot die rubrieken waarvoor een dergelijke vergelijking relevant is.

Tabel 7.1 – raming van de budgettaire impact van de nieuwe beleidsinitiatieven 2000 – 2004 en vergelijking met de oorspronkelijke enveloppen (in mln €)

	jaarlijkse groei (tegenover vorig begrotingsjaar)		ramingen		gecumuleerd 2000 - 2004		enveloppes	
	begrotingskredieten 2000	2001	2002	2003			effectief	doelstelling
belastingverlaging	79	79	79	0	0	952	952	1.239
milieu, natuur, landbouw en platteland	19	67	-13	0	-25	296	96%	69%
mobiliteit en infrastructuur	74	30	48	31	37	736	62%	1.033
social profit akkoord	6	60	40	35	35	495	32%	68%
welzijn en gezondheid	69	21	19	13	11	522	220%	1.735
huisvesting	42	86	0	0	0	556	25%	
werkgelegenheid	20	16	0	0	0	161	29%	29%
onderwijs	97	115	147	153	141	1.834	34%	1.834
cultuur	16	10	0	-3	0	114	49%	34%
economie	111	-13	-96	0	0	215	12%	114
financieringsfonds	116	-116	0	0	0	116		124
overige	16	66	4	9	9	381		
totaal	667	420	228	238	207	6.380	44%	6.380
								4.090

Eerste opvallende vaststelling: het globale pakket en doorgerekend voor de volledige legislatuur overstijgt al in substantiële mate de enveloppe die de regering bij het begin van de legislatuur had vooropgezet. Tegenover een globaal pakket van 4.090 mln € komen de goedgekeurde maatregelen voor het geheel van de regeerperiode al uit op 6.380 mln € of een stijging van bijna 56 %.

De uitgesproken bijkomende impact is absoluut niet gelijk verdeeld over de verschillende oorspronkelijke enveloppen. Dat geldt ook voor het proportionele gewicht van de nieuwe initiatieven in vergelijking met het volume aan beleidskredieten in 1999. Meest opvallende afwijking is uiteraard onderwijs: wat tot nu toe al door de regering is beslist is bijna 3,7 maal groter dan wat in 1999 bij de aanvang van de regering werd vooropgezet. Daar staat tegenover dat proportioneel gezien in verhouding met het gewicht van de onderwijsuitgaven de effectieve besliste enveloppe voor nieuwe initiatieven nog steeds minder dan 30 % bedraagt. Men moet er hierbij bovendien nog rekening mee houden dat de budgettaire impact van vroegere maatregelen (in het bijzonder de cao IV) niet op rekening van deze regering is ingeschreven. Grotere inspanningen – zij het in mindere mate – zijn er ook al geleverd voor de sociale enveloppe: tegenover oorspronkelijk 992 mln € een verwezenlijking op basis van de genomen maatregelen (en doorgerekend tot 2004) een globale impact van 1.735 mln € (of bijna 75 % meer). Het gewicht in vergelijking met 1999 is duidelijk onderscheiden naar gelang van de onderdelen die aan die “sociale enveloppe” kunnen toegewezen worden.

De beschikbare enveloppe voor belastingverlaging (1.239 mln €) is met de genomen maatregelen nog niet uitgeput. Daarbij moet wel de bedenking gemaakt worden dat de enveloppe overigens een ruimere doelstelling betrachtte dan louter belastingverlaging. Bestrijding van de werkloosheidval was ook aan de orde en met alle goede wil kan de genomen maatregel (62 € korting per belastingplichtige) bezwaarlijk als een onderdeel van dergelijke politiek beschouwd worden.

Ook voor de enveloppe “mobiliteit, milieu en landbouw” is er t.a.v. de oorspronkelijke enveloppe nog een ruimte. Er moet overigens wel rekening gehouden worden met de voorsnog eenmalige inspanning die voor infrastructuur mogelijk is op het financieringsfonds en in principe hier ook aan toe te rekenen is. De regering heeft ondertussen ook beslist om uitvoering te geven aan het masterplan voor Antwerpen. De budgettaire impact daarvan blijft hier buiten beschouwing omdat overeenkomstig het standpunt van de regering hiervoor op alternatieve financieringsbronnen wordt gerekend. Voorts is onder dit luik ook de impact van de maatregelen voor de afbouw van de varkenshouderij opgenomen. De beschikbare kredieten in 2001 zijn hier niet meegerekend, omdat ze konden gefinancierd worden via niet uitbetaalde vroeger voorziene vergoedingen. Bovendien is ervan uitgegaan dat het hier geen structurele maatregel betreft, maar een enveloppe die beschikbaar is voor de periode 2001 – 2003. Overigens bedragen de gecumuleerde nieuwe initiatieven (doorgerekend tot en met 2004) ongeveer 69 % van wat daarvoor in de begroting 1999 aan beleidskredieten was voorzien. Die verhouding ligt in dezelfde orde voor de sociale enveloppe in zijn geheel.

Op basis van de door ons geraamde impact zou voor de enveloppe cultuur grotendeels de vooropgestelde doelstelling gerealiseerd zijn.

Tenslotte zijn er een aantal initiatieven die niet expliciet aan een oorspronkelijke enveloppe zijn toe te wijzen: globaal komt dat uit op 663 mln €. Daarin is meer in het bijzonder ook de inhaalbeweging in 2000 – 2001 voor economische ondersteuning opgenomen (waarvan overigens een deel nog niet effectief kan gerealiseerd worden door een opschortende beslissing van de Europese unie). Verder is er de dotatie voor het financieringsfonds, waarvan overigens nog een deel geen bestemming heeft gekregen en voorlopig voor reservering in aanmerking komt (dus geen eigenlijk nieuw initiatief: iets meer dan 17 mln €).

Onder “overige initiatieven” is in het bijzonder aan te stippen de verhoging van de middelen voor het gemeentefonds vanaf 2001 (op gecumuleerde basis: 99 mln €, overigens gefinancierd door een “heroverweging” op het provinciefonds).

7.2.3 *De budgettaire impact van de heroverwegingen*

In tabel 7.2 zijn de door ons als heroverwegingen opgenomen bedragen samengevat. We wijzen er nogmaals op dat de notie “heroverweging” een zeer onduidelijke inhoud heeft. Niettegenstaande de regering zich heeft voorgenomen om op een systematische wijze het geheel van de begroting aan een heroverwegingsoperatie te onderwerpen (wat nog niet per definitie resulteert in effectieve heroverwegingen) kon er voorsnog niet gesteund worden op de resultaten van dergelijke analyse. Niettemin kunnen de hieronder opgenomen bedragen toch wel met vrij redelijke waarschijnlijkheid beschouwd worden als een goede benadering van wat diverse ingrepen hebben opgeleverd op de dynamiek van de begroting bij ongewijzigd beleid.

Zonder deze ingrepen zou naar verwachting de begroting bij ongewijzigd beleid met het bekomen bedrag moeten verhoogd worden.

