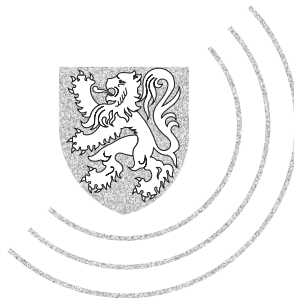


V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2002-2003

16 januari 2003

EVALUATIE

– van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen –

van de begroting 2003

Begroting 2003

Een evaluatie

Brussel, 15 januari 2003

EP011001

INHOUD

	Blz.
1. Ter inleiding	6
2. Samenvatting	7
2.1. Verwachte ingrepen op de begrotingsdynamiek bevestigd	7
2.2. De nieuwe toetsing van de HRF-norm verscherpt de budgettaire problemen	8
2.3. Uitdagingen voor de begrotingscontrole 2003	9
2.4. De begroting 2003 en de belangrijkste componenten ervan in een langetermijnperspectief	10
3. Een nieuw begrotingscontrole 2002	12
3.1. Cijfermatige analyse van de bijkomende aanpassingen	12
3.1.1. De middelenbegroting wordt verhoogd met € 59,5 miljoen	12
3.1.2. Aanpassingen aan de uitgavenbegroting	13
3.2. Beoordeling van de operatie	14
4. Begroting 2003 versus SERV-advies : ontvangsten, uitgaven en saldi	17
4.1. De raming van de ontvangsten 2003	17
4.1.1. Vergelijking SERV-ramingen met de ramingen van de initiële begroting	17
4.1.2. De herziening van de BNI-groei 1999-2001	25
4.1.3. Bijsturingen bij de budgetcontrole 2003	36
4.2. De uitgaven in de begroting 2003	41
4.2.1. Enige begrippen	41
4.2.2. Algemene resultaten	43
4.2.3. Bijsturingen bij de budgetcontrole 2003	48
4.3. Saldi, aanwending beleidsruimte en begrotingsnormen	49
4.3.1. Nieuwe regels voor de toetsing van het HRF-saldo (ESR-95)	49
4.3.2. Cijfermatige analyse	54
4.3.3. Bijsturingen bij de budgetcontrole 2003	63
4.3.4. Beoordeling	64
5. De beleidskeuzen in de initiële begroting 2003	72
5.1. De nieuwe initiatieven	74
5.1.1. In de algemene begroting (inclusief MINA-fonds, VIF en het zorgfonds)	74
5.1.2. De aangekondigde nieuwe initiatieven op het financieringsfonds (FFEU)	75
5.2. De besparingen en de ingrepen op ongewijzigd beleid	77
6. De uitdagingen van de komende begrotingscontrole	80

7. De begroting 2003 in een langetermijnperspectief	82
7.1. Algemeen – Ontvangsten, uitgaven saldi en beleidskredieten	82
7.2. De begroting uitgesplitst naar enkele grote rubrieken	85
7.2.1. Aandeel gewest- en gemeenschapsmateries : 1990, 1995-2003	85
7.2.2. Belang van lonen en investeringen in de begroting	86
7.2.3. Het aandeel van de beleidskredieten met een economische finaliteit	87
BIJLAGEN	89

1. *Ter inleiding*

Jaarlijks maakt de SERV in de loop van januari een evaluatie van de begroting van het lopende jaar zoals goedgekeurd door het Vlaams parlement. Het is daarbij eerst en vooral de bedoeling om de goedgekeurde begroting te vergelijken met het eigenlijke begrotingsadvies dat de SERV uitbrengt in de loop van juli. De evaluatie heeft op een eerste plaats een informatief opzet. De bespreking van de eigenlijke beleidskeuzen is voorbehouden voor het advies zelf.

Voor deze evaluatie zijn er evenwel enkele specifieke zaken. Ten eerste heeft de Hoge Raad voor Financiën (HRF) in zijn advies van 2002 enkele fundamentele wijzigingen aangebracht aan de wijze waarop de gewesten en gemeenschappen worden getoetst op de naleving van de begrotingsnormen. Dat is overigens gebeurd in uitvoering van een akkoord tussen de federale regering en de regeringen van de gewesten en de gemeenschappen. Het advies van de HRF was nog niet beschikbaar bij de goedkeuring van het SERV – juli en deze nieuwe toetsing kon dus ook niet besproken worden in het SERV – advies. In deze evaluatie komt dat uitgebreid aan bod.

Daarnaast zal de regering opnieuw zoals vorig jaar geconfronteerd worden met forse aanpassingen aan de geraamde middelen. Om die reden geven wij dan ook in deze nota een eerste aanzet van de te verwachten uitdagingen bij de eerstkomende begrotingscontrole.

De hiernavolgende evaluatienota bevat in eerste instantie (punt 3) een korte bespreking van de meest recente aanpassing van de begroting 2002 (ook door het parlement goedgekeurd in december). In punt 4 volgt een grondige vergelijking tussen de ramingen van de SERV en de initiële begroting (zowel langs de middelenzijde als langs de kant van de uitgaven). Bijzondere aandacht gaat uit naar de beoordeling van de begroting in het kader van de gewijzigde toetsing van de HRF. Punt 5 bevat een bespreking van de beleidskeuzen die de regering bij de opmaak van de initiële begroting heeft gemaakt (nieuwe initiatieven en ingrepen op de begrotingsdynamiek). In punt 6 worden de belangrijkste uitdagingen voor de eerstkomende begrotingscontrole samengevat. En punt 7 bevat de gebruikelijke situering van de nieuwe begroting in een historisch meerjarenperspectief.

Voorafgaand is in punt 2 een samenvatting opgenomen van de voornaamste bevindingen.

2. Samenvatting

2.1 Verwachte ingrepen op de begrotingsdynamiek bevestigd

In de lijn met de ramingen die ook al in de vorige jaren werden gemaakt voorspelde het SERV – advies van juli scherpe begrotingsproblemen voor 2003. De SERV ging er vanuit dat de regering voor ongeveer € 327 mln zou moeten besparen op de groeidynamiek bij ongewijzigd beleid om in overeenstemming te blijven met de HRF – normering. Deze raming was niet overdreven pessimistisch. De concrete gegevens van de initiële begroting 2003 bevestigden dat overduidelijk.

De raming van de SERV bleek achteraf zeker wat de middelen betreft vrij optimistisch. Niet alleen werd nog uitgegaan van heel optimistische groeiverwachtingen voor 2003, maar ook blijkt achteraf dat de regering geconfronteerd werd met uitgesproken minder positieve ramingen voor de gewestbelastingen. Dat is opmerkelijk omdat precies die ramingen van de SERV in eerste reacties vanwege de regering als overdreven pessimistisch werden bestempeld. Globaal komen de algemene middelen in de initiële begroting 2003 € 104 mln lager uit dan wat de SERV had geraamd.

Er was dan ook geen ruimte voor nieuwe initiatieven. Daarvoor werd nogmaals beroep gedaan op het Financieringsfonds voor schuldafbouw en eenmalige investeringen” (FFEU). Vooruitlopend op de komende begrotingscontrole en vooral op basis van een bijkomende aanpassing van de begroting 2002 werd ruimte gecreëerd voor een nieuwe bijkomende dotatie aan het fonds. De nadruk bij de begroting zelf lag duidelijk bij besparingen of ingrepen langs de ontvangsten. Tegenover een begrotingsevolutie bij ongewijzigd beleid (gecorrigeerde SERV – raming) is voor iets meer dan € 400 mln ingegrepen op het niveau van de beleidskredieten. De meest belangrijke ingreep had betrekking op de zorgverzekering: voor meer dan € 97 mln (waarvan 52,5 via verhoogde bijdragen). Op het niveau van de betalingskredieten was de ingreep nog groter: ruim € 525 mln. Een ingreep die overigens nog fors getemperd is door het feit dat meer dan oorspronkelijk door de SERV geraamd gebruik is gemaakt van reserves op MINA - fonds en VIF. De kloof tussen de ingrepen op de beleidskredieten en op de betalingskredieten geeft aan dat een niet onbelangrijk deel van de besparingen te maken hebben met grotere spreiding. Meest opvallend is daarbij de aanpassingen die men doorgevoerd heeft op het recent nieuw ingevoerde mechanisme voor het gemeentefonds. Reserves gebruiken en spreiden leidt uiteraard tot problemen in latere jaren.

De verschillende operaties hebben als gevolg dat de begrotingsuitgaven t.a.v. de aangepaste begroting 2002 substantieel onder de vorig jaar gebruikte groeinorm van 2 % (reëel) uitkomen: 1,31 % (we maken daarbij abstractie van de middelen die in 2002 met de bijdrage van de nationale loterij worden gefinancierd). In de SERV - raming ongewijzigd beleid werd ook al uitgegaan van een kleinere groei op de beleidskredieten in vergelijking met de uitgaven. Dat wordt bevestigd, tegenover 2002 groeien de beleidskredieten reëel amper met 0,75 %.

2.2 De nieuwe toetsing van de HRF – norm verscherpt de budgettaire problemen

In maart 2002 hebben de federale regering en de regeringen van de gewesten en de gemeenschappen afgesproken dat voortaan de begrotingen van de deelgebieden zullen getoetst worden volgens de strikte definities van ESR – 95. Op die manier worden hun saldi dan beoordeeld zoals dat ook het geval is voor de federale overheid, de sociale zekerheid en de gezamenlijke overheid. In de aanpak van de HRF tot nu toe was dat niet volledig het geval. Het verschil heeft vooral te maken met het feit dat in de ESR – benadering alle instellingen (DAB's en VOI, voor zover ze tot de overheid gerekend worden) mee geconsolideerd worden met de algemene begroting. In zijn advies van 2002 heeft de HRF deze afspraak verder geconcretiseerd en al toegepast voor de beoordeling van de aangepaste begrotingen 2002. Voor 2002 geldt nog een overgangperiode, vanaf 2003 is de strikte ESR – methode van toepassing.

Voor 2002 geeft de HRF trouwens aan dat op de aangepaste begroting (versie juli 2002) niet alleen een evenwicht moet bereikt worden op de geconsolideerde instellingen (wat niet aanwending van daarop begrote uitgaven impliceert), maar dat de algemene begroting ook voor € 400 mln begrote uitgaven onbenut zou moeten laten. In deze nota is dezelfde toetsing uitgewerkt voor de meest recente aangepaste begroting. De oorspronkelijke resultaten worden in belangrijke mate bevestigd. De onderbenutting zou wel kleiner worden omdat op grond van de recente begrotingsaanpassing sowieso mag verondersteld worden dat de reservevorming (tenminste op korte termijn via het FFEU) groter zal zijn.

In de algemene toelichting bij de begroting maakt de regering ook een toetsing van de norm, rekening houdend met de nieuwe voorschriften. Voor het eerst is bij die toetsing bij voorbaat uitgegaan van een zekere onderbenutting van de begrotingskredieten. Zonder deze onderbenutting zou de regering geen begroting kunnen neerleggen die de norm respecteert.

Voorts is er ook alleen maar overeenstemming voorzover de regering er in slaagt het negatieve ESR – saldo op de DAB's en VOI (exclusief zorgfonds) te houden op ongeveer € 74 mln. Die toetsing is echter onvolledig en geeft dan ook een te rooskleurig beeld van wat de regering met de begroting zal moeten doen. De vereiste onderbenutting zal uitgesproken hoger moeten zijn dan wat nu voorgesteld wordt. Op basis van onze analyse kunnen we aangeven dat op het geheel van de algemene begroting en de diverse instellingen € 491 mln begrote uitgaven onbenut moeten blijven. De uitvoering van de begrotingen in de afgelopen jaren geeft aan dat dergelijke onderbenutting niet onrealistisch is. En er wordt dan ook vrij vlug vanuit gegaan dat dit ook voor de toekomst geldt. Er wordt daarbij echter over het hoofd gezien dat dergelijke onderbenutting in het verleden afhankelijk was van heel specifieke factoren en dat het hoe dan ook maar de vraag blijft wat precies de gevolgen zijn van dergelijke aanpak. Het is dan ook nodig indicaties te geven over de rubrieken in de begroting waarop deze onderbenutting van toepassing zal zijn. Op die manier kan beter de haalbaarheid ervan ingeschat worden en zal ook blijken of al dan niet essentiële onderdelen van het beleid van de Vlaamse regering in het gedrang komen.

De overgang naar de nieuwe begrotingstoetsing laat de eigenlijke begrotingsnormen ongemoeid. Maar door het volledig consolideren van alle instellingen (aangevuld met het verdelen van het vereiste netto saldo op kredietverleningen en participaties) is er wel sprake van een feitelijk strengere – ook meer volledige - norm. Dat is tenminste het geval op korte termijn. Terwijl de vroegere HRF – toetsing zonder problemen nog toeliet gebruik te maken van enige reserves op sommige instellingen is dat nu onmiddellijk niet meer het geval.