In principe zijn de heroverwegingen uiteraard beperkt tot de jaren 2000 – 2001, tenzij er enige informatie beschikbaar is over voorgenomen heroverwegingen. Dat is meer in het bijzonder het geval met de geplande compensaties die bij de goedkeuring van de onderwijs – cao VI werden vooropgezet. De opmaak van de tabel is voor het overige vergelijkbaar met die van tabel 7.1. De opgenomen bedragen geven telkens de bijkomende impact van heroverwegingen t.a.v. het vorige begrotingsjaar. Een negatief bedrag wijst er op dat in het vorig begrotingsjaar een heroverweging werd doorgevoerd die een eenmalig karakter heeft. En nul geeft aan dat er geen bijkomende heroverwegingen genoteerd worden, maar dat de vorige wel structureel zijn.

Belangrijkste vaststelling: althans volgens onze raming heeft de regering haar doelstelling van heroverweging (of bijsturing van de dynamiek van de begroting) voor het geheel van de legislatuur reeds ruim overtroffen. Dat is zelfs het geval als we geen rekening houden met de herverdelingen ten voordele van het financieringsfonds: tegenover een doelstelling van 868 mln € staat een effectieve bijsturing van 929 mln €. Dat is natuurlijk alleen maar het geval voor zover nog geplande heroverwegingen ook effectief worden uitgevoerd en voor zover er niet teruggekomen worden op bepaalde bijstellingen.

Tabel 7.2 – raming van de budgettaire impact van de heroverwegingen in de periode 2000 – 2004 en vergelijking met de vooropgezette doelstelling (in mln €)

	jaarlijkse groei (tegenover vorig begrotingsjaar)					gecumuleerd 2000 - 2004	enveloppe	
	begrotingskredieten		ramingen				effectief	doelstelling
	2000	2001	2002	2003	2004			
opschorting indexering 2001		52	0	0	0	209	209	868
compensaties cao VI onderwijs		27	12	2	2	154	154	
afschaffing "vlamivorm"	54	0	0	0	0	271	271	
heroverwegingen welzijn	2	17	0	0	0	76	76	
vermindering provinciefonds		25	0	0	0	99	99	
heroverwegingen milieu		20	0	0	0	80	80	
overige	7	1	1	0	0	40	40	
herverdelingen financieringsfonds (a)	116	-116	0	0	0	116	116	
totaal	179	26	13	2	2	1.046	1.046	
totaal (exclusief a)	63	142	13	2	2	929	929	

Dat laatste zou bijv. het geval zijn indien de indexopschorting van 2001 zou worden gerecupereerd en als dusdanig zijn structureel karakter zou verliezen. Die indexopschorting is gemeten over het geheel van de jaren 2000 – 2004 overigens goed voor 22 % van het totaal (exclusief herverdelingen financieringsfonds).

In een aantal gevallen zijn de heroverwegingen expliciet gekoppeld aan specifieke beleidsinitiatieven. Dat is het geval voor de herverdelingen voor het financieringsfonds, maar bijv. ook voor de vermindering van het provinciefonds en

binnen de sector van welzijn zijn ook de heroverwegingen in het domein van de gehandicaptenzorg expliciet ingezet voor nieuwe beleidsaccenten in de sector zelf. Hetzelfde geldt uiteraard ook voor de compensaties gepland in het kader van de onderwijs – cao VI. Andere heroverwegingen hebben gediend voor de financiering van het geheel aan nieuwe beleidsinitiatieven. Overigens is dat niet zo bijzonder veel, met uitzondering van de indexoposchorting in 2001.

7.3 Actualisering van de beleidsruimte en aanwending ervan

In 1999 werd uitgaande van de toen geraamde ontvangstengroei en de bestaande begrotingsnorm een beleidsruimte voor de periode 2000 – 2004 geraamd van 3 mld €. Deze beleidsruimte was te beschouwen als de netto beleidsruimte na het in rekening brengen op de bruto beleidsruimte van de dynamiek van de begroting bij ongewijzigd beleid. De hoogte van deze netto beleidsruimte was bepaald door 2 factoren: enerzijds de jaarlijkse bruto beleidsruimte en anderzijds de jaarlijkse groei bij ongewijzigd beleid.

Het is onvermijdelijk dat om diverse redenen die beide factoren in de praktijk anders zijn uitgevallen en voor de rest van de legislatuur ook anders kunnen geraamd worden dan oorspronkelijk in 1999. Bovendien zijn boven op die twee factoren nog bijkomende elementen in de praktijk in rekening te brengen die bij de raming in 1999 buiten beschouwing bleven. Ten eerste werden bij de raming in 1999 nauwelijks of geen saldi in rekening gebracht. In de praktijk blijkt dat wel expliciet het geval te zijn, waardoor de netto beleidsruimte is toegenomen. En ten tweede is er uiteraard het reeds genoemde effect van heroverwegingen, waar om evidente redenen in 1999 nog geen rekening werd mee gehouden.

Het geheel van deze factoren en bijkomende elementen is geactualiseerd in tabel 7.3.

Omdat vanaf 2000 de begrotingsnorm werd afgestemd op de norm van de HRF (en niet meer op de euromeesternorm) is de actualisering onmiddellijk uitgedrukt in de begrotingscijfers die relevant zijn voor de HRF – norm. Dat betekent dat de raming van de bruto en netto beleidsruimte is uitgedrukt in “gecorrigeerde uitgaven” wat afwijkt van de notie beleidskredieten zoals gebruikelijk in de vroegere normering. Dat heeft ook als gevolg dat de bedragen in tabel 7.3 voor de verschillende onderdelen van “aanwending” afwijken van de gegevens in tabel 7.1 en 7.2. In deze laatste tabellen is alles uitgedrukt in beleidskredieten, wat overigens voor de analyse ook relevant is. In tabel 7.3 zijn die bedragen dan omgezet in gecorrigeerde uitgaven. Die correcties hebben in eerste instantie betrekking op de omzetting van beleidskredieten naar primaire uitgaven⁴⁴ en vervolgens op de omzetting naar gecorrigeerde primaire uitgaven zoals die geldig zijn in de HRF – benadering. Daarin

44

GVK en VM worden vervangen door respectievelijk GOK en VEK. In het bijzonder voor deze laatste gaat het ook over uitgaven die gedragen worden door VOI's waarop saldi beschikbaar zijn en kunnen aangewend worden om de VEK in de begroting te verminderen.

spelen onder meer de reserveringen een rol, ook die voor het zorgfonds. Precies dat laatste geeft aanleiding tot enige aanpassingen. In de notie “beleidskredieten” blijft de dotatie voor het zorgfonds op het niveau van 1999. In dat geval hebben de beslissingen van de regering om het zorgfonds effectief op te starten geen impact op de budgettaire raming van de nieuwe initiatieven. Dat is even goed het geval voor de benadering “primaire uitgaven”. Bij de “gecorrigeerde primaire uitgaven” is dat niet het geval. De beslissing van de regering houdt immers in dat systematisch een kleiner deel van de jaarlijkse dotatie nog kan aangewend worden voor reservering en een groter deel komt in aanmerking voor effectieve uitkeringen. Dat laatste deel heeft dan ook een opwaarts effect op de gecorrigeerde primaire uitgaven en komt in aanmerking als nieuw initiatief.

Er zijn diverse redenen waarom de bruto beleidsruimte in geactualiseerde versie afwijkt van de ramingen in 1999.

- a) De evolutie van de ontvangsten ziet er grondig anders uit in hoofdzaak om twee redenen: de gewijzigde parameters vooral ten gevolge van de uitgesproken betere conjunctuur in 2000 en uiteraard het effect van het Lambermont – akkoord en het in 2000 reeds afgesloten Sint - Elooisakkoord. Voor de financiering van de gewesten en gemeenschappen is in het Sint – Elooisakkoord vooral belangrijk: de nieuwe verdeling van de BTW – overdrachten over de gemeenschappen (vanaf 2000 op basis van het leerlingenaantal met een verlies op jaarbasis voor Vlaanderen van ongeveer 44 mln €), optrekken van de dotatie aan de gemeenschappen voor de buitenlandse studenten (een winst op jaarbasis van ongeveer 18 mln € oplopend tot 55 mln € vanaf 2001) en gedurende drie jaar telkens een extra dotatie voor de trekkingsrechten (gedurende drie jaar en verder structureel een verhoging op jaarbasis van ongeveer 26 mln €). Beide akkoorden zijn goed voor een bijkomende bruto beleidsruimte van 832 mln €, waarvan 142 mln € toe te wijzen aan het Sint – Elooisakkoord. De middelenramingen werden ook gunstig beïnvloed door uitgesproken hogere macro – economische parameters⁴⁵. Belangrijk effect is er ook door de aangepaste ramingen voor de gewestbelastingen. In 1999 werd daarvoor uitgegaan van een reële nulgroei. In de praktijk zijn in de begrotingen 2000 – 2001 gewestbelastingen ingeschreven met een gemiddelde jaarlijkse reële groei van ruim 9 % in vergelijking met de geraamde kredieten in 1999. En voor de volgende jaren (2002 – 2004) wordt in dit advies uitgegaan van een gemiddelde reële groei van 4,7 %. Andere parameters voor de raming van de middelen zijn gecumuleerd voor de gehele legislatuur goed voor een stijging van de bruto beleidsruimte van 3,47 mld €.

⁴⁵

De raming van de SERV in 1999 was gebaseerd op een gemiddelde reële economische groei van 2,25 % en een inflatie van 1,5 %.

- b) Voorts is de paarsgroene regering overgeschakeld op een nieuwe begrotingsnorm (die overigens nog het voorwerp is geweest van bijstellingen in het kader van de samenwerkingsakkoorden). Dat heeft niet alleen enige versoepeling in de normering gebracht (en dus bijkomende ruimte), maar heeft ook als gevolg dat door de andere benadering (geen beleidskredieten meer, maar primaire uitgaven) de spreiding van uitgaven voor bepaalde verbintenissen en de aanwending van saldi mee als ruimte in rekening konden gebracht worden. De bijkomende mogelijkheden van de soepelere norm werden evenwel in de begrotingen niet volledig gebruikt. In 2000 werd de bijkomende ruimte door de regering niet aangewend door het begrotingssaldo te houden op het niveau van 1999. En in 2001 heeft het samenwerkingsakkoord de meerontvangsten uit de conjuncturele opstoot van 2000 omgezet in een substantieel groter overschot en dito bijkomende schuldafbouw. Globaal voor de periode 2000 – 2004 kan de bijkomende ruimte door de verandering van de norm geschat worden op ongeveer 180 mln €.

Tabel 7.3 – actualisering van de beleidsruimte en van de aanwending ervan in de periode 2000 – 2004 (in mln €)

		jaarlijkse groei beleidsruimte				gecumuleerd
	2000	2001	2002	2003	2004	2000 - 2004
bruto beleidsruimte	573	1.025	828	656	684	11.442
stijging ontvangsten	433	1.075	582	627	650	10.117
daling intresten	33	28	39	18	19	446
daling begrotingsoverschot	107	-78	260	12	17	1.043
bijkomende uitgaven Lambermont			-52	-2	-2	-163
netto effect Lambermont			(137)	(91)	(95)	(690)
aanwending	573	1.025	814	718	482	11.320
nieuw beleid	432	512	411	271	196	6.179
ongewijzigd beleid	416	799	564	455	290	8.167
heroverwegingen	-149	-25	-36	-8	-4	-973
aanwending saldi *	-143	-250	-110	0	0	-2.045
bijkredieten vorige jaren	16	-11	-15	0	0	-8
verschil	0	0	15	-62	202	122

* de beschikbare saldi in het betrokken begrotingsjaar

De raming van de bruto beleidsruimte voor de jaren 2000 – 2001 is direct afgeleid van de aangepaste begrotingen. De ruimte door daling van het begrotingsoverschot in 2000 met 107 mln € kan enige verbazing wekken omdat de begroting 2000 op hetzelfde begrotingssaldo werd opgemaakt als in 1999. Dat begrotingssaldo was echter het traditionele begrotingssaldo, wat substantieel afwijkt van het HRF – saldo. In 2000 was dat in vergelijking met 1999 o.m. duidelijk het geval door het feit dat in 2000 merkelijk minder aflossingen in de begroting werden ingeschreven. Alleen dat gaf reeds bij gelijkblijvend begrotingssaldo een vermindering van het HRF – saldo

met 118 mln €. Enige andere elementen beperkten uiteindelijk de vermindering van het HRF – saldo tot 107 mln.

De bedragen vanaf 2002 zijn gebaseerd op de ramingen van de ontvangsten en de rentelasten zoals in dit advies aangehouden. Daarin is dan ook rekening gehouden met het Lambermont – akkoord waarvan voor het geheel van de legislatuur het netto effect geraamd wordt op 690 mln €. Zonder dit akkoord zou hoe dan ook de geactualiseerde raming van de bruto beleidsruimte met hetzelfde bedrag moeten verminderen.

Globaal met inbegrip van het Lambermont – akkoord bedraagt gecumuleerd voor de gehele legislatuur de geactualiseerde bruto beleidsruimte 11,44 mld €. 446 mln daarvan is afkomstig van rentedalingen die in hoofdzaak het resultaat zijn van de volgehouden schuldafbouw. Die schuldafbouw blijft van toepassing, maar neemt minstens bij toepassing van de begrotingsnorm jaarlijks wel af, wat op zich ook nog bijkomende ruimte oplevert (iets meer dan 1 mld €).

Zoals voor de raming van de bruto beleidsruimte is ook de raming van de aanwending ervan in de jaren 2000 – 2001 direct afgeleid van de analyse van de aangepaste begrotingen 2000 – 2001. Dat verklaart dan ook de perfecte afstemming van aanwending op de bruto beleidsruimte.

De stijging van ongewijzigd beleid in de aangepaste begroting 2001 is opmerkelijk in vergelijking met de andere jaren. De verklaring kan liggen bij enige onderschatting van de budgettaire impact van nieuwe beleidsinitiatieven. Op zich verandert dat evenwel niets aan de analyse voor het geheel van de legislatuur. De gecumuleerde beleidsruimte na actualisering wordt daardoor wel groter, maar ook de aanwending ervan. En parallel neemt het effect van ongewijzigd beleid af. Andere meer precieze verklaringen zijn niet aan te stippen. Wel zijn in 2000 relatief weinig GOK en VEK ingeschreven, waardoor wellicht een inhaalbeweging nodig was in 2001.