2.3 Uitdagingen voor de begrotingscontrole 2003

De vereisten van de norm zullen in de loop van het begrotingsjaar nog scherper worden. In het bijzonder door dat de Vlaamse gemeenschap de herziene groeicijfers voor de periode 1999 – 2001 moet verwerken in haar begroting 2003 is een forse daling van de middelen in vergelijking met de initiële begroting onvermijdelijk. Bovendien is ook zeker rekening te houden met slechtere economische vooruitzichten. We gaan er voorlopig vanuit dat in plaats van een groei van 2,4 % de regering het zal moeten doen met 1,9 % in 2003. Voor 2002 wordt de iets lagere economische groei (in vergelijking met eerdere ramingen) echter wellicht gecompenseerd door een verbetering van de ruilvoet. Dat heeft positieve gevolgen voor de groeivoet in de financieringswet: in plaats van de oorspronkelijke 0,9 wordt het 1,3 %.

Er is voor de tegenvallende parameters nog enige compensatie te verwachten, o.m. op het vlak van de gewestbelastingen. Per saldo verwachten we een daling van de middelen in vergelijking met de initiële begroting van ongeveer € 77 mln. De herziening van de parameters voor 1999 – 2001 zorgt voor een daling van € 209,1 mln. De lagere economische groei in 2003 veroorzaakt een bijkomende daling van € 39,2 mln. Dat wordt wel gecompenseerd door de hogere inflatie in 2002 (+ € 38,7 mln), door betere BNI – groei in 2002 (+ € 74 mln), door hogere ramingen van de gewestbelastingen (+ € 35,2 mln) en overige factoren (+ 23,2 mln).

Voorlopig houden we het voor de uitgaven ook op een lichte daling, wat erg optimistisch is (o.m. rekening houdend met het feit dat de regering zelf een aantal zaken heeft doorverwezen naar de begrotingscontrole).

Op basis van die hypothesen zou de regering bij de eerstvolgende begrotingscontrole voor ongeveer € 61,5 mln bijkomende maatregelen moeten nemen om de begroting op de uitgangspositie te brengen van de initiële begroting. Men moet hierbij wel bedenken dat de daling van de economische groei in 2003 met 0,1 % aanleiding is tot € 7,8 mln minder middelen. Dergelijke daling in 2002 heeft een dubbel effect in 2003. Als de tegenvallende groei in 2003 aanleiding zou zijn tot een niveau zoals recent door de federale minister van begroting vooropgezet (1,05 % en bij stabilisatie van de ruilvoet ook een zelfde BNI – groei) dan wordt het niveau aan bijkomende inspanningen iets meer dan verdubbeld (€ 128,1 mln in plaats van 61,5). Als de regering – zoals min of meer aangekondigd – zou gebruik maken van de mogelijkheid om op basis van vroegere prestaties in 2003 een versoepeling van de norm af te dwingen dan zou die kloof kunnen gedicht worden. Er is immers in die hypothese maximaal een versoepeling mogelijk met ongeveer € 135 mln. Voorwaarde is natuurlijk wel dat de federale regering dergelijke versoepeling ook effectief aanvaardt.

2.4 De begroting 2003 en de belangrijkste componenten ervan in een lange termijnperspectief

Van 1998 tot en met 2001 werd er steeds een begroting opgesteld met een overschot. In 2002 was dat niet het geval, maar in 2003 wordt deze trend verder gezet, zij het met een zeer klein overschot.

De sterke groei van de beleidskredieten die zich voordeed in de tweede helft van de jaren negentig, is duidelijk afgeremd. In 2002 was deze groei eveneens beperkt, maar daar speelden ingrepen mee op de inkomstenbegroting. De beperkte groei in 2003 heeft uitsluitend te maken met de krappe beleidsruimte.

Ook de uitgavengroei is beperkt, maar opvallend is dat de groei van de primaire uitgaven lager ligt dan de groei van de totale uitgaven.

Dit heeft te maken met het aandeel van de aflossingen die weer toenemen in 2003. De intrestlast daalt al onafgebroken de laatste 10 jaar en legt in 2003 nog maar een beslag op 0,86% van de uitgaven, hetgeen net de helft is van het aandeel in 2000. Het aandeel van de lonen in de begroting 2003 stijgt met bijna 2%-punt, hetgeen bijna evenveel is als het voorgaande jaar terwijl de voorgaande jaren zich eerder een dalende trend aftekende. Dit is een aanduiding dat de heroverwegingen weinig invloed hebben op de loonkredieten in tegenstelling tot de andere kredieten. Tegenover een groei van het loonaandeel daalt het aandeel van de investeringen tot net boven de 10%. Na een stijging van het aandeel in de laatste jaren tot en met 2001, wordt de ommekeer die vorig jaar werd ingezet bevestigd. Deze daling wordt enerzijds veroorzaakt doordat de renovatiepremies niet meer zijn opgenomen in de begroting van 2003 en anderzijds omdat de investeringsuitgaven op het VIF verminderen. Deze daling bij het VIF is ook een belangrijke factor bij de daling van de economische beleidskredieten. Het aandeel hiervan daalt in 2003 verder en komt op het laagste niveau sinds 1990. Hierbij is wel geen rekening gehouden met de middelen van het financieringsfonds.

3. Een nieuwe begrotingscontrole 2002

Bij de opmaak van het advies in juli vertrekt de SERV van de aangepaste begroting van het lopend jaar. In principe levert deze aanpassing een definitieve begroting op, afgezien van een aantal technische aanpassingen die nog op het einde van het jaar kunnen doorgevoerd worden. De voorgaande jaren werden er echter nog belangrijke beslissingen genomen die verstekkende gevolgen hadden voor de begroting zelf en voor de uitgangspositie van de begroting van het daaropvolgende jaar. In 2000 betrof het de oprichting van het Financieringsfonds voor eenmalige uitgaven, terwijl er in 2001 en 2002 nog een bijkomende begrotingsaanpassing werd doorgevoerd op het einde van het jaar. Op 25 oktober 2002 diende de regering nog twee ontwerpen van decreet in, waarbij enerzijds de middelenbegroting werd aangepast en anderzijds de uitgavenbegroting. Deze bijkomende begrotingsaanpassing had tot doel om een aantal technische aanpassingen door te voeren, maar daarnaast ook om te anticiperen op de begrotingscontrole 2003. Bij de besluitvorming rond de begrotingsopmaak 2003 werden er bovendien afspraken gemaakt die repercussies hebben op de begroting 2002. De beslissing tot het aanleggen van een conjunctuurprovisie binnen de begroting 2002 ten belope van € 122,7 miljoen is hiervan een belangrijke component. Door het instrument van het financieringsfonds kan deze conjunctuurreserve aangewend worden om de begroting van 2003 wat meer ademruimte te geven. Een provisioneel krediet dient in principe voor uitgaven waarvan de bestemming gedurende het begrotingsjaar nog definitief moet bepaald worden. Dit provisioneel krediet zal echter niet meer verdeeld worden over andere basisallocaties in 2002. Daardoor zullen de middelen opgenomen worden in het financieringsfonds op het einde van het jaar, en kunnen ze naar aanleiding van de begrotingscontrole 2003 een nieuwe bestemming krijgen.

Doordat het financieringsfonds in 2003 over bijkomende middelen kan beschikken, kunnen een aantal geplande investeringen doorgeschoven worden naar het financieringsfonds en moeten ze niet meer ingeschreven worden in de begroting.

Vooraleer deze operatie te beoordelen, is het van belang te weten welke wijzigingen juist werden aangebracht.

3.1 Cijfermatige analyse van de bijkomende aanpassingen

3.1.1 De middelenbegroting wordt verhoogd met € 59,5 miljoen

Bij de voorbereiding van de begrotingsopmaak van 2003 ging de regering uit van optimistische vooruitzichten in verband met de inkomstenbegroting van 2002.

Vooraf de gewestbelastingen van 2002 zouden hoger uitvallen dan geraamd in de initiële begroting. Er was sprake van een meerontvangst van € 37,2 mln. Uiteindelijk kon er slechts € 9,97 mln worden ingeschreven in de aangepaste middelenbegroting. In het totaal kon de middelenbegroting verhoogd worden met € 59,5 mln. Voor een groot deel gaat het echter om middelen die reeds belast zijn of is er niet echt sprake van nieuwe middelen.

Voor € 14 mln gaat het om terugstortingen van VOI's in het kader van een besparingsoperatie. Aangezien de dotaties aan deze VOI reeds uitbetaald werden, dient er een terugstorting te gebeuren. Het gaat om dotaties aan het VIPA, VFSIPH en de VDAB.

Hoewel hierdoor de middelenbegroting toeneemt, gaat het niet om bijkomende middelen maar wel om een besparingsmaatregel. In dit kader is het van belang om op te merken dat de VDAB niet enkel middelen moet terugstorten, maar daarnaast de dotatie verminderd wordt met € 2,9 mln.

Daarnaast wordt de middelenbegroting gespijsd met bijkomende middelen waar ook nieuwe uitgaven tegenover staan. Het gaat om het saldo van het Landbouwfonds dat in het kader van de Lambermontverdragen overgeheveld wordt naar Vlaanderen evenals het aandeel in de winst van de Nationale loterij. In het totaal gaat het om een bedrag van € 28,7 mln. Deze wijzigingen verhogen niet de netto-beleidsruimte van de Vlaamse overheid.

Tenslotte worden de middelen voor het kijk- en luistergeld verhoogd met € 10 mln en kan de Vlaamse overheid rekenen op bijkomende ontvangsten van de federale overheid voor tewerkstellingsprogramma's (€ 6,7 mln).

3.1.2 *Aanpassingen aan de uitgavenbegroting*

Naar aanleiding van de derde begrotingscontrole stijgen de begrote uitgaven met € 63 mln. Dit is het resultaat van een daling op een aantal posten die ruimschoots gecompenseerd wordt door bijkomende uitgaven of provisies.

Zo wordt de intrest- en aflossingslast verlaagd met respectievelijk € 17 mln en € 53 mln en ook de dotatie voor het investeringsfonds, het VFSIPH, het Vlaams Audiovisueel fonds en de VDAB worden naar beneden herzien voor een totaal bedrag van € 57 mln. In dit laatste bedrag is geen rekening gehouden met de verschuiving van de middelen van het Fonds Flankerend Economisch beleid (Hermesfonds) naar een andere basisallocatie. De grootste daling doet zich voor op het investeringsfonds waar op basis van de recentste afbetalingskalenders het krediet voor de geprefinancierde trekkingsrechten kon verminderd worden.

Wat de aflossingen betreft wordt er geen afbetaling gedaan voor ALESH. De Vlaamse overheid is niet verplicht om hiervoor aflossingen te verrichten en kan dus hierop besparen.

De daling van de intrestlast kan gerealiseerd worden doordat GIMVINDUS NV een deel van de intrestlast voor het consortiumkrediet zal betalen. In ruil hiervoor vermindert de achtergestelde schuld van de NV aan de Vlaamse gemeenschap met eenzelfde bedrag.

Ook een aantal andere basisallocaties werden verminderd. Bij het programma "Huisvesting" werden de uitgaven beperkt met € 9,3 mln, de terugbetalingen aan Nederland voor gedane investeringsuitgaven kunnen verminderen met € 25 mln en de informaticakosten voor het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap waren ook 15 mln te hoog ingeschat.

Deze daling van de uitgaven werd aangewend om bijkomende uitgaven te financieren. Zo wordt de dotatie van het zorgfonds verhoogd met € 45 mln (waarvan € 25 mln extra-reservering), stijgt de provisie voor salarissen met € 29 mln op basis van nieuwe ramingen en stijgen de uitgaven doordat de subsidies van de Nationale Loterij worden ingeschreven in de begroting voor een bedrag van € 34 mln. Tenslotte werden er nog een aantal andere, kleinere wijzigingen aangebracht. In het totaal stijgen de uitgaven op die manier met ongeveer € 120 mln. Samen met het aanleggen van een conjunctuurreserve komt men aan een bedrag van € 242 mln bijkomende uitgaven, die gedeeltelijk gecompenseerd worden door een daling van de uitgaven. Het totaal geeft een netto-stijging van € 63,5 mln.

3.2 Beoordeling van de operatie

Een eerste punt van analyse betreft de gevolgen voor de normnaleving. In de algemene uitgavenbegroting is de stijging van de uitgaven lichtjes hoger dan de stijging van de inkomsten. Om van deze cijfers over te stappen naar het saldo dat in aanmerking wordt genomen voor het HRF-saldo (zie 4.3.1) dienen een aantal aanpassingen te gebeuren.

Enerzijds tellen de aflossingen niet mee voor het berekenen van de norm. Aangezien een belangrijk deel van de uitgavenvermindering wordt gerealiseerd door geen schuldaflossing voor ALESH te voorzien in 2002 mag geen rekening gehouden worden met deze vermindering van uitgaven. Daarnaast dient echter de extra-reservering voor het zorgfonds ten belope van € 25 mln afgetrokken te worden van de uitgaven. Ook het bedrag van € 12 mln in verband met kapitaalparticipaties in het amortisatiefonds (overheveling van Hermes-fonds waar het nog niet beschouwd werd als kapitaalparticipatie), is geen uitgave die meetelt voor het saldo.