Vanaf 2002 wordt gebruik gemaakt van de ramingen in dit advies van ongewijzigd beleid, met inbegrip van de effecten van genomen beleidsinitiatieven. Op de rij “verschil” is aangegeven wat deze raming vanaf 2002 nog oplevert aan bijkomende netto beleidsruimte boven op wat reeds in de raming is verwerkt. Voorlopig is in de raming vanaf 2002 geen rekening gehouden met bijkredieten voor de vorige jaren. De globale impact gecumuleerd over de gehele legislatuur van ongewijzigd beleid (in principe doortrekking van het beleid dat tot uiting kwam in de begroting 1999 of reeds ingebed zat in beslissingen die door de vorige regering waren genomen) komt uit op iets minder dan 8,2 mld €⁴⁶. Door aanwending van saldi en door heroverwegingen is die gecumuleerde impact herleid tot iets meer dan 5,1 mld €⁴⁷.

Daardoor bedraagt de geactualiseerde netto beleidsruimte waarover deze regering kon en verder kan beschikken 6.301 mln €. Met alle tot nu toe goedgekeurde

⁴⁶ Dat stemt overeen met een begroting in 2004 die op basis van ongewijzigd beleid 2,5 mld € hoger zou zijn dan in 1999 of een gemiddelde jaarlijkse nominale groei van 3,3 %.

⁴⁷ Stemt overeen met een begroting in 2004 die 1,8 mld € hoger is dan in 1999 of een gemiddelde jaarlijkse nominale groei van 2,4 %.

maatregelen en zonder bijsturing ervan is die beleidsruimte al ingenomen op een 122 mln € na.

7.4 Conclusies

Afgezien van alternatieve financieringsbronnen rekende de paarsgroene regering er in 1999 op over een netto beleidsruimte te beschikken van bijna 3,9 mld €. Bijna 870 mln € zou geleverd worden door heroverwegingen van de bestaande uitgavendynamiek.

Door wijzigingen aan de begrotingspolitiek (een andere norm), uitgesproken betere conjunctuur, beschikbaarheid van saldi en door eigen heroverwegingsinspanningen (die overigens nu al 12 % hoger uitvallen dan de oorspronkelijke doelstelling) is het mogelijk gebleken die netto beleidsruimte op te vijzelen tot 6,3 mld € of 63 % meer.

In de praktijk heeft de regering met de reeds besliste nieuwe initiatieven daar al ruim op geanticipeerd en in termen van gecorrigeerde primaire uitgaven daarvan al 98 % ingenomen⁴⁸. Daarbij is in rekening te brengen dat nieuwe initiatieven waarvoor de regering een uitdrukkelijke alternatieve financiering vooropzet niet mee in rekening zijn gebracht (bijv. de impact in de legislatuur van het masterplan voor Antwerpen). Daartegenover staat dan wel dat bijv. al rekening is gehouden met de impact van het decreet over de basismobiliteit, waarvan de budgettaire invulling eventueel nog bijsturing kan opleveren.

Zonder deze bijstellingen en zonder bijkomende heroverwegingen kan er echter geen sprake meer zijn van substantiële nieuwe initiatieven binnen de normale begrotingsmiddelen. Dat geldt zowel voor de proportionele uitbreiding van de enveloppe voor belastingverlagingen⁴⁹ (wat ruim 1 mld € bijkomend zou vergen t.a.v. de nu gehanteerde raming), als voor andere substantiële nieuwe initiatieven die nog niet verrekend zijn in de genomen maatregelen. Bij de regelmatige verwijzing naar de extra middelen van het Lambermont – akkoord wordt niet alleen uit het oog verloren dat deze bijkomende enveloppe duidelijk veel lager is dan wat recent aan mogelijke invulling wordt vooropgezet, maar bovendien al voor een belangrijk deel is bestemd met voorgenomen uitgaven.

Dat alles geldt natuurlijk bij verder aanhouden van de begrotingsdoelstellingen die in overeenstemming is met wat hierboven is aangegeven.

⁴⁸ In beleidskredieten gemeten is de impact van nieuwe initiatieven nog groter, maar door de begroting af te stemmen op de criteria van de HRF kan voor 201 mln € doorgeschoven worden naar de volgende legislatuur.

⁴⁹ Proportioneel met de uitbreiding van de globale enveloppe voor nieuwe initiatieven na actualisering met 60 %: van 1.239 mln € tot 1.983 mln €.

BIJLAGE

Toelichting bij het Lambermont-akkoord
Deel : Financiering

INHOUD

	Blz.
1. Algemeen : draagwijdte van de middelenraming na Lambermont	107
2. De belangrijkste wijziging aan de BFW	108
2.1. De Gewesten	108
2.1.1. Wijziging aan de middelen zonder bijkomende bevoegdheden - principe van budgettaire neutraliteit	108
2.1.2. Bijkomende middelen in overeenstemming met bijkomende bevoegdheden ...	110
2.2. De Gemeenschappen	111
2.2.1. Bijkomende middelen in overeenstemming met bijkomende bevoegdheden ...	111
2.2.2. Compensatie voor de afschaffing van het kijk- en luistergeld als gemeenschaps- belasting	112
2.2.3. Bijkomende middelen in overeenstemming met bijkomende bevoegdheden ...	113
2.3. Gemeenschappelijke bepalingen	113
3. Weerslag van het Lambermont-akkoord op de ontvangsten van de Vlaamse Gemeenschap op middellange en lange termijn	115

1. Algemeen : draagwijdte van de middelenraming na Lambermont

De middelenraming voor het begrotingsbeleid vanaf 2002 wordt bepaald door een aantal bijzondere elementen. In het bijzonder is er de weerslag van het Lambermont - akkoord en de wijzigingen die in uitvoering van dit akkoord zowel aan de bevoegdheden als aan de financiering van gewesten en gemeenschappen zijn aangebracht.

De goedgekeurde Bijzondere wet tot wijziging van de Bijzondere Financieringswet (BFW) van 1989 (reeds gewijzigd in 1993 in uitvoering van het Sint – Michielsakkoord) bevat in essentie vier belangrijke elementen¹:

- a) de bevoegdheid van de gewesten voor de zogenaamde gewestelijke belastingen wordt fors uitgebreid. De bevoegdheid wordt uitgediept (volledig bevoegd voor zowel heffingsgrondslag, tarieven als vrijstellingen) en het pakket gewestelijke belastingen wordt uitgebreid². De bijkomende middelen die de gewesten daardoor ontvangen worden in mindering gebracht op de overgedragen personenbelasting;
- b) de herfinanciering van de gemeenschappen, bestaande uit een bijkomende dotatie (BTW – overdracht) en vanaf 2007 een quasi volledige aanpassing van de BTW – dotatie aan de economische groei. Deze bijkomende middelen worden bovendien anders verdeeld over de gemeenschappen in vergelijking met de bestaande BTW – dotatie;
- c) bijkomende financiële middelen ter compensatie van bijkomende bevoegdheden die vooral de gewesten zullen opnemen (landbouw, buitenlandse handel, organieke wetgeving op gemeenten en de provincies, eventuele eigen inning van de gewestelijke belastingen ten vroegste vanaf 2004). Financiële middelen zullen ook overgedragen worden bij een overdracht van bevoegdheden voor ontwikkelingssamenwerking;
- d) de methode voor de voorlopige doorstorting van de middelen in het kader van de financieringswet wordt gewijzigd.

Deze onderdelen worden besproken in punt 2. De toepassing ervan rekening houdend met de te verwachten parameters voor de komende jaren wordt behandeld in punt 3.

¹ Voor de bespreking van het Lambermont –akkoord wordt uitgegaan van de tekst zoals aangenomen door de Kamer van Volksvertegenwoordigers, stuk 50 – 1183/012.

² Dat is niet volledig het geval. De milieutaksen die sedert 1993 als een gewestelijke belasting werden beschouwd worden opnieuw een volledig federale bevoegdheid. De opbrengst ervan blijft federaal.

2. De belangrijkste wijzigingen aan de BFW

2.1 De gewesten

2.1.1 *Wijziging aan de middelen zonder bijkomende bevoegdheden – principe van budgettaire neutraliteit*

De opbrengsten van de gewestelijke belastingen worden vanaf 2002 fors uitgebreid. De reeds bestaande gewestelijke belastingen worden volledig toegewezen (in het bijzonder de volledige toewijzing van de registratierechten op overdrachten van onroerende goederen en de verkeersbelasting) en het pakket gewestelijke belastingen wordt uitgebreid: bijkomende registratierechten (op hypotheekvestigingen op onroerende goederen, schenkingsrechten op roerende en onroerende goederen), de belasting op de inverkeerstelling (BIV) en het eurovignet. Daarnaast wordt het Kijk – en Luistergeld een gewestelijke belasting.

Die bijkomende overdracht wordt voor ieder gewest afzonderlijk gecompenseerd op de overgedragen personenbelasting, zoals die berekend wordt in de bestaande BFW. Die compensatie moet dienen om deze operatie zowel voor de federale overheid als voor ieder gewest afzonderlijk budgettair neutraal te houden. De regeling is zodanig dat jaarlijks op de bestaande berekening van de “dotatie PB exclusief solidariteit” een bedrag in mindering wordt gebracht: de zogenaamde “neutralisatie” verder aangeduid met de “negatieve bijdrage”. In principe is die “negatieve bijdrage” in 2002 gelijk aan de opbrengst van de bijkomende gewestelijke belastingen (inclusief het kijk – en luistergeld). Die negatieve bijdrage wordt vanaf 2003 aangepast: voor het gedeelte “bijkomende gewestelijke belastingen” met de inflatie en met de reële groei van het BNI (maar dan wel slechts toegepast voor 91 %), het gedeelte “kijk – en luistergeld” wordt uitsluitend aangepast aan de inflatie³.

Op de budgettaire neutraliteit zit enige ruis: zowel voor 2002 zelf, als voor de volgende jaren. De “negatieve bijdrage” voor 2002 is gebaseerd op “de gemiddelde ontvangsten van de betrokken bijkomende gewestelijke belastingen” voor de periode 1999 – 2001, omgezet in prijzen van 2002⁴. De feitelijke opbrengsten in 2002 zullen zowel globaal voor de drie gewesten te samen, als voor ieder gewest afzonderlijk daarvan afwijken. De afwijking kan zowel negatief als positief zijn. De afwijking op de regel van strikte budgettaire neutraliteit is er ook voor de jaren vanaf 2003. Vanaf het ogenblik dat de feitelijke groei van de nieuwe gewestelijke belastingen bij ongewijzigd beleid afwijkt van de groei van de “negatieve bijdrage” is er geen strikte budgettaire neutraliteit. In de praktijk is er een afwijking op de budgettaire neutraliteit vanaf het ogenblik dat de reële groei van de “nieuwe gewestelijke belastingen”

³ De regeling voor het kijk –en luistergeld langs de zijde van de gewesten vormt een parallellisme voor de compensatie van het kijk –en luistergeld langs de zijde van de gemeenschappen (zie punt 1.2.2).

⁴ Het effectieve bedrag moet worden vastgelegd bij koninklijk besluit in overleg met de gewesten. De notie “uitgedrukt in prijzen 2002” moet begrepen worden als een aanpassing aan de inflatie.

verschilt van 91 % van de reële groei van het BNI. Als de feitelijke reële groei voor de nieuwe gewestelijke belastingen hoger is dan 91 % van het BNI dan winnen de gewesten bijkomende middelen in vergelijking met de bestaande financieringswet en dat ten laste van de federale overheid.

Het Lambermont - akkoord voorziet vanaf 2003 wel in een “opvangmechanisme” bij tegenvallende groei van de nieuwe gewestelijke belastingen (kijk – en luistergeld wordt buiten dit mechanisme gehouden). Vanaf het ogenblik dat in een gewest de feitelijke groei van de nieuwe gewestelijke belastingen bij ongewijzigd beleid aanleiding is tot een nominaal lager bedrag dan de gemiddelde opbrengst voor de jaren 1999 – 2001 (omgezet in prijzen 2002) wordt er een bijkomende correctie toegepast. Tot en met 2007 is die correctie gelijk aan het verschil tussen de werkelijke ontvangsten en het uitgangsbetrag. Vanaf 2008 wordt de correctie verminderd om vanaf 2013 in ieder geval weg te vallen. De budgettaire last van deze correctie wordt volledig gedragen door het federale niveau. De notie “ongewijzigd beleid” staat gelijk aan de werkelijke ontvangsten, tenzij de gewesten in het kader van hun fiscale bevoegdheid maatregelen hebben genomen die de ontvangsten beïnvloeden. In dat geval vergt de correctie een berekening op basis van objectieve criteria. Deze objectieve criteria moeten worden vastgelegd bij wet.

De invoering van dit “opvangmechanisme” is er vooral gekomen omdat in Brussel de gemiddelde opbrengst voor de jaren 1999 – 2001 sterk bepaald zou worden door hoge uitzonderlijke opbrengsten, die niet verzekerd zijn in de volgende jaren.

Eventuele effecten van wijzigingen die de federale overheid nog zou aanbrengen aan deze gewestelijke belastingen voor de overdracht en waarvan de weerslag pas tot uiting komt in de ontvangsten vanaf 2002 blijven in dit opvangmechanisme buiten spel. Dat is tenminste het geval in 2002 zelf, vanaf 2003 zou het mechanisme van toepassing kunnen zijn. Dergelijke effecten zullen dan ook moeten opgevangen worden via het bepalen van het uitgangsbetrag (het gemiddelde voor de jaren 1999 – 2001). Hetzelfde geldt voor maatregelen die nog in 2001 effect hebben en daardoor slechts gedeeltelijk tot uiting komen in het gemiddelde voor de jaren 1999 – 2001.

Het omgekeerde effect is ook aan de orde. In het kader van de overeenkomsten die vorig jaar werden afgesloten met de transportsector is de betaling van de verkeersbelasting in de tijd opgeschoven. Het effect daarvan werd voor 2001 geraamd op 62 mln € (federaal). In principe zal die doorschuifoperatie een gelijkaardige verhoging van de verkeersbelasting veroorzaken in 2002.

Hoe dan ook, in de praktijk zal het opvangmechanisme meer dan waarschijnlijk slechts tijdelijk van belang zijn. Het is weinig waarschijnlijk dat er ook op een termijn van meer dan 5 jaar een zodanige erosie van de belastingsbasis in een bepaald gewest voorkomt dat de nominale opbrengst lager zou uitvallen dan het uitgangsbetrag.