Indien men met deze drie factoren rekening houdt vermindert het saldo met € 16 mln. Tenslotte moet men ook de consolidatie met de DAB en VOI doorvoeren. De begrotingsaanpassing van het najaar 2002 heeft ook hier een aantal wijzigingen aangebracht. De meest opvallende wijziging zijn de verminderingen die worden doorgevoerd op het Hermesfonds. Zoals reeds gezegd werd vanuit dit fonds een bedrag van € 12 mln overgeheveld naar de algemene uitgavenbegroting. Daarnaast zijn er nog besparingen doorgevoerd ten belope van € 40 mln. Hoewel deze besparingen geen weerslag hebben op de algemene uitgavenbegroting, beïnvloeden ze wel het HRF-saldo in 2002.

In het totaal is er dus sprake van een stijging van het HRF-saldo na de derde begrotingscontrole die ongeveer € 19 mln bedraagt, zij het dat € 12 mln hiervan voorkomt door een andere classificatie.

Een tweede belangrijk punt betreft de conjunctuurreserve (€ 122,7 mln) en het effect ervan op de begroting 2002 en 2003. Zoals reeds gesteld werd deze conjunctuurreserve ingeschreven met het oog op de begroting 2003. Doordat deze reserve niet meer kan aangewend worden in 2002 zal dit bedrag op het einde van het jaar overgemaakt worden aan het financieringsfonds en kan het in 2003 toegewezen worden.

Op het niveau van de begroting 2002 (in tegenstelling tot de effectieve uitgaven) is deze operatie neutraal voor het saldo in de mate dat ze gefinancierd wordt door besparingen op andere posten. Op het niveau van de begroting moet de conjunctuurreserve immers beschouwd worden als een uitgave.

Wat de uitvoering van de begroting betreft dient deze stelling genuanceerd te worden. Aangezien de conjunctuurreserve in 2002 niet meer kan aangewend worden, zullen de effectieve uitgaven die voor het HRF-saldo in aanmerking genomen worden minstens € 122,7 mln lager liggen dan de begroting aangeeft. De dotatie aan het financieringsfonds op het einde van het jaar wordt immers niet beschouwd als een uitgave maar als een reservering. Door het verminderen van een aantal basisallocaties of door de VOI te verplichten om dotaties terug te storten verlaagt de begrotingscontrole in elk geval de mogelijkheid om uitgaven te verrichten in 2002. Het heroriënteren van uitgaven naar de conjunctuurreserve zal dus in principe het HRF-saldo bij uitvoering verbeteren, zij het dat de verbetering minder zal bedragen dan de som die is ingeschreven in de conjunctuurreserve. Niet alle begrotingsposten waarop de begrotingscontrole verminderingen heeft aangebracht zouden immers volledig aangewend zijn om effectief betalingen mee te verrichten. Sommige heroriënteringen waren immers technische aanpassingen op basisallocaties waar teveel middelen voorzien waren.

Eenzelfde redenering kan gemaakt worden wat de gevolgen voor de begroting 2003 betreft. Doordat de conjunctuurreserve op het einde van het jaar wordt overgeheveld naar het financieringsfonds zal dit bedrag bij de begrotingscontrole van 2003 kunnen aangewend worden. Maar ook hier is het effect lager dan het bedrag van de conjunctuurreserve.

4. Begroting 2003 versus SERV-advies: ontvangsten, uitgaven en saldi

4.1 De raming van de ontvangsten 2003

4.1.1 Vergelijking SERV – ramingen met de ramingen van de initiële begroting

In het begrotingsadvies is tot nu toe bij de raming van de ontvangsten hoofdzakelijk de nadruk gelegd op de middelen die worden ingeschreven in de algemene begroting (zowel de strikte algemene middelen als de middelen toegewezen aan een aantal begrotingsfondsen). In het licht van de gewijzigde toetsing van de HRF – norm (voor een bespreking zie verder) zal in de toekomst ook meer aandacht moeten besteed worden aan de eigen ontvangsten die de diverse instellingen (DAB en VOI) realiseren. Voorlopig hebben we dat in onze ramingen beperkt tot enkele belangrijke DAB (MINA – fonds, VIF en loodswezen) en een VOI (zorgfonds). In de hiernavolgende vergelijking wordt dan ook in de eerste plaats daarop de aandacht gevestigd. Aanvullend komen ook de andere instellingen aan bod.

In tabel 4.1 wordt de raming uit het SERV – advies vergeleken met de raming van de goedgekeurde initiële begroting 2003. In bijlage is meer in detail een overzicht gegeven van de verschillende ontvangstenposten.

De raming in het SERV – advies van juli over de beschikbare middelen op de algemene begroting in 2003 was duidelijk optimistisch. Uiteindelijk heeft de regering in haar initiële begroting die middelen ongeveer € 104 mln lager ingeschat. De meest opvallende afwijking gaat over de raming van de gewestbelastingen. Daarnaast is er ook nog een substantiële afwijking voor de middelen afkomstig van de BFW. Het verschil op de toegewezen ontvangsten (in plus) heeft o.m. te maken met verschuiving van posten (van algemene middelen naar toegewezen ontvangsten). Een deel van de niet – fiscale algemene ontvangsten is verschoven naar de toegewezen ontvangsten¹. De belangrijkste stijging wordt echter geboekt op het vernieuwingsfonds (decreet op de leegstand). Door een decreetwijziging bij het programmadecreet aangepaste begroting 2002 is een regeling ingevoerd om meer werk te maken van de afhandeling van bezwaarschriften en van de snellere inning van de afgewezen bezwaarschriften. Er is daarop een grote achterstand opgelopen en met het oog daarop is tijdelijke externe ondersteuning ingeschakeld.

De kosten daarvan komen voortaan ten laste van het vernieuwingsfonds. Ter dekking daarvan worden ook de betreffende ontvangsten daarop tijdelijk geboekt. De regering rekent in ieder geval op een fors versnelde afhandeling waardoor in vergelijking met 2002 de ontvangsten zouden stijgen met ongeveer € 28 mln. In het advies werd daar nog geen rekening mee gehouden. Ook op de overige ontvangsten - algemene middelen is er een vrij grote afwijking. Dat heeft hoofdzakelijk te maken met het feit dat in de initiële begroting opnieuw een redelijk groot bedrag is opgenomen voor verkoop van onroerende goederen (€ 40,7 mln) die in het SERV – advies als eenmalige opbrengsten werden beschouwd voor 2002.

We spitsen de aandacht toe op de middelen van de BFW en op de gewestbelastingen (zie voor meer gedetailleerde gegevens de bijlage Ia en Ib). Verder volgt enige commentaar op de ramingen van de "eigen ontvangsten".

Tabel 4.1 – ontvangsten 2003 advies versus initiële begroting (in € mln)

	2002		advies	2003 initiële begroting	afwijking
	initieel	bc *			
algemene ontvangsten (a)	16.913,87	16.642,98	17.264,39	17.124,96	-139,43
middelen BFW (PB + BTW)	(13.087,43)	(12.880,90)	(13.375,32)	(13.348,09)	-(27,23)
gewestbelastingen	(2.890,35)	(2.769,31)	(2.988,27)	(2.854,47)	-(133,80)
dotatie kijk - en luistergeld	(456,51)	(455,29)	(463,02)	(462,36)	-(0,66)
overige ontvangsten	(479,58)	(537,49)	(437,79)	(460,04)	(22,25)
toegewezen ontvangsten (b)	50,74	69,87	69,45	104,72	35,27
totaal (a + b)	16.964,61	16.712,86	17.333,84	17.229,68	-104,16
jaarlijkse groei (t.a.v. bc)			620,98	516,82	
jaarlijkse reële groei			2,18%	1,57%	
eigen ontvangsten DAB	494,76	503,17	495,56	569,68	74,11

* na tweede aanpassing middelenbegroting 2002

incl middelen nationale loterij (80 %) 27,24

inclusief terugstortingen VOI 14,07

¹ Vanaf 2003 worden voortaan alle inschrijvingsgelden van het kunstonderwijs gestort in een begrotingsfonds.

De “middelen BFW”

Die zijn uiteraard zeer sterk afhankelijk van de ramingen van de verschillende parameters die van toepassing zijn in de BFW. Tussen de opmaak van het begrotingsadvies in juli en de opmaak van de initiële begroting door de Vlaamse regering in september zijn een aantal meer recente parameters beschikbaar gekomen. In het advies waren die nog niet verwerkt, in de initiële begroting wel. Het gaat in het bijzonder om de macro-economische parameters (BNI en inflatie) en de regionale verdeling van de opbrengsten van de personenbelasting. De uiteenlopende parameters beïnvloeden de “vermoedelijke” ramingen voor 2002 (met impact op de verrekening die er voor 2002 in 2003 moet gebeuren) en de initiële begroting 2003 zelf.

Voor BNI en inflatie in 2002 – 2003 steunde het SERV – advies nog op de ramingen van het planbureau van april 2002². Voor 2001 werd de BNI – groei aangepast aan de meest recente raming van het INR die op dat ogenblik bekend was³. De Vlaamse regering kon bij de opmaak van de begroting gebruik maken van de nieuwe ramingen van het economisch budget 2003 en dit voor de jaren 2002 - 2003⁴. Voor 2001 werd nog geen rekening gehouden met de dan reeds bekende eerste herziene raming van het INR (herzien in vergelijking met het definitieve groeicijfer voor de berekening van de middelen 2001, raming van de jaarlijkse aggregaten op basis van de kwartaalrekeningen). De regionale verdeling van de personenbelasting was in het advies nog altijd gebaseerd op de resultaten van het aanslagjaar 2000, de regering kon gebruik maken van de resultaten van het aanslagjaar 2001. Die worden toegepast vanaf de begroting 2002.

De uiteenlopende parameters kunnen als volgt samengevat worden.

	BNi (%)			inflatie (%)			aandeel PB (%)
	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2002 - 2003
advies	0,92	0,90	3,13	2,47	1,70	1,50	62,43
begroting	1,00	0,90	2,40	2,47	1,50	1,40	62,70

² Federaal planbureau – Economische vooruitzichten 2002 – 2007 (april 2002).

³ INR – raming van de jaarlijkse aggregaten 2001 (deel 1) (april 2002).

⁴ INR – economische begroting, economische vooruitzichten 2003 (september 2003).

De herziene BNI – groei voor 2001 heeft impact op de middelen vanaf 2002. Die herziening werd niet aangehouden in de raming van de initiële begroting. Ondertussen is gebleken dat niet alleen het cijfer voor 2001 herzien werd (en overigens nog substantiëler), ook de groeicijfers voor 1999 en 2000 werden nog herzien. Dat heeft aanleiding gegeven tot een discussie tussen de federale regering en de deelgebieden. Voor een bespreking daarvan zie verder onder punt 4.1.2. Die voorlopig licht herziene groeivoet voor 2001 in het advies heeft een beperkte negatieve weerslag op de middelen in 2002 en 2003 in vergelijking met de raming van de initiële begroting. Dat wordt ruimschoots gecompenseerd door de uitgesproken optimistischere verwachtingen voor de groei in 2003. Tegenover een uiteindelijk aangehouden groei in de initiële begroting van 2,40 % stond in het advies nog een groei van 3,13 %. Bovendien werd ook de inflatie zowel in 2002, als in 2003 in het advies lichtjes hoger ingeschat. Het geheel van deze hypothesen heeft er toe geleid dat de raming van het advies voor 2003 € 121 mln hoger was dan wat in de initiële begroting is aangehouden.

Dat substantiële verschil werd wel in belangrijke mate gecompenseerd door de gewijzigde regionale verdeling van de personenbelasting. Vlaanderen ziet zijn aandeel in de federale opbrengsten van de personenbelasting in het aanslagjaar 2001 stijgen van 62,43 % tot 62,70 %⁵. Die verbeterde regionale fiscale capaciteit werkt door in de middelen van 2002 en 2003. In de praktijk komt dat er op neer dat in 2002 de groei van de overgedragen PB (gewest en gemeenschap) niet alleen wordt aangepast met de inflatie en de reële BNI – groei, maar ook met een factor 1,00432 (gelijk aan de stijging van het regionaal aandeel). De impact van die verbeterde regionale fiscale capaciteit is substantieel en compenseert dan ook voor een groot deel de lagere macro-economische parameters. Globaal komt de initiële begroting 2003 voor de middelen van de BFW uit op € 26,8 mln minder dan in het advies van juli.

De gewestbelastingen

De regering schat de evolutie van de gewestbelastingen uitgesproken pessimistischer in dan wat het geval was in het SERV – advies van juli, namelijk een verschil van meer dan € 133,8 mln. Dat is om diverse redenen heel opmerkelijk.