Conclusie

De toekenning van nieuwe gewestelijke belastingen is voor de federale overheid en voor ieder gewest afzonderlijk budgettair neutraal:

- ✓ in 2002, tenzij de gemiddelde opbrengsten van 1999 – 2001 (na omzetting naar het prijsniveau 2002) afwijken van de feitelijke opbrengsten in 2002;
- ✓ vanaf 2003, tenzij de reële groei van de nieuwe gewestelijke belastingen hoger of lager is dan 91 % van het BNI (voor het kijk – en luistergeld hoger of lager dan de inflatie, wat evenwel zonder effect is voor de federale overheid).

2.1.2 *Bijkomende middelen in overeenstemming met bijkomende bevoegdheden*

Het Lambermont - akkoord regelt de financiering van de bijkomende bevoegdheidsoverdrachten voor landbouw – zeevisserij en buitenlandse handel.

De middelen voor landbouw – zeevisserij worden over de gewesten verdeeld volgens een specifieke verdeelsleutel. Enerzijds worden de middelen die overeenstemmen met de wetenschappelijke instellingen en de subsidies voor wetenschappelijk onderzoek verdeeld volgens de feitelijke lokalisatie in de gewesten. Dat levert voor Vlaanderen een aandeel op van 52,65 %, voor Wallonië 47,35 %. Anderzijds worden de overige middelen tussen Vlaanderen en Wallonië verdeeld volgens de sleutel die vanaf 2000 van toepassing is op de bevoegdheden overgedragen in 1993 (61,96%/38,04%, respectievelijk voor Vlaanderen en Wallonië). In deze categorie krijgt ook Brussel een kleine dotatie (37 mln, 0,92 mln €).

De verdeling van de middelen voor buitenlandse handel volgt de gewestelijke verdeling van de opbrengsten van de federale PB.

In beide gevallen groeien vanaf 2003 die dotaties voor de drie gewesten te samen (die vooraf genomen worden op de PB) met de groei van de inflatie en de reële groei van het BNI. De landbouwmiddelen blijven verdeeld volgens de verdeelsleutel die geldt voor 2002. De middelen voor buitenlandse handel volgen de verdeling van de gewestelijke opbrengsten van de federale personenbelasting.

Voorts zullen de gewesten bijkomende uitgaven moeten dragen die samenhangen met hun nieuwe bevoegdheden t.a.v. de gemeenten en provincies en met de administratieve ondersteuning van de nieuwe bevoegdheden voor landbouw en buitenlandse handel. In totaal krijgen de gewesten daarvoor bijkomende middelen ten belope van 6,1 mln €. Dat bedrag (eveneens vooraf genomen op de PB) groeit vanaf 2003 met de groei van het BNI en wordt verdeeld over de gewesten volgens het aandeel dat ieder gewest krijgt in de totaal overgedragen PB, inclusief solidariteit maar vóór de “negatieve bijdrage”.

De gewesten zullen bovendien over bijkomende dotaties beschikken van zodra zij zelf instaan voor de inning van de gewestelijke belastingen. De eigen inning gaat in vanaf het tweede begrotingsjaar volgend op de mededeling door het gewest van de beslissing om zelf over te gaan tot de inning van de belastingen. Die beslissing moet genomen worden per groep van belastingen. Dat kan dus ten vroegste vanaf 2004. Het basisbedrag van deze dotatie wordt voor 31 december 2003 bij wet vastgelegd voor iedere gewestelijke belasting afzonderlijk, na overleg met de betrokken gewesten. Dit basisbedrag is gelijk aan de kostprijs van de dienst van de betrokken belastingen voor de drie gewesten te samen (zijnde het gemiddelde voor de jaren 1999 – 2001, omgezet in prijsniveau 2002). De verhouding tussen deze kostprijs en de totale ontvangsten voor de drie gewesten in de periode 1999 – 2001 wordt toegepast op de belastingsontvangsten in ieder gewest afzonderlijk. Het aldus bekomen basisbedrag wordt vanaf 2003 jaarlijks aangepast aan de inflatie. De effectieve uitbetaling van de dotatie kan ten vroegste vanaf 2004 en slechts in de mate dat de gewesten het betrokken personeel van de federale administratie overnemen.

2.2 De gemeenschappen

2.2.1 *Bijkomende middelen zonder bijkomende bevoegdheden – herfinanciering van de gemeenschappen*

Vanaf 2002 wordt het BTW – gedeelte van de gemeenschapsmiddelen substantieel uitgebreid. Dat gebeurt in essentie via twee mechanismen:

- a) ten eerste wordt de globale bestaande dotatie aan de twee gemeenschappen in de periode 2002 – 2011 jaarlijks verhoogd met een bepaald bedrag. De verhoging is cumulatief en de gecumuleerde bedragen worden bovendien zoals bij de bestaande dotatie vanaf 2003 jaarlijks aangepast aan de inflatie, gecorrigeerd met de bestaande denataliteitscoëfficiënt. De jaarlijkse verhoging volgt onderstaand schema;
- b) ten tweede vanaf 2007 wordt zowel de bestaande BTW – dotatie voor beide gemeenschappen als de bijkomende dotatie onder (a) jaarlijks bijkomend aangepast met 91 % van de reële groei van het BNI. Dat stemt dus overeen met een gedeeltelijke welvaartsvastheid van de BTW – dotatie.

Beide mechanismen leiden tot bijkomende middelen voor de gemeenschappen, waarvan de verdeling over de gemeenschappen afwijkt van de verdeling van de bestaande BTW – dotatie. Deze laatste wordt verdeeld op basis van de criteria die vastgelegd zijn in de wet van 23 mei 2000 (regeling van de zogenaamde objectieve criteria voor de verdeling van de BTW – dotatie, uitvoering van het Sint – Elooi - akkoord).

De nieuwe middelen worden principieel verdeeld volgens de opbrengst van de federale PB, toegewezen aan iedere gemeenschap (Brussel verdeeld volgens 20N/80F – verhouding). Deze regeling is echter pas volledig van toepassing vanaf 2012. In de periode 2002 – 2011 wordt een toenemend deel verdeeld volgens de personenbelasting (gaande van 35 % in 2002 via een jaarlijkse verhoging van 5 % - punt tot 70 % in 2009 en via een jaarlijkse verhoging van 10 % - punt tot 90 % in 2011). Het overige deel wordt verdeeld over de gemeenschappen volgens de sleutel die geldt voor de bestaande BTW – dotatie.

Schema: bedragen in BEF (in mld) bedoeld in (a), tussen haakjes bedrag in euro (in mln)

	<i>jaarlijks bedrag</i>	<i>cumulatief (zonder aanpassing aan inflatie, BNI en denataliteit)</i>
2002	8 (198,32 €)	8(198,32 €)
2003	6 (148,74 €)	14 (347,05 €)
2004	6 (148,74 €)	20 (495,79 €)
2005	15 (371,84 €)	35 (867,63 €)
2006	5 (123,95 €)	40 (991,57 €)
2007	1(24,79 €)	41 (1.016,36 €)
2008	1 (24,79 €)	42 (1.041,15 €)
2009	1 (24,79 €)	43 (1.065,94 €)
2010	1 (24,79 €)	44 (1.090,73 €)
2011	1 (24,79 €)	45 (1.115,52 €)

2.2.2 compensatie voor de afschaffing van het kijk – en luistergeld als gemeenschapsbelasting

Met ingang van 2002 wordt het kijk – en luistergeld een gewestbelasting en is het niet langer een belasting waarvan de opbrengst verdeeld wordt over de gemeenschappen. Ter compensatie van dat verlies ontvangt iedere gemeenschap vanuit de federale overheid een dotatie. In 2002 is die dotatie gelijk aan de netto – opbrengsten van het kijk – en luistergeld (gemiddelde voor de jaren 1999 – 2001, omgezet in prijsniveau 2002). Vanaf 2003 wordt de dotatie aangepast aan de inflatie. De compensatie slaat enkel op de netto – opbrengsten, vermits de gemeenschappen bij deze operatie ook niet meer moeten instaan voor de kosten die ze nu rechtstreeks dragen (de inningkosten in respectievelijk het Vlaamse gewest en het Waalse gewest)⁵, of waarvoor ze een vergoeding betalen (bi – communautaire instelling die instaat voor de inning in het Brussels hoofdstedelijk gewest).