⁵

Het aandeel van Wallonië daalt opnieuw van 28,54 % tot 28,26 %, het aandeel van Brussel stijgt lichtjes van 9,03 % tot 9,04 %.

De eerste reacties van regeringswege op de resultaten van het SERV – advies gingen precies over de pessimistische hypothesen die de SERV hanteerde voor de raming van de gewestbelastingen. Er werd in het bijzonder gewezen op de spectaculaire groei van de successierechten en de evolutie van de registratierechten was voor de regering aanleiding om de SERV – ramingen te bestempelen als “het meest pessimistische scenario”.

Die optimistische vooruitzichten waren overigens ook de basis om bij de opmaak van de begroting 2003 in voorbereiding op de septemberverklaring aanpassingen aan de middelenramingen voor 2002 in het vooruitzicht te stellen. Er was sprake van een hogere opbrengst op de gewestbelastingen in 2002 (meerontvangsten van € 37,184 mln)⁶. Zoals uit de bespreking van de bijkomende begrotingsaanpassing voor 2002 blijkt (zie daarvoor de bespreking in punt 3 van deze nota)⁷ is dat finaal herleid geworden tot een beperkte stijging op de nog resterende opbrengsten van het kijk – en luistergeld (een meerontvangst van € 9,97 mln).

De geringe stijging (€ 118,35 mln, exclusief het volledig wegvallen van het kijk – en luistergeld ten belope van € 33,19 mln) t.a.v. de aangepaste begroting 2002 (tweede aanpassing) is bovendien heel opmerkelijk omdat in 2003 kan gerekend worden op een inning van de gewestbelastingen voor de volle 12/12°.

In 2002 is dat het niet het geval. De nieuwe gewestbelastingen (in uitvoering van het Lambermontakkoord) worden maar voor 11/12° doorgestort⁸ en dat is ook als dusdanig in de begroting verwerkt. Vanaf 2003 is er een doorstorting van 12/12°, wat zonder enige eigenlijke groei van de gewestbelastingen in vergelijking met de aangepaste begroting 2002 al een feitelijke stijging zou moeten geven van € 138,2 mln. De regering blijft daar onder en houdt dus in de praktijk rekening met een nominale daling van de opbrengst van de gewestbelastingen.

Expliciete beleidseffecten zijn daarvoor – althans volgens de toelichting – slechts in beperkte mate verantwoordelijk. Bij de registratierechten wordt gewezen op de gevolgen van de hervorming (bijkomende transacties en verlies aan registratierechten door de meeneembaarheid), elementen die afgezien van een overgangseffect ook al speelden in 2002.

⁶ Bron: persmededeling over de initiële begroting 2003.

⁷ In het advies werd het niveau aan gewestbelastingen in 2003 geraamd uitgaande van de verwachte opbrengsten in 2002. Daarbij werd ook al uitgegaan van opbrengsten die hoger zouden liggen dan wat de aangepaste begroting 2002 (juni) had voorzien, een meerontvangst van bijna € 44 mln.

⁸ In regel stort de federale overheid de gewestbelastingen die zij int voor de gewesten door de maand volgend op de federale inning. De eerste stortingen in 2002 zijn dan ook maar begonnen in februari.

Voor de verkeersbelasting is er rekening gehouden met maatregelen die in 2003 zullen genomen worden tegen het zwartrijden, wat in principe dan toch aanleiding zou moeten zijn tot stijgende opbrengsten.

En bij de raming van de BIV (belasting op de in verkeersstelling) is rekening gehouden met de impact van de kortingen bij aankoop van een “euro 4 – norm” voertuig. Daarvoor wordt rekening gehouden met een vermindering van € 1,29 mln⁹. Voor het overige zijn de effecten blijkbaar berekend bij ongewijzigd beleid.

Het is onduidelijk of (en in welke mate) de regering bij haar ramingen rekening heeft gehouden met de gevolgen van een aantal in voorbereiding zijnde decreten waarin fiscale maatregelen aan de orde zijn die vanaf 1 januari 2003 in voege zouden treden¹⁰.

De SERV ging voor de successierechten uit van een gemiddelde groei van ongeveer 5,6 % in de jaren 2002 – 2003 (waardoor de vermoedelijke ontvangsten in 2002 lichtjes hoger zouden uitkomen dan de begrotingsramingen voor 2002 – tweede aanpassing). De regering houdt het – spijs de kritiek op de pessimistische hypothesen van de SERV – uiteindelijk toch maar op een gemiddelde groei van 4,6 % voor de jaren 2002 – 2003.

Zelfs bij een strikte nulgroei zouden de registratierechten in 2003 omwille van de doorstorting van 12/12° t.a.v. de aangepaste begroting 2002 al moeten stijgen met ongeveer € 51 mln. In werkelijkheid voorziet de regering maar een groei met € 20 mln. Daarmee bevestigt de regering de vermoedens van de SERV dat de terugverdieneffecten van de hervorming van de registratierechten uitgesproken minder groot zullen zijn dan gedacht en dus ook heel wat minder compensatie zullen leveren voor de tariefverminderingen die werden toegepast. Dat blijkt overigens ook uit de aanpassing van een aantal parameters voor de berekening van de registratierechten in 2003¹¹. De regering hanteert in het bijzonder volgende hypothesen bij de berekening van de registratierechten:

⁹ Vlaams parlement stuk 14 (2002 – 2003)-nr. 1 p. 104.

¹⁰ Het gaat in het bijzonder om het “decreet tot invoering van een vrijstelling van successierechten voor bossen en een vrijstelling van successierechten en van het gewestaandeel in de onroerende voorheffing voor gronden gelegen in het Vlaams Ecologisch Netwerk”. Verder zijn in het programmadecreet ter begeleiding van de begroting 2003 diverse fiscale maatregelen opgenomen: tijdelijke vrijstellingen voor renovatiewerken, verminderingen van de successierechten voor gehandicapten en pleegkinderen en vermindering van de registratierechten bij schenkingen van bouwgrond in de periode 2003 – 2005.

¹¹ Vlaams parlement stuk 14 (2002 – 2003)-nr. 1 p. 103 - 104.

- ✓ 25 % van de transacties worden belast aan het zogenaamde “laag beschrijf” (tarief van 5 %). In vroegere ramingen (zie algemene toelichting bij de initiële begroting 2002) was dat slechts 10 % (+ 4 % transacties buiten de woningmarkt aan het ongewijzigde tarief van 5%). Voor extra vastgoedstarters werd wel verondersteld dat 1/3^o aan het lage tarief zou belast worden. Voor de totale transacties is dat toch wel een substantiële stijging van het aantal verrichtingen aan het lage tarief. Dat is op zich opmerkelijk omdat de regering er oorspronkelijk bij het inschatten van de budgettaire effecten van uitging dat het nieuwe controlesysteem van de federale administratie zou leiden tot een vermindering van het aantal verlaagde tarieven. Dat blijkt dus niet meer het geval te zijn. Deze hypothese geeft als resultaat een gemiddelde aanslagvoet van 8,75 %;
- ✓ het aantal bijkomende transacties ten gevolge van de hervorming werd voor 2002 geraamd op 33.150 (18.000 bijkomende vastgoedstarters en 15.150 door verhoogde mobiliteit op de woningmarkt). Voor 2003 verwacht men eenzelfde effect voor de verhoogde mobiliteit en 20 % minder bijkomende starters (14.400). Te samen zou dat uitkomen op een stijging van het aantal verkopen ten gevolge van de hervorming (terugverdieneffect) van ongeveer 32 % in aantal en bijna 36 % in waarde¹². Dat blijft een fors terugverdieneffect, maar het ziet er naar uit dat het berekend wordt op een lager niveau “bestaande transacties” dan aangehouden voor de ramingen in 2002 (102.000);
- ✓ de gemiddelde verkoopprijs wordt voor 2003 geraamd op € 103.778, voor de gemiddelde verkoopprijs van woningen aangekocht door bestaande eigenaars geldt € 129.723. 38 % van de totale transacties zouden in aanmerking komen voor de meeneembaarheid.

¹²

Het aantal gewone transacties (dus zonder het effect van de hervorming) wordt geraamd op 92.754. Er wordt wel verondersteld dat de gemiddelde transacties van reeds bestaande eigenaars hoger is dan de rest, vandaar een hoger effect in waarde gemeten.

Het bedrag van de verrekening is uiteraard beperkt tot de vroeger betaalde registratierechten (met een maximum van € 12.500) die werden toegepast op lagere verkoopwaarden (slechts 1/3^o van de huidige gemiddelde verkoopprijs). Op grond daarvan komt men tot een budgettair effect van de meeneembaarheid ten belope van ongeveer € 145 mln¹³;

- ✓ in de berekening wordt geen apart effect berekend van de gedeeltelijke vrijstelling voor eerste aankoop (€ 12.500 van de verkoopprijs is vrijgesteld van het registratierecht). Inclusief de bijkomende starters ten gevolge van de hervorming mag toch wel gerekend op een 35.000 eerste aankopen waarvoor de vrijstelling geldt. Aan een gemiddelde aanslagvoet van 8,75 % zou dat toch uitkomen op ongeveer € 38 mln (in mindering te brengen op de raming in de initiële begroting tenzij de gemiddelde verkoopprijs daar al rekening mee houdt).

Voor de verkeersbelasting en de BIV hield het SERV – advies rekening met een gemiddelde groei in 2002 – 2003 van respectievelijk 2,5 en 3 %. Gecorrigeerd voor de overgang naar 12/12^o houdt de regering het op een gemiddelde groei van – 0,9 % voor de verkeersbelasting en – 7,5 % voor de BIV. Voor deze ramingen wordt verwezen naar de afwezigheid van een autosalon in 2003 en naar de tegenvallende inschrijvingen van nieuwe voertuigen in 2002.

De “eigen ontvangsten”

In het advies werd de raming van de eigen ontvangsten vooralsnog beperkt tot een aantal grote instellingen: drie DAB's (MINA – fonds, VIF en Loodswezen) en één VOI (Vlaams zorgfonds). Voor de totaliteit van deze instellingen werd gerekend op een totale opbrengst aan eigen ontvangsten (in hoofdzaak de opbrengst van de milieuheffingen) van bijna € 495 mln. De initiële begroting 2003 komt fors hoger uit: een meerontvangst van iets meer dan € 74 mln. Twee factoren zijn daar in hoofdzaak voor verantwoordelijk. De regering heeft beslist om de ledenbijdrage voor de zorgverzekering voor het grootste deel van de verzekerden te verhogen van € 10 tot € 25. Dat levert een extra opbrengst op van € 52,5 mln. De eigen ontvangsten op het MINA - fonds liggen in de initiële begroting ongeveer € 21 mln hoger dan in het advies.

¹³

Of gemiddeld iets meer dan € 3.120 per transactie. Het effect van de meeneembaarheid ligt hoger dan wat in vroegere ramingen werd verondersteld (zowel bestaande transacties als bijkomende ongeveer € 126 mln).

Die meerontvangsten in vergelijking met de SERV – raming zijn verspreid over de verschillende soorten milieuheffingen (belangrijkste: afvalstoffen, oppervlaktewaterheffingen, grondwaterheffingen en mestheffingen). De daling van de opbrengst van heffingen op afvalstoffen (omwille van de daling van de hoeveelheden afval) zou worden afgeremd. In tegenstelling met de hypothese van daling van de oppervlaktewaterheffing gaat de initiële begroting uit van een indexering van de opbrengst. Bij de mestheffingen wordt vooral verwacht dat de opbrengst van de twee superheffingen uitgesproken hoger ligt (onvoldoende verwerking van mest en betere inschatting).

4.1.2 De herziening van de BNI – groei 1999 - 2001

Naar aanleiding van de opmaak van de federale begroting is er politieke deining ontstaan rond de berekening van “de federale dotatie PB” aan de gewesten en de gemeenschappen. Traditie getrouw publiceert het INR eind september – begin oktober de “gedetailleerde rekeningen en tabellen van de nationale rekeningen”. De meest recente publicatie (30 september 2002) bevat de ramingen voor de periode 1995 – 2001. Daaruit is gebleken dat niet alleen de economische groei in 2001 lager uitviel dan kon worden geraamd op basis van de kwartaalgegevens (publicatie van april). Bovendien werden – zoals dat overigens ook in het verleden het geval was – de groeicijfers voor de vorige jaren eveneens herzien. Deze herzieningen slaan natuurlijk niet alleen op het BBP maar ook op de parameter voor economische groei die van toepassing is in de BFW, met name de reële BNI - groei. De aanpassingen voor de jaren 1999 – 2001 zijn vrij belangrijk:

	<i>raming – definitieve vaststelling middelen 2001</i>	<i>raming april 2002</i>	<i>raming september 2002</i>
1999	2,51 %	2,51 %	2,47 %
2000	2,82 %	2,82 %	2,22 %
2001	1,00 %	0,92 %	0,50 %

De federale regering gebruikt deze herziene parameters om de middelen te berekenen vanaf 2002¹⁴. Voor de Vlaamse gemeenschap resulteert dat in vergelijking met de raming van de initiële begroting in minder ontvangsten: in 2002 € 102,6 mln en in 2003 € 106,5 mln. Het volle gewicht van deze vermindering (€ 209,1 mln) valt op de dotatie 2003 (waarin ook de verrekening voor 2002 wordt doorgevoerd).

¹⁴

Zie Rijksmiddelenbegroting voor het begrotingsjaar 2003, kvv doc50 2080/001 p. 170-208.

De toepassing van deze maatregel door de federale regering is op vraag van de gewesten en de gemeenschappen op de agenda geplaatst van het overlegcomité¹⁵. Een aantal zaken zijn hierbij aan de orde:

- a) duidelijkheid over de interpretatie van de BFW bij de bepaling van de parameters voor de BNI – groei (de procedure in geval van herziene groeicijfers);
- b) in geval de “inlevering” verder wordt aangehouden de consequenties die dat heeft voor de deelgebieden (in het bijzonder de eventuele weerslag op de aan te houden begrotingsnorm);
- c) de draagwijdte en de methodes die het INR gebruikt voor de herziene ramingen;
- d) de betrokkenheid van de gewesten en de gemeenschappen bij het INR (en bij de opmaak van de nationale rekeningen in het bijzonder).

We bespreken kort deze vier aspecten.

De procedure van herziene groeicijfers

De BFW schrijft voor dat zowel voor de gewesten als voor de gemeenschappen de “dotaties PB” jaarlijks worden aangepast aan de “procentuele verandering van het gemiddelde indexcijfer van de consumptieprijzen alsook aan de reële groei van het bruto nationaal inkomen van het betrokken begrotingsjaar”¹⁶. Zolang beide parameters niet definitief zijn vastgesteld gebeurt de aanpassing aan de hand van “de geraamde procentuele verandering van het gemiddelde indexcijfer van de consumptieprijzen en de geraamde reële groei van het bruto nationaal inkomen van het betrokken begrotingsjaar, zoals voorzien in de economische begroting”.

De wet zelf maakt dus het onderscheid tussen “ramingen” en “definitief vastgestelde” parameters. Een nadere omschrijving van wat “definitief vastgestelde” parameters zijn is in de wet niet opgenomen.

¹⁵ De Vlaamse regering heeft aanvullend op deze discussie nog twee andere punten op het overlegcomité aangebracht: de BTW-heffing voor de Aquafinacturen en de bestemming van de teruggestorte Beaulieu steun. Voor een bespreking zie verder.

¹⁶ Respectievelijk artikel 33 § 2 en artikel 47 § 2.

Daarover zijn echter in het verleden binnen de “Interministeriële Conferentie voor Begroting en Financiën” (ICBF) al afspraken gemaakt tussen de federale regering en de regeringen van de gewesten en gemeenschappen¹⁷. Voor het BNI – cijfer wordt de “definitief vastgestelde” groei geleverd in de “gedetailleerde nationale rekeningen en tabellen”, het zogenaamde deel 2 van de nationale rekeningen. Daarbij wordt in die publicatie als regel aangestipt dat de cijfers van de laatste drie jaar voorlopig zijn. In de loop van 2002 moet men er dus rekening mee houden dat de groeicijfers voor de jaren 1999–2001 nog niet definitief zijn vastgesteld en derhalve nog voor herziening vatbaar zijn.

Voor de definitieve afrekening van de middelen wacht men echter niet zo lang. In de regel worden de middelen voor een bepaald jaar definitief bepaald bij de begrotingscontrole van het daaropvolgende jaar en dan ook definitief afgerekend. Er is bovendien afgesproken dat “definitieve afrekeningen zelf geenszins voor herziening vatbaar zijn bij latere herzieningen van de reële BNI – groei”¹⁸.

Deze procedure werd in het verleden al toegepast. We illustreren dat voor de jaren 1999 – 2001, waarvoor de middelen op dit ogenblik reeds definitief afgerekend zijn.

De overgedragen PB wordt in de financieringswet voor het eerst (weliswaar gedeeltelijk) aangepast aan de economische groei vanaf 1993 (ingevoerd bij het Sint-Michielsakkoord, in de praktijk was er pas vanaf 1994 een aanpassing aan de economische groei). De definitieve middelen voor 1999 zijn gebaseerd op een jaarlijkse economische groei in de periode 1993 – 1998 zoals in de tabel opgenomen. Bij de budgetcontrole 2000 werden de middelen voor 1999 definitief vastgesteld op basis van het toen gekende groeicijfer voor 1999, met name 1,8 %. Op dat ogenblik werd ook de definitieve verrekening gemaakt voor 1999. Bij het definitief vaststellen van de middelen voor 2000 (n.a.v. de budgetcontrole 2001) was de BNI – groei voor 1999 herzien en kwam die uit op 2,02 % in plaats van de oorspronkelijke 1,8 %.

Zonder nog iets te veranderen aan de middelen van 1999 zelf werd voor de berekening van 2000 het basisbedrag voor 1999 naar boven aangepast. De definitieve middelen voor 2000 werden daarnaast nog berekend met het toen gekende groeicijfer voor 2000 van 3,1 %.

En op dat ogenblik werd ook de definitieve verrekening gemaakt voor 2000. Bij de definitieve vaststelling van de middelen voor 2001 (dit jaar bij de budgetcontrole 2002) was nog een nieuwe herziening van de groei in 1999 beschikbaar, namelijk 2,51 % in plaats van 2,02 %.

¹⁷

In het bijzonder de overeenkomst van 20 januari 1995, gewijzigd bij akkoord van 5 oktober 1999.

¹⁸

Zie KVV, doc 50 1754/001 p. 98, alsook doc 50 2080/001 p. 173 – 174.

Opnieuw werd de basis 1999 naar boven aangepast. Het herziene cijfer voor 2000 viel wel lager uit dan oorspronkelijk gedacht. Die herziening werd ook doorgevoerd. En na enige discussies (omdat de NBB en het INR met afwijkende resultaten kwamen) werd het definitieve BNI - cijfer voor 2001 bepaald op 1 %. Op die basis werd ook de definitieve verrekening voor 2001 gemaakt.

Gebruikte BNP/BNI – groei* voor de berekening van de middelen in de jaren 1999 - 2001

	Middelen 1999	Middelen 2000	Middelen 2001
1993	- 0,49 %	- 0,49 %	- 0,49 %
1994	2,77 %	2,77 %	2,77 %
1995	2,68 %	2,68 %	2,68 %
1996	1,47 %	1,47 %	1,47 %
1997	3,12 %	3,12 %	3,12 %
1998	2,80 %	2,80 %	2,80 %
1999	1,80 %	2,02 %	2,51 %
2000		3,10 %	2,82 %
2001			1,00 %

* Tot en met 1998 werd gebruik gemaakt van de raming van het BNP, vanaf 1999 van het BNI (de daarmee vergelijkbare notie in ESR - 95)

Wat valt daar nu af te leiden? Definitief vastgestelde middelen zijn "definitief en onherroepelijk". Er is dan ook geen reden om op basis van de financieringswet te spreken van een terugvordering van teveel gestorte middelen. De toelichting bij de rijksmiddelenbegroting bevestigt dat uitdrukkelijk. Het gaat hierbij echter niet om een terugvordering, maar om een aanpassing van de basisbedragen voor de berekening van nog niet definitief vastgestelde middelen. En op dit ogenblik zijn dat de middelen voor 2002 en 2003. De procedure die de federale regering nu toepast¹⁹ is niets anders dan wat in de afgelopen jaren is toegepast. En zoals hierboven blijkt was de toepassing ervan voor de deelgebieden per saldo een positieve zaak. Ze heeft dan ook nooit aanleiding gegeven tot enige protesten. Regels en afspraken kunnen natuurlijk altijd gewijzigd worden, maar afgezien daarvan lijkt die herziening onafwendbaar. En dat is ook het resultaat van het overleg op 29 november 2002 tussen de federale overheid en de deelgebieden.

¹⁹

Het zou natuurlijk denkbaar zijn dat die procedure pas toegepast worden bij de eerstvolgende begrotingscontrole. Dat is in het verleden ook al het geval geweest, maar in de praktijk verandert dat natuurlijk niets aan de problematiek.

Er is wel afgesproken dat de concrete herzieningen nog aan een onderzoek worden onderworpen en dat in de toekomst zal uitgekeken worden naar een formule waarbij dergelijke aanpassingen beter kunnen voorbereid worden. Maar voor 2003 zelf lijkt de zaak beslecht. In de praktijk zullen de regeringen van de gewesten en de gemeenschappen hun ramingen moeten bijsturen bij de eerstvolgende begrotingscontrole.

De consequenties daarvan voor de gewesten en gemeenschappen

Het is duidelijk dat de gewesten en de gemeenschappen bij de opmaak van de begroting 2003 met die herziening geen rekening hebben gehouden. De federale overheid aanvankelijk ook niet, maar bij de definitieve beslissingen over de federale begroting 2003 is de globale "meevaller" (in totaal ongeveer € 330 mln) wel in rekening gebracht. Zonder wijzigingen aan de begrotingen van de diverse overheden (respectievelijk federaal en gewesten en gemeenschappen) is het klaar dat het bedrag van € 330 mln tweemaal wordt gebruikt. In dat geval zijn – althans op het niveau van de begrotingsvoorstellen – de doelstellingen over de evenwichtsbegroting niet verzekerd.

De belangrijkste gegevens terzake kunnen als volgt samengevat worden.

Tabel 4.2 – vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid en van de verschillende overheden (in € mln)

federale overheid	
primaire financieringssaldo	12.870
rentelasten	13.860
vorderingensaldo federale overheid	-990
sociale zekerheid	
primaire financieringssaldo	40
rentelasten	-210
vorderingensaldo sociale zekerheid	250
entiteit II - vorderingensaldo	
doelstelling gewesten en gemeenschappen	374
lagere overheden	366
vorderingensaldo gezamenlijke overheid	0

bron - algemene toelichting federale begroting 2003 p. 94
en eigen aanvullingen voor entiteit II

De vorderingensaldi voor de federale overheid en voor de sociale zekerheid zijn afgeleid van de begrotingsvoorstellen, met inbegrip van de ESR – correcties en bij de federale primaire uitgaven met inbegrip van een veronderstelde onderbenutting van € 500 mln. Het vorderingensaldo voor entiteit II wordt met het oog op de evenwichtsbegroting voor de gezamenlijke overheid gesteld op € 740 mln. De doelstelling voor de gewesten en de gemeenschappen is vastgelegd in het samenwerkingsakkoord van december 2000 en bevestigd in het advies van de HRF van juli 2002. De doelstelling voor de lagere overheden is afgeleid van die van entiteit II en die van de deelgebieden.

Als de afspraak van het overlegcomité (toepassen van herziene parameters) uiteindelijk ook bevestigd wordt n.a.v. de begrotingscontroles dan moeten de gewesten en gemeenschappen hun begrotingen met € 330 mln aanpassen om hun doelstelling te realiseren (of er op toezien dat de nu reeds veronderstelde onderbenutting nog eens met dit bedrag toeneemt). Op een bepaald moment is er sprake geweest van enige versoepeling in de toepassing van de norm. De federale minister van begroting heeft in dat verband er op gewezen dat de federale regering in haar begrotingsbeslissingen slechts € 190 mln heeft aangewend. Die € 190 mln zouden moeten opgebracht worden door de deelgebieden (onder de vorm van maatregelen op hun begroting). De rest (€ 140 mln) zou kunnen opgevangen worden door een versoepeling van de normen voor de gewesten en de gemeenschappen. Als we daarbij een proportionele verdeling aanhouden dan zou dat voor Vlaanderen neerkomen op een bijkomende besparing van ongeveer € 120 mln en een versoepeling van de HRF – norm met € 89 mln. De tegemoetkoming aan de gewesten en de gemeenschappen van € 140 mln zal echter hoe dan ook moeten opgevangen worden door de andere overheden, tenminste als men de doelstelling van een evenwichtsbegroting niet in het gedrang wil brengen. Vooralsnog is die versoepeling echter niet omgezet in een effectieve afspraak. We houden het dus op een volledige verwerking vanwege de gewesten en gemeenschappen.

De draagwijdte en de methodes van het INR voor herziening van de economische groei

Vooraleer in te gaan op laatste cijfers van de nationale rekening (september 2002) en de verschillende redenen die aan de grondslag liggen van deze herziening, wordt het begrip “reële groei van het BNI” verklaard evenals de methode die het INR hanteert om hiertoe te komen.

Het BNI is het totaal van de bruto toegevoegde waarde dat wordt gecreëerd door Belgische productiefactoren. Het verschil met het Bruto Binnenlands Product (BBP) bestaat erin dat het BNI geen rekening houdt met het deel van de toegevoegde waarde dat wel in België wordt geproduceerd (deel van het BBP), maar terechtkomt in het buitenland en vice versa. Voorbeelden hiervan zijn de grensarbeiders uit een ander land die in België werken. De toegevoegde waarde die ze creëren maakt deel uit van het BBP, maar niet van het BNI. De toegevoegde waarde die de Belgische grensarbeiders in het buitenland creëren maakt wel deel uit van het BNI maar niet van het BBP. Eenzelfde redenering gaat op voor belastingen, subsidies, rente....