⁵ Hetzelfde bedrag geldt voor het kijk – en luistergeld (dus de netto – opbrengst) en voor de bepaling van de “negatieve bijdrage” van toepassing op de gewesten. Wat overigens ook op aangeven van de RVS in de wet werd verduidelijkt. De gewesten zullen kunnen beschikken over de bruto – opbrengsten van het kijk – en luistergeld, maar voor de “negatieve bijdrage” zal slechts de netto –

2.2.3 *Bijkomende middelen in overeenstemming met bijkomende bevoegdheden*

Vanaf het begrotingsjaar dat de Nationale Plantentuin van België aan de Vlaamse gemeenschappen wordt overgedragen zal vanuit de federale overheid een dotatie toegekend worden aan de beide gemeenschappen. In prijzen van 2002 bedraagt deze dotatie 228,3 mln (5,66 mln €), jaarlijks aan te passen aan de inflatie. De verdeling over de gemeenschappen valt samen met de verdeling van het personeel over de beide taalrollen. De dotatie wordt uiteraard pas toegekend bij effectieve overdracht.

Vanaf 2002 wordt rechtstreeks aan de gemeenschappen een deel toegekend van de winst van de Nationale loterij. Het deel wordt bepaald op 27,44 %. Het absolute bedrag van de te verdelen winst wordt jaarlijks vastgelegd in een koninklijk besluit. Hoewel de expliciete verwijzing in de bijzondere wet op advies van de RVS niet meer opgenomen wordt is dit aandeel in principe door de gemeenschappen te besteden voor “de betoelaging van initiatieven of projecten van maatschappelijk belang” (m.a.w. de initiatieven die nu op voorstel van de gemeenschappen genieten van de winst van de Nationale loterij). Na voorafname van 0,8428 % (stemt overeen met het deel dat naar de Duitstalige gemeenschap gaat) wordt de rest verdeeld over de Vlaamse en de Franse gemeenschap volgens hun aandeel in de gedeelde belastingen waarover de beide gemeenschappen te samen kunnen beschikken (m.a.w. hun aandeel in de som van de overgedragen PB en BTW).

2.3 **Gemeenschappelijke bepalingen**

De bijzondere wet regelt ook op aangepaste wijze de doorstorting van de middelen in het kader van de financieringswet vanuit het federale niveau naar de gewesten en de gemeenschappen. In de bestaande BFW worden in afwachting van de definitieve parameters voor het betrokken jaar in het bijzonder voor inflatie en reële groei van het BNI steeds de parameters gebruikt van het vorige jaar. Men noemt dat de “retroregel”. In het daaropvolgend jaar wordt een verrekening gemaakt op basis van de definitieve cijfers. In de praktijk is gebleken dat dergelijke formule aanleiding kan geven tot bijzonder grote schommelingen in de groei van de overgedragen middelen. De begroting 2001 is daar een typisch voorbeeld van. De federale overheid heeft in 2000 middelen doorgestort op basis van de parameters voor 1999. De uiteindelijke definitieve parameters voor 2000 zullen echter fors naar boven moeten aangepast worden, waardoor in 2001 een bijzonder grote positieve verrekening moet doorgevoerd worden. Om dat soort schommelingen in de toekomst te vermijden worden de voorlopige parameters voor inflatie en BNI – groei op een andere manier toegepast: met name op basis van de ramingen in het economisch budget van het betrokken jaar. De verwachting is dat dergelijke parameters nauwer zullen aansluiten

opbrengst in rekening worden gebracht. Mocht dat niet het geval zijn dan zouden de gewesten een inlevering moeten doen.

bij de uiteindelijke resultaten. Deze methode werd overigens reeds toegepast bij de opmaak van de begrotingen in de Vlaamse gemeenschap. Tenminste tot op zekere hoogte. De Vlaamse regering paste gewoonlijk “voorzichtige ramingen” toe. In het bijzonder werden op die manier begrotingen opgemaakt die niet ten volle afgestemd werden op de verwachte parameters.

Finaal verandert deze aanpak uiteraard niets aan de eigenlijke overdracht van de middelen, wel aan de jaarlijkse spreiding van de overgedragen middelen. Die spreiding is dan weer belangrijk voor de feitelijke begrotingsrealisaties van de gewesten en gemeenschappen.

De bestaande “retroregel” heeft als gevolg dat de effectieve overdrachten (van PB en de BTW) in 2001 voor de Vlaamse gemeenschap 1,38 mld € hoger liggen dan in 2000 (waarvan de overdrachten op hun beurt negatief beïnvloed waren door de negatieve verrekening voor 1999). In 2001 wordt een verrekening voor 2000 doorgevoerd ten belope van 342,98 mln €. Bovendien worden de ramingen voor 2001 zelf gebaseerd op de gunstige parameters van 2000 die zeker bij een definitieve raming naar beneden zullen moeten bijgesteld worden. Die negatieve verrekening zal dan doorgevoerd worden in 2002. Op dat ogenblik (tenminste in de veronderstelling dat de BFW werd gewijzigd) zal de federale overheid de “retroregel” verlaten en gebruik maken van de geraamde parameters voor 2002 (economische begroting). Eén en ander zal er toe leiden dat de effectieve doorstorting van de overdrachten vanuit federaal zelfs rekening houdend met de bijkomende middelen van het Lambermont – akkoord (dus afgezien van de middelen die dienen om de bijkomende uitgaven te financieren) nominaal in 2002 wellicht lager zal zijn dan in 2001.

3. *Weerslag van het Lambermont –akkoord op de ontvangsten van de Vlaamse gemeenschap op middellange en lange termijn*

Uit het voorgaande punt kan reeds opgemaakt worden dat de weerslag van het Lambermont – akkoord voor de Vlaamse gemeenschap vrij substantieel is. Cruciaal daarbij zijn natuurlijk de bijkomende middelen waartegenover geen bijkomende uitgaven staan.

Die netto bijkomende middelen worden enerzijds geleverd door de herfinanciering van de gemeenschappen en anderzijds door de winst die het Vlaamse gewest kan maken door de uitbreiding van de gewestelijke belastingen. Voorlopig wordt in de raming uitgegaan van een groei van de nieuwe gewestbelastingen in constante prijzen op 91 % van de reële BNI – groei (m.a.w. de groei van de negatieve bijdrage). Wel nemen we aan dat de effectieve opbrengst in 2002 hoger zal liggen dan wat de federale overheid ter compensatie van deze operatie in mindering zal brengen op de overdracht van de PB. Die winst wordt in de aangehouden ramingen dan verder op dat niveau doorgetrokken.