Het BNI en BBP staan dus in nauw verband met elkaar, maar wijzen niet noodzakelijkerwijze op een identieke manier. Concreet wordt het BNI ook berekend op basis van het BBP, door een aantal gegevens toe te voegen of af te trekken.

Het is echter niet de groei van het BNI waar de financieringswet van vertrekt. Het gaat om de groei van het reële BNI (tegen constante prijzen).

In de eerste plaats moet het BNI uitgedrukt worden in constante prijzen, in tegenstelling tot de werkelijke (lopende) prijzen. Het BNI in constante prijzen vertrekt van de onderliggende volumes en schakelt de prijsverschillen die zich voordoen uit. De prijsschommelingen worden uitgeschakeld door na te gaan hoe het BNI zou geëvolueerd zijn indien alle producten dezelfde prijs zouden hebben als in 1995 (basisjaar).

De overgang van het BNI in constante prijzen naar het reële BNI heeft te maken met de ruilvoet. De ruilvoet is de verhouding tussen de invoer- en uitvoerprijzen. Indien de ruilvoet toeneemt, is er minder uitvoer nodig om te betalen voor een bepaald invoervolume. Dit heeft invloed op het reële inkomen van de Belgische inwoner. Indien bijvoorbeeld de Euro verzwakt ten opzichte van de dollar (of de prijs van de olie duurder wordt), dient een groter deel van het BNI besteed te worden aan de invoer, waardoor er minder middelen zijn voor consumptie of sparen.

Samengevat geeft een reëel BNI weer welke toegevoegde waarde wordt geproduceerd door Belgische productiefactoren, waarbij rekening wordt gehouden met de evolutie van de invoer- en uitvoerprijzen.

De reële groei van het BNI vloeit voort uit de nationale rekeningen van België. De methodologie die gebruikt wordt voor de nationale rekeningen is gebaseerd op het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen 1995 (ESR 1995). Inzake methodologie is er dus een vastomlijnd kader dat identiek is voor alle Europese landen. Ook voor de timing zijn er duidelijke afspraken. Eerste, voorlopige, gegevens inzake het BNI zijn reeds beschikbaar het jaar nadien. Definitieve cijfers zijn echter niet beschikbaar tot 3 jaar na het jaar waarop de rekeningen betrekking hebben.

Dit betekent dat de gedetailleerde nationale jaarrekeningen van 2002 in principe definitieve cijfers bevatten voor de jaren tot en met 1999, voor 2000 en 2001 gaat het om voorlopige cijfers. De cijfers die betrekking hebben op 2000 en 2001 kunnen dus in een volgende versie herzien worden.

Deze herzieningen hebben te maken met het ter beschikking komen van meer exhaustieve of correcte brongegevens dan op het ogenblik van een vorige raming het geval was. Zo worden de aangiften van de personenbelasting gebruikt voor een aantal aspecten van de jaarrekening. Deze gegevens zijn slechts beschikbaar 2 jaar na het inkomensjaar waarop ze betrekking hebben. Tot zover dient men verder te gaan met andere, minder correcte, gegevensbronnen of met ramingen.

Naast deze lopende herzieningen zijn er ook occasionele herzieningen. Dit biedt de mogelijkheid om nieuwe concepten (zoals ESR 1995) toe te passen en vergelijkbaar te maken met het verleden, of door een nieuwe methodologie toe te passen. Deze occasionele herzieningen hebben niet enkel een invloed op de laatste 3 jaar, maar tevens op de voorgaande jaren om coherente reeksen te behouden.

In België publiceert het Instituut voor Nationale Rekeningen de nationale rekeningen. Voor het BNI zijn er twee publicaties van belang. Het eerste deel van de jaarrekeningen, dat in het voorjaar verschijnt, en een eerste raming bevat van het BNI van het voorgaande jaar op basis van de kwartaalrekeningen.

Deel 2 van de nationale rekeningen bevat gedetailleerde rekeningen en tabellen die op basis van meer gedetailleerde gegevens worden berekend. De gedetailleerde rekening past niet enkel de raming aan van het voorgaande jaar, maar ook (op basis van lopende of occasionele herzieningen) de ramingen van de jaren die daaraan voorafgaan. Deze gegevens zijn pas openbaar gemaakt na de septemberverklaring van de Vlaamse regering en wijken aanzienlijk af van de gegevens die in april 2002 gepubliceerd zijn.

Tabel 4.3 - overzicht van de herzieningen in de loop van 2002 met betrekking tot 2000 – 2001

	apr/02		sep/02		verschil	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001
evolutie BBP in lopende prijzen	5,43%	3,32%	5,02%	2,75%	-0,41%	-0,57%
evolutie BBP constante prijzen	4,03%	0,99%	3,72%	0,77%	-0,30%	-0,22%
evolutie BNI constante prijzen	4,42%	1,02%	3,79%	0,50%	-0,62%	-0,53%
evolutie BNI reëel	2,82%	0,92%	2,22%	0,50%	-0,60%	-0,42%

Bron : Nationale rekeningen deel 1 en deel 2, eigen berekeningen.

Tabel 4.3 geeft voor een aantal kernvariabelen de groei weer zoals ze naar voor kwamen in het eerste deel van de nationale rekeningen (april 2002) en zoals ze momenteel geactualiseerd zijn in de gedetailleerde rekeningen van 2002 (september 2002).

De gegevens voor 1999 zijn niet opgenomen, aangezien de wijzigingen die zich voor dat jaar hebben voorgedaan eerder relatief zijn (een verschil van 0,04% tussen beide publicaties wat de reële groei van het BNI betreft).

Uit deze tabel kan afgeleid worden dat in **2000** het verschil voor meer dan de helft veroorzaakt wordt door de groei van het BBP die lager is dan eerst geraamd. Vooral de groei van het BBP in lopende prijzen is lager dan verwacht werd in de publicatie van april.

De neerwaartse herziening van de groei in 2000 komt quasi volledig op rekening van de financiële sector. Dit heeft te maken met het feit dat er nieuwe gegevens beschikbaar zijn gekomen. De vorige cijfers van de verzekeringsmaatschappijen werden geraamd op het verloop van de betaalde premies omdat de boekhoudkundige cijfers nog niet beschikbaar waren. Nu de boekhoudkundige cijfers voor 2000 bekend zijn, kon ook rekening worden gehouden met het verloop van de uitkeringen en van de technische reserves. In 2000 zijn de uitkeringen fors gestegen en diende de toegevoegde waarde van de verzekeringen neerwaarts herzien te worden. Het gaat om een bedrag van 706 mln, hetgeen bijna volledig de daling van de BBP-groei verklaart. Een dergelijk ingrijpende wijziging twee jaar later zou in de toekomst niet meer nodig zijn voor deze bedrijven, aangezien er nu reeds na 1 jaar voldoende gegevens beschikbaar zijn om ook rekening te kunnen houden met de uitkeringen en technische reserves.

De deflator van het BBP wordt ook lager ingeschat, waardoor de neerwaartse herziening van het BBP in constante prijzen minder bedraagt. Ook dit heeft te maken met beter bronnenmateriaal waarop men zich kon baseren.

De neerwaartse herziening van de groei van het BNI in constante prijzen is nog groter dan de herziening van het BBP in constante prijzen (-0,62% i.p.v. -0,3%). Dit is opvallend, aangezien de primaire inkomens van en naar het buitenland beperkt zijn in vergelijking met het BBP. De raming van het inkomen van vermogen uit het buitenland werd in de meest recente publicatie met een bedrag van 800 mln naar beneden herzien (op een bedrag van 31.000 mln). Ook deze wijziging wordt veroorzaakt doordat er nieuwe cijfers beschikbaar zijn gekomen in vergelijking met de vorige raming.

Voor de ruilvoet is de raming nauwelijks veranderd, waardoor de herziening van het reële BNI ongeveer gelijk is aan de herziening van het BNI in constante prijzen.

De gegevens die in de publicatie van het Instituut voor Nationale Rekeningen van april zijn opgenomen voor **2001** zijn heel voorlopige cijfers, die gebaseerd zijn op de kwartaalrekeningen. Aangezien voor de opmaak van de kwartaalrekeningen er nog maar weinig definitieve brongegevens beschikbaar zijn, is het niet verwonderlijk dat er nog aanzienlijke herzieningen kunnen plaatsvinden. Voor de publicatie van september 2002 is er al meer bronnenmateriaal beschikbaar, maar dit sluit herzieningen in de volgende twee jaren nog niet uit.

Hoewel de herziening voor 2001 een ander beeld geeft, zijn de onderliggende redenen grotendeels gelijklopend.

De groei van het BBP in lopende prijzen zou slechts 2,8% bedragen tegen 3,3% volgens de vorige publicatie. De belangrijkste neerwaartse herzieningen grepen plaats bij de verzekeringsmaatschappijen en de verwerkende nijverheid.

In beide gevallen heeft aanvullend cijfermateriaal de mogelijkheid geboden om een betere raming op te stellen.

De deflator werd net zoals voor het jaar 2000 naar beneden herzien, waardoor de daling van de groei van het BBP in constante prijzen lager is dan in lopende prijzen. De definitieve deflatie gebeurt op basis van de methode die "dubbele deflatie" wordt genoemd. Hiervoor wordt enerzijds het intermediair verbruik gedefleerd en anderzijds de output. Dit kan echter niet onmiddellijk gebeuren, zodat de publicatie van april 2002 de deflator op een onrechtstreekse manier moest berekenen. Voor 2001 wijkt deze voorlopige raming aanzienlijk af van een iets meer definitieve raming van de deflator, die al gedeeltelijk kon worden berekend door gebruik te maken van de dubbele deflatie.

Net zoals voor het jaar 2000 wordt het inkomen uit vermogen afkomstig van het buitenland lager ingeschat dan bij de vorige raming, hetgeen ook voor 2001 te maken heeft met het bronnenmateriaal.

De ruilvoet in 2001 wordt naar boven herzien, waardoor de reële stijging van het BNI net hoger komt te liggen dan de stijging van het BNI in constante prijzen. Deze nieuwe raming van de ruilvoet is het gevolg van nieuwe betalingsbalansinformatie.

Afsluitend kan men stellen dat de herziening van 2002 een normale herziening was en de aanpassingen te maken hebben met nieuwe gegevens die zijn vrijgekomen. Deze gegevens zullen gehanteerd worden voor de definitieve afrekening van 2002 (hoewel het nog om voorlopige cijfers gaat), maar niet voor de definitieve afrekening van 2003 (bij de begrotingscontrole in 2004, daarvoor zullen de gegevens van de nationale rekeningen van 2002 gehanteerd worden).

De betrokkenheid van de gewesten en gemeenschappen bij het INR

Het INR staat in voor het opstellen van onder meer de nationale rekeningen. Hierbij doet het beroep op het Nationaal Instituut voor de Statistiek en de Nationale Bank van België. Het INR stelt dus niet zelf de nationale rekeningen op, maar heeft een taak van coördinatie en bepaalt de methodologie. Het verzamelen van de gegevens en het opstellen van de nationale rekeningen gebeurt door het NIS en de NBB, zij het onder de sturing van het INR.

Deze sturing gebeurt door de Raad van Bestuur van het INR, waarin de Gemeenschappen en Gewesten niet vertegenwoordigd zijn.

De gemeenschappen en gewesten zijn wel vertegenwoordigd in het oriënteringscomité en de twee wetenschappelijke comités.

Het oriënteringscomité geeft aanbevelingen aan de Raad van Bestuur van het INR om de wijze van uitvoering van de opdrachten ervan te verbeteren. Het oriënteringscomité bestaat uit 18 leden waaronder 6 vertegenwoordigers van de gemeenschappen en gewesten. De Vlaamse regering kan hiervan 2 vertegenwoordigers aanduiden.

Naast het oriënteringscomité zijn er twee wetenschappelijke comités. Het wetenschappelijk comité voor de economische begroting en het wetenschappelijk comité voor de nationale rekeningen. Vooral dit laatste is van belang in dit kader.

Dit wetenschappelijke comité geeft advies over de methode die het INR hanteert en de resultaten van de werkzaamheden. Vooraleer de nationale rekeningen definitief goed te keuren, dient de Raad van Bestuur het wetenschappelijk comité te raadplegen, waarbij het comité zijn advies kan geven. Indien het een negatief advies is, kan de Raad van Bestuur hiervan afwijken, maar moet dit advies opgenomen worden in de publicatie.

Het gewicht van de gemeenschappen en gewesten in dit wetenschappelijk comité is beperkt.

De gemeenschappen en gewesten zijn wel aanwezig in het comité (6 vertegenwoordigers op een totaal van 18) maar zijn niet stemgerechtigd. Zij kunnen de inhoud van het advies dus niet bepalen.

Hoewel de Vlaamse regering niet in de raad van bestuur vertegenwoordigd is, kan zij wel haar opmerkingen formuleren inzake de concrete berekening evenals de methodologie via het oriënteringscomité. Bovendien kan de Vlaamse regering via haar waarnemers in het wetenschappelijk comité voor de nationale rekeningen op de hoogte zijn van de nationale rekeningen vooraleer ze officieel kenbaar gemaakt worden.

Blijkens een mededeling van de Vlaamse minister voor begroting is in het overlegcomité afgesproken dat de op te richten werkgroep ook de betrokkenheid bij het vaststellen van het definitieve BNI zal regelen.

4.1.3 Bijsturingen bij de budgetcontrole 2003

Opnieuw dreigen – zoals vorig jaar – de onvermijdelijke bijsturingen van de ontvangsten in de begrotingscontrole substantieel te zijn. Voor de begrotingscontrole zullen volgende zaken zich aandienen.

De definitieve regeling van de herziene parameters voor de BNI – groei

Op het overlegcomité is afgesproken dat de herziene parameters nog aan een onderzoek zullen onderworpen worden. We gaan er evenwel vanuit dat geen fundamenteel andere resultaten te verwachten zijn.

Dit is uiteraard de meest drastische aanpassing die de regering zal moeten doorvoeren. De herziene groei voor de jaren 1999 – 2001 heeft als gevolg dat de federale dotatie voor de PB € 209,1 mln lager uitvalt dan in de initiële begroting geraamd.

De macro-economische parameters 2002 – 2003 (BNI en inflatie)

Het ziet er naar dat – zoals ook vorig jaar het geval was – de regering zal genoodzaakt zijn om haar oorspronkelijke economische vooruitzichten bij de begrotingscontrole bij te stellen naar beneden.

De vroeger beschikbare prognoses voor 2002 – 2003 gingen er vanuit dat het herstel dat merkbaar was in het eerste kwartaal van 2002 zich op hetzelfde niveau zou doorzetten in de rest van het jaar. De resultaten van het tweede kwartaal hebben dat niet bevestigd en er wordt nu meer en meer uitgegaan van een herstel dat pas in het begin van 2003 echt op gang zou komen. Bijsturing van de macro-economische vooruitzichten is dan ook nodig. Voor 2002 kan dat nog beperkt blijven. De NBB gaat in zijn meest recente prognose uit van een groei van het reëel BBP van 0,7 %, wat 0,1% lager ligt dan in de raming van het economisch budget 2003. De aanpassingen voor 2003 zullen belangrijker zijn. Een vergelijking van de meest recente prognoses²⁰ geeft voor het reëel BBP een marge van 1,7 tot 2,1 %. Als hypothese houden we het op het gemiddelde: 1,9 %. Bij de voorstelling van de begrotingsresultaten over 2002 verwees de federale minister van begroting voor de komende begrotingscontrole naar een groeivoet van 1,05 %

In tegenstelling met de ramingen van het economisch budget houdt de NBB voor 2002 rekening met een veel grotere verbetering van de ruilvoet. In het economisch budget was sprake van een verbetering van de ruilvoet met 0,1 %, in de recente raming van de NBB wordt dat 0,6 %. Dat heeft dan ook als gevolg dat in 2002 naar verwachting de groei van het reële BNI positief zal afwijken van de groei van het BBP tegen constante prijzen. Tegenover een groei van een BBP zou in dat geval een groei van het BNI staan van 1,3 %.

In het economisch budget 2003 (september 2002) verwachtte het INR voor 2003 een lichte verslechtering van de ruilvoet. Voorlopig houden we het op een stabilisatie. Hetzelfde geldt voor het saldo van de primaire inkomens. Voor 2003 wordt dan ook gerekend op een BNI – groei op het niveau van de groei van het aangenomen BBP. In de basishypothese komt dat neer op 1,9 %. Bij een groei zoals recent door de federale minister van begroting vooropgezet 1,05 %. De meest recente gegevens over de index van de consumptieprijzen geven aan dat de gemiddelde inflatie in 2002 iets hoger uitvalt dan aangenomen in het economisch budget: 1,63 % in plaats van 1,5 %. Voor 2003 houden we de inflatiehypothese ongewijzigd (1,4 %).

Daarmee rekening houdend stellen we volgende aanpassingen voor aan de macro-economische parameters in vergelijking met de initiële begroting.

²⁰

Zie persbericht van de NBB (22 november 2002): meest recente prognose EC (19/11), OESO (21/11) en Economist Poll (7/12).

	<i>initiële begroting</i>		<i>begrotingscontrole</i>		<i>afwijking</i>	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003
BNI	0,9 %	2,4 %	1,3 %	1,9 %	+0,4 %	- 0,5 %
inflatie	1,5 %	1,4 %	1,63 %	1,4 %	+ 0,13 %	

Dat alles heeft als gevolg dat de meer dan waarschijnlijk tegenvallende economische groei in 2003 voor de middelen van de Vlaamse gemeenschap meer dan gecompenseerd zullen worden.

De denataliteit en de leerlingenverdeling (BTW – overdracht gemeenschappen)

De initiële begroting maakt nog geen gebruik van de meest recente cijfers over de denataliteit (evolutie van het aantal inwoners jonger dan 18 jaar) en over de verdeling van de leerlingenpopulatie over de gemeenschappen. In Vlaanderen daalt het aantal inwoners jonger dan 18 jaar nog steeds, dat is niet het geval in de Franse gemeenschap. De berekening van de BTW – overdracht aan de gemeenschappen is bepaald door de meest gunstige ontwikkeling. Dat impliceert dan ook dat de denataliteitscoëfficiënt opnieuw verhoogt: van 1,00338 tot 1,00416. Dat heeft een positief effect op de middelenoverdracht. Het aandeel van Vlaanderen in de leerlingenpopulatie daalt zoals verwacht: van 56,97 % tot 56,94 %. Die parameter heeft een negatief effect op de middelenoverdracht naar Vlaanderen.

De “negatieve term” (compensatie voor de nieuwe gewestbelastingen)

De federale rijksmiddelenbegroting gaat uit van een lichte aanpassing van de basisbedragen (de opbrengsten van de nieuw overgedragen gewestbelastingen in de jaren 1999 – 2001). Dat leidt tot een lichte daling van de negatieve term. Het effect in 2003 is echter miniem in vergelijking met de initiële begroting (iets meer dan € 3 mln).

De gewestbelastingen

Niettegenstaande de ramingen van de initiële begroting voor de belastingen die nog geïnd worden door de federale administratie²¹ steunen op gegevens van deze administratie blijken er substantiële afwijkingen te zijn tussen de Vlaamse ramingen en de federale ramingen. In bijlage Ib worden de ramingen vergeleken. Daaruit blijkt dat globaal de federale ramingen van de gewestbelastingen iets meer dan € 35 mln hoger liggen²². De ramingen van de Vlaamse regering blijven fors onder die van de federale administratie voor de belastingen die met verkeer te maken hebben (een verschil van bijna € 94 mln). Dit effect wordt echter voor een groot deel gecompenseerd door uitgesproken lagere federale ramingen van de diverse gewestelijke registratierechten (een verschil van € 50 mln). Vooral de registratierechten op hypotheek en verdelingen worden federaal veel lager ingeschat. Ook verwacht de federale administratie een matigere ontwikkeling voor de registratierechten op overdrachten van onroerende goederen. Globaal ziet de federale overheid nog altijd een hausse in de onroerende markt, maar omwille van de hervormingen in Vlaanderen wordt dat niet doorgetrokken in de opbrengsten in Vlaanderen. Voor de andere regio's hanteert de federale administratie een groei tussen 2002 en 2003 van 10 tot 11 %. Voor Vlaanderen zou dat uitkomen op 6 %. De federale administratie twijfelt eraan of gegeven de marktsituatie verlaging van rechten wel echt de markt stimuleert.

Ook voor de successierechten is de federale administratie pessimistischer dan de Vlaamse regering.

Als voorafbeelding van de begrotingscontrole hanteren we de federale ramingen. Dat levert in vergelijking met de initiële begroting bijkomende middelen op (€ 35 mln).

²¹ De federale administratie int nog steeds het gros van de gewestbelastingen. Van de gewestbelastingen die opgenomen zijn in de algemene middelen verzekert de Vlaamse gemeenschap enkel de inning voor de onroerende voorheffing en het kijk – en luistergeld (ondertussen op een nultarief geplaatst).

²² Die blijven overigens ook nog bijna € 100 mln onder de raming van het SERV – advies, wat de zeer optimistische raming ervan bevestigt (vooral voor successierechten en registratierechten).

Een aangepaste middelenraming voor de begrotingscontrole 2003

Tabel 4.4 zet de gewijzigde hypothesen om in een aangepaste raming die een eerste aanduiding geeft van de geraamde middelen na de begrotingscontrole.

Niettegenstaande een positievere inschatting van de opbrengst van de gewestbelastingen en het positief effect van een hogere denataliteitscoëfficiënt voor de BTW – overdracht houden we toch nog rekening met een globale daling van de ontvangstenraming van € 77,20 mln (een daling van 0,43 % op de algemene middelen).

Tabel 4.4 – voorafbeelding van de middelen in 2003 na begrotingscontrole (in € mln).

	initiële begroting	bc	afwijking
algemene ontvangsten (a)	17.124,96	17.047,76	-77,20
middelen BFW (PB + BTW)	(13.348,09)	(13.236,25)	-(111,84)
gewestbelastingen	(2.854,47)	(2.889,64)	(35,17)
dotatie kijk - en luistergeld	(462,36)	(461,80)	-(0,56)
overige ontvangsten	(460,04)	(460,08)	(0,04)
toegewezen ontvangsten (b)	104,72	104,72	0,00
totaal (c = a + b)	17.229,68	17.152,48	-77,20
eigen ontvangsten DAB (d)	569,68	569,68	0,00
geconsolideerde ontvangsten (c + d)	17.799,36	17.722,16	-77,20

De doorrekening van de herziene parameters voor 1999 – 2001 is daarvoor het meest verantwoordelijk. De lagere economische groei (vooral in 2003) zou evenwel gecompenseerd worden door de hogere inflatie in 2002 en vooral ook door de positieve afwijking tussen het BBP en het BNI (omwille van een betere ruilvoet). Globaal zouden de middelen van de BFW (PB en BTW – dotaties) dalen met bijna € 112 mln (0,84 %). Dat wordt in zijn geheel wel voor een stuk gecompenseerd door een hogere raming van de gewestbelastingen (€ 35 mln, 1,2%).

4.2 De uitgaven in de begroting 2003

4.2.1 Enige begrippen

Het begrip “begrotingsuitgaven” spreekt op het eerste gezicht voor zichzelf. Voor de analyse van de begroting is het evenwel niet altijd de meest aangewezen invalshoek. Daarom zijn in de loop der jaren uitgaande van de begrotingsuitgaven een aantal afgeleide begrippen bepaald die beter aansluiten bij een beleidsevaluatie van de begrotingsuitgaven en ook beter aansluiten bij de evaluatie van de begroting vanuit het oogpunt van de begrotingsnormen. We vatten die begrippen nog eens kort samen.

Alles vertrekt van de begrotingscijfers zoals die in de tabellen bij het begrotingsdecreet zijn opgenomen.

De **algemene begroting** bevat in principe twee kredietsoorten : enerzijds de “niet – gesplitste kredieten” (NGK) en anderzijds de “gesplitste kredieten”. In principe geldt voor de NGK dat het ingeschreven (niet gesplitst) krediet op de betrokken begrotingsrubriek (basisallocatie) zowel staat voor de machtiging om verbintenissen aan te gaan als voor de machtiging om betalingen aan te gaan in het begrotingsjaar. Bij het gesplitste krediet is dat niet het geval. Bij de begrotingsrubriek worden in dat geval twee bedragen aangegeven: enerzijds een bedrag dat staat voor de machtiging om verbintenissen aan te gaan (gesplitst vastleggingskrediet, GVK) en anderzijds een bedrag dat staat voor de machtiging om betalingen aan te gaan (gesplitst ordonnanceringskrediet, GOK). Men gebruikt een gesplitst krediet als het gaat over kredieten waarvan de uitvoering over meerdere jaren gespreid is (vooral, maar niet uitsluitend kredieten die samenhangen met investeringsprojecten).

Naast deze twee kredietsoorten is er ook nog sprake van variabele kredieten (VK). In tegenstelling met de andere kredietsoorten is het opgenomen bedrag daarvoor in de begroting een raming van het beschikbare krediet. De effectieve aanwending ervan is beperkt tot de ontvangsten die er op het betrokken begrotingsfonds binnenkomen. En tenslotte bevatten de begrotingstabellen ook de machtigingen om verbintenissen aan te gaan die toegekend worden aan een aantal instellingen (DAB en VOI).