De effectieve evolutie van de nieuwe gewestelijke belastingen is overigens de enige parameter die invloed heeft op het effect van het Lambermont – akkoord op de ontvangsten van het Vlaamse gewest. Alle andere parameters met inbegrip van de regionale fiscale capaciteit zijn in dat opzicht neutraal. Dat is niet het geval voor het effect van de herfinanciering van de gemeenschappen. Bij een wijziging aan de regionale fiscale capaciteit (en daarmee samenhangende wijziging aan de regionale verdeling van de federale PB) wordt het effect voor de beide gemeenschappen beïnvloed. Hetzelfde geldt voor de verdeling van het aantal leerlingen over de beide gemeenschappen. Vermits bovendien vanaf 2007 voor het eerst door het Lambermont – akkoord de BTW – overdrachten aan de groei van de economie worden gekoppeld is ook de hypothese over economische groei van belang. En tenslotte wordt ook op de bijkomende middelen die voortvloeien uit de herfinanciering van de gemeenschappen de denataliteitscoëfficiënt toegepast. Ook die parameter kan de weerslag van het Lambermont – akkoord beïnvloeden.

In onderstaande berekeningen zijn een aantal scenario's uitgetest die aangeven in welke mate de bijkomende middelen van de herfinanciering van de gemeenschappen onderhevig zijn aan uiteenlopende hypothesen. De bedragen geven een aanduiding van de reële toename (uitgedrukt in prijzen van 2002).

Bij de analyse zijn volgende scenario's uitgetest:

basisscenario
 reële groei van het BNI 2,25 %
 ongewijzigde regionale fiscale capaciteit, stabilisatie van denataliteitscoëfficiënt en ongewijzigde verdeling leerlingen (niveau 2001)

1° variante
 reële groei van het BNI 2,5 %
 overige parameters zoals in basisscenario

2° variante
 verdere verbetering van de regionale fiscale capaciteit voor Vlaanderen, verslechtering voor Brussel en Wallonië

	2001	2010	2020
Vlaanderen	1,072084	1,118474	1,172375
Wallonië	0,881012	0,856685	0,830442
Brussel	0,967824	0,814207	0,671944

overige parameters zoals in basisscenario

3° variante
 scherpere denataliteitscoëfficiënt in Vlaanderen bij stabilisatie in Franse gemeenschap
 wat aanleiding is tot een dalend aandeel van het aandeel in de leerlingenpopulatie (wet van 23/05/2000)

	2001	2010	2020
Vlaamse gemeenschap	56,97%	56,33%	55,35%
Franse gemeenschap	43,03%	43,67%	44,65%

overige parameters zoals in basisscenario

Het basisscenario geeft duidelijk de belangrijke impact van de herfinanciering aan. In 2002 ontvangt de Vlaamse gemeenschap 118 mln € meer t.a.v. de ongewijzigde financieringswet. In 2010 is dat opgelopen tot 1.225 mln € en tegen 2015 wordt dat bijna 2.065 mln €. Gecumuleerd zal de Vlaamse gemeenschap tegen 2010 5.626 mln € meer ontvangen hebben, tegen 2015 14.309 mln €.

De herfinanciering van de gemeenschappen is pas vanaf 2007 onderhevig aan de conjunctuurevolutie. Bij een economische groei die 0,25 % - punt hoger ligt dan in het basisscenario loopt het verschil op jaarbasis op tot 167 mln € in 2015 (variante 1).

Een verder uiteenlopende evolutie van de regionale fiscale capaciteit (doortrekken van de trend uit de jaren '90 – variante 2) heeft effect op het resultaat vanaf 2002. In het begin is het effect vrij beperkt omdat de bijkomende middelen nog maar gedeeltelijk verdeeld worden volgens de verdeling van de personenbelasting. Geleidelijk wordt het effect belangrijker, maar alles bij mekaar toch redelijk beperkt. Tegen 2015 zou het verschil op jaarbasis bij een toch wel vrij sterke uiteenlopende regionale fiscaliteit toch nog beperkt blijven tot iets meer dan 100 mln €. Het effect op het geheel van de ontvangsten buiten het Lambermont – akkoord is uiteraard groter.

Een dalend Vlaams aandeel van het aantal leerlingen (variante 3, wat overeenstemt met een vermindering van het aantal leerlingen met 21.000 in Vlaanderen tegen 2010 oplopend tot 52.000 tegen 2020 bij gelijk blijvend aantal in de Franse gemeenschap) heeft een miniem effect op de bijkomende middelen van de herfinanciering van de gemeenschappen. En bovendien dooft dat effect geleidelijk aan uit om vanaf 2012 niet meer te spelen. Opnieuw valt op te merken dat die verdeling van het aantal leerlingen buiten het Lambermont – akkoord om wel effect heeft op de rest van de gemeenschapsmiddelen.

Tabel – weerslag van de herfinanciering van de gemeenschappen op de ontvangsten van de Vlaamse gemeenschap (in mln €, constante prijzen 2002) bij uiteenlopende scenario's

Vlaamse gemeenschap	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
basisscenario										
jaarlijks	118	206	295	512	586	737	893	1.053	1.225	1.405
gecumuleerd	118	325	619	1.131	1.718	2.455	3.347	4.401	5.626	7.031
1° variante										
jaarlijks	118	206	295	512	586	752	923	1.100	1.290	1.489
gecumuleerd	118	325	619	1.131	1.718	2.470	3.393	4.493	5.783	7.272
verschil basisscenario	0	0	0	0	0	15	30	47	65	84
2° variante										
jaarlijks	118	207	296	516	592	747	908	1.075	1.258	1.451
gecumuleerd	118	325	622	1.138	1.730	2.477	3.386	4.461	5.719	7.170
verschil basisscenario	0	1	2	4	6	10	15	22	33	46
3° variante										
jaarlijks	118	206	294	511	585	736	891	1.051	1.223	1.403
gecumuleerd	118	324	619	1.130	1.715	2.451	3.342	4.392	5.615	7.018
verschil basisscenario	0	0	0	-1	-1	-1	-2	-2	-2	-2
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
basisscenario										
jaarlijks	1.577	1.737	1.899	2.065	2.235	2.408	2.584	2.764	2.948	
gecumuleerd	8.608	10.345	12.244	14.309	16.544	18.952	21.536	24.300	27.248	
1° variante										
jaarlijks	1.681	1.861	2.045	2.232	2.424	2.621	2.822	3.027	3.237	
gecumuleerd	8.953	10.814	12.859	15.091	17.516	20.136	22.958	25.985	29.222	
verschil basisscenario	104	124	145	167	190	213	238	263	289	
2° variante										
jaarlijks	1.640	1.812	1.988	2.169	2.354	2.544	2.740	2.940	3.145	
gecumuleerd	8.810	10.621	12.609	14.778	17.132	19.676	22.416	25.356	28.501	
verschil basisscenario	63	75	88	103	119	137	156	176	197	
3° variante										
jaarlijks	1.577	1.737	1.899	2.065	2.235	2.408	2.584	2.764	2.948	
gecumuleerd	8.595	10.332	12.231	14.297	16.531	18.939	21.523	24.287	27.235	
verschil basisscenario	0	0	0	0	0	0	0	0	0	

alle bedragen uitgedrukt in prijzen van 2002