Van deze tabellen en aangevuld met enkele andere gegevens worden de **beleidskredieten en de betalingskredieten** afgeleid²³.

De beleidskredieten geven aan wat de regering in de loop van het betrokken begrotingsjaar aan verbintenissen kan aangaan of kan laten aangaan (door instellingen) en ongeacht of daarvoor in het begrotingsjaar zelf of later zal moeten betaald worden. Er wordt wel geen rekening gehouden met eventuele saldi of overgedragen kredieten van vorige jaren (hoewel die ook kunnen aangewend worden). Technisch zijn de beleidskredieten gelijk aan de som van de NGK, de GVK en de machtigingen. Sommige van deze kredieten zijn echter in de praktijk niet te beschouwen als beleidskredieten. Ze worden dan ook niet meegerekend, met name de intresten, de aflossingen en de vereffeningskredieten (VEK) die bestemd zijn voor de betalingen op de machtigingen. Als kredieten ook bestemd zijn om te reserveren (zoals bijv. op het zorgfonds) dan zijn ze ook niet te beschouwen als beleidskredieten (ze zijn immers in het begrotingsjaar zelf niet aan te wenden voor beleid). De mogelijkheden op de variabele kredieten worden ook in rekening gebracht ten belope van de verwachte ontvangsten op de verschillende begrotingsfondsen. Tenslotte worden de machtigingen nog aangevuld met het vastleggingskrediet op het VIF (de dotatie aan het VIF wordt in mindering gebracht om dubbeltelling te vermijden). Op de machtigingen uit de begrotingstabel wordt de machtiging voor het woningfonds buiten beschouwing gelaten. De verwachte schuldopbouw van Aquafin wordt eveneens als een beleidskrediet²⁴ beschouwd, weliswaar verminderd met de intresten die Aquafin betaalt.

De betalingskredieten geven aan wat de regering in de loop van het betrokken begrotingsjaar aan betalingen kan doen of kan laten doen. Ook hier wordt geen rekening gehouden met eventuele saldi of overgedragen kredieten (niettegenstaande die ook effectief beschikbaar zijn). Technisch zijn de betalingskredieten gelijk aan de som van de NGK en de GOK. De aflossingen worden echter niet in rekening gebracht. Hierboven op komen nog de uitgaven die kunnen gefinancierd worden op enkele DAB's met de eigen ontvangsten van die DAB's. In het bijzonder brengt men in rekening de eigen ontvangsten van het MINA – fonds, het VIF en het VLIF. Op die manier wordt aangegeven dat die uitgaven niet alleen gefinancierd worden met middelen uit de algemene begroting, maar ook met eigen ontvangsten.

²³ Deze notie en de technische bepaling ervan is in het verleden dikwijls aanleiding geweest tot onduidelijkheid. Sedert de begroting 2001 heeft de administratie daarvoor een methode vastgelegd. We volgen hier deze methode.

²⁴ In principe is die schuldopbouw gelijk aan de niet door de dotatie vanuit het MINA - fonds gedekte kosten van Aquafin.

We stellen evenwel vast dat vanaf de begroting 2002 ook op een substantiële manier gebruik gemaakt wordt van reserves die op die instellingen beschikbaar zijn om uitgaven in het betrokken begrotingsjaar mee te financieren. In principe worden op het MINA - fonds en het VIF de reserves beschouwd als belaste saldi. Langs de uitgavenzijde wordt dat aangegeven door de inschrijving van zogenaamde belaste ordannanceringskredieten. Het gaat in dat geval over kredieten die in de toekomst nog zullen moeten betaald worden. Zowel in de begroting 2002 als in de initiële begroting 2003 worden echter een deel van die saldi als onbelast beschouwd en worden ze ingezet om uitgaven in het jaar zelf mee te financieren. Die financieringsbron (die in principe niet recurrent is) is belangrijk. Het is dan ook nodig dat via de berekening van de betalingskredieten tot uiting te brengen. Daarom brengen we een correctie aan op de definitie van betalingskredieten zoals de administratie die tot nu toe hanteert. Het aangewende deel van de reserves wordt mee in rekening gebracht. Ook de betalingen die mogelijk zijn op de variabele kredieten worden – zoals in de definitie van de administratie - meegeteld ten belope van de geraamde toegewezen ontvangsten.

Vanaf 2002 moet met het oog op de toetsing van de HRF – norm een nieuwe omschrijving van de uitgaven beschikbaar zijn. Het betreft de zogenaamde **“geconsolideerde of ESR – uitgaven”**. Hiermee is de totaliteit van alle uitgaven, zowel op de algemene begroting als op alle instellingen die volgens de definities van ESR - 95 tot de Vlaamse overheid behoren²⁵ bedoeld. Omdat de onderlinge stromen (onder de vorm van dotaties) geneutraliseerd worden spreekt men van geconsolideerde uitgaven. Onder de ESR – uitgaven (die het vorderingensaldo beïnvloeden) worden aflossingen (op de schuld van de overheid zelf), reserveringen en “deelnemingen en kredietverleningen” niet meegerekend. In een strikte definitie van ESR behoort het zorgfonds niet tot de Vlaamse overheid, maar tot de sociale zekerheid. In het kader van de normtoetsing wordt daar evenwel een uitzondering op gemaakt. Hetzelfde geldt voor het Vlaamse “deel” van Alesh (amortisatiefonds voor de sociale huisvesting) dat strikt genomen in ESR tot de federale overheid behoort.

4.2.2 Algemene resultaten

In tabel 4.5 zijn de algemene resultaten samengevat, respectievelijk voor de aangepaste begroting 2002 en voor de initiële begroting 2003.

²⁵

Het betreft de DAB's, de VOI – categorie A, B en “sui generis”, naast een beperkt aantal andere instellingen. Sommige DAB's en VOI worden in het kader van ESR - 95 echter gerekend tot de vennootschappen. Voor een overzicht van de institutionele sectoren (in het kader van ESR – 95) waartoe de verschillende instellingen behoren zie <http://www.nbb.be/DQ/CIS/n/menu.htm>.

Voor 2003 maken we een onderscheid tussen de ramingen zoals ze kunnen afgeleid worden van het SERV – advies van juli 2002 en de begrotingsgegevens van de initiële begroting zelf. De gegevens voor de initiële begroting zijn afgeleid van de begroting zoals ze uiteindelijk door het parlement is goedgekeurd. Daardoor kunnen sommige cijfers wat afwijken van wat in de algemene toelichting staat (daar is nog gebruik gemaakt van de ingediende ontwerpbegroting).

De tabel vertrekt van de gegevens van de algemene begroting (de verschillende kredietsoorten). Daarvan worden de traditionele begrotingsuitgaven afgeleid (die op hun beurt vergeleken met de begrotingsontvangsten het traditionele begrotingssaldo bepalen – zie verder). Voorts worden - rekening houdend met een aantal aanvullende gegevens - de beleidskredieten en de betalingskredieten berekend. We volgen daarbij zo nauwkeurig mogelijk de definities die de administratie hanteert en die aan de basis liggen van de ramingen die daarover in de algemene toelichting zijn opgenomen. De tabel geeft aan hoe de overstap gemaakt wordt van begrotingsuitgaven naar respectievelijk beleidskredieten en betalingskredieten.

Bij de bespreking focussen we op de drie hoofdcategorieën (begrotingsuitgaven, beleidskredieten en betalingskredieten).

De begrotingsuitgaven (som van NGK, GOK en VRK) in het SERV – advies van juli werden geraamd op € 17.641,7 mln²⁶. De initiële begroting 2003 komt uit op € 17.221,54 mln. Dat is een stijging t.a.v. de aangepaste begroting 2002 (exclusief bijkredieten) van € 456,88 mln. Maar uitgesproken minder dan wat de SERV in juli raamde voor ongewijzigd beleid: € 420,16 mln lager. Dat geeft al een eerste aanduiding van de ingrepen die de regering heeft doorgevoerd t.a.v. ongewijzigd beleid bij de opmaak van de begroting 2003. In een meer gedetailleerde analyse (zie punt 5) zal blijken dat die ingrepen nog substantiëler zijn. Ten eerste omdat in de initiële begroting nog enige nieuwe initiatieven zijn opgenomen die niet in de raming van het advies waren meegenomen, maar vooral omdat de raming van het SERV – advies over de groei bij ongewijzigd beleid voor een aantal rubrieken duidelijk onderschat was.

De kloof tussen de raming van de SERV en de initiële begroting is op het niveau van de betalingskredieten heel wat kleiner: € 318,54 mln tegenover 420,16 mln.

²⁶

Dit bedrag is als dusdanig niet terug te vinden in het advies zelf, waarin de ramingen van de uitgaven bij ongewijzigd beleid vooral werden toegespitst op de uitgaven zonder intresten en aflossingen. De aldus geraamde primaire uitgaven bedroegen € 17.288,34 mln (zie daarvoor tabel 6.5 in het advies, exclusief de bijkredieten). Die primaire uitgaven zijn dan te verhogen met de rentelasten en de aflossingen.

Voor dat verschil zijn enkele factoren verantwoordelijk die meespelen bij de berekening van de betalingskredieten. Er kan nog gerekend worden op een bijkomende stijging omdat voor de variabele kredieten niet de ingeschreven begrotingskredieten tellen, maar de ontvangsten (extra € 7,64 mln = 35,27 – 27,63). Er is nog extra groei op de betalingskredieten omdat de groei van de “eigen ontvangsten” in de initiële begroting hoger uitvalt (een verschil met de SERV – raming van € 22,14 mln). Daarnaast wordt de afwijking tussen de betalingskredieten en de begrotingsuitgaven in de initiële begroting wat verminderd door het feit dat het niveau aan aflossingen in de begroting groter uitvalt dan in het SERV – advies (+ € 15,19 mln). Het belangrijkste verschil heeft echter te maken met de veel grotere aanwending van reserves op het MINA - fonds en het VIF voor het financieren van uitgaven in 2003. In het SERV – advies was die aanwending geraamd op € 112,13 mln (een substantiële daling in vergelijking met 2002). De regering plant in de initiële begroting 2003 bijna evenwel aanwending van reserves als in 2002 (€ 199,16 mln).

Het meest opmerkelijk is evenwel dat die vrij grote afwijking tussen het SERV – advies en de initiële begroting voor de begrotingsuitgaven en de betalingskredieten niet doorgetrokken wordt op het niveau van de beleidskredieten²⁷. De initiële begroting 2003 bevat beleidskredieten ten belope van € 17.645,08 mln of € 185,70 mln minder dan wat de SERV in juli voor ongewijzigd beleid had geraamd. Dat geeft al een aanduiding van de draagwijdte van de ingrepen die op de begroting werden doorgevoerd. Er is op de eerste plaats vooral gemikt op grotere spreiding van de uitgaven en op een groter gebruik van reserves dan op ingrepen op de beleidskredieten. Een heel concreet voorbeeld daarvan is de regeling voor het nieuwe gemeentefonds. Het niveau aan beleidskredieten in de initiële begroting stemt perfect overeen met de raming van het SERV – advies, maar voor de betalingskredieten blijft de initiële begroting door een wijziging aan het decreet (zie de voorstellen in het programmadecreet) € 131 mln onder de oorspronkelijke raming. Eén en ander wordt meer in detail geanalyseerd in punt 5.

²⁷

Volgens de definitie die de administratie hanteert zou bij de berekening van de beleidskredieten voor Aquafin moeten worden uitgegaan van de te verwachten schuldopbouw. Zowel in 2002 als in 2003 is strikt genomen daarbij rekening te houden met de extra schuldopbouw die nodig is om de verhoogde BTW – aanrekening te financieren. Zowel in de aangepaste begroting 2002 als in de SERV – raming voor 2003 en in de initiële begroting 2003 is daar voorlopig geen rekening mee gehouden. Voor de vergelijking verandert dat uiteraard niets aan het resultaat.

Tabel 4.5 - begrotingsuitgaven, beleidskredieten en betalingskredieten in 2003, initiële begroting versus SERV – advies (in € mln)

	aangepaste begroting 2002* (a)	2003 SERV - advies juli 2002 (b)	initiële begroting (c)	groei t.a.v. 2002 bc (c-a)	afwijking t.a.v. advies(b-a)
NGK (1)	15.355,57	16.195,42	14.298,57	-1.057,00	-1.896,85
GVK (2)	1.429,85	1.350,75	2.902,30	1.472,45	1.551,55
GOK (3)	1.354,24	1.392,89	2.841,95	1.487,70	1.449,05
VRK (4)	54,84	53,39	81,02	26,18	27,63
MAC (5)	1.703,60	1.554,58	1.531,37	-172,23	-23,21
intresten (6)	178,55	169,94	153,30	-25,24	-16,63
aflossingen (7)	149,95	183,42	198,61	48,66	15,19
VEK (8)	1.417,33	1.563,11	1.344,31	-73,02	-218,80
correcties machtigingen (9)	482,17	545,82	460,22	-21,95	-85,61
ontvangsten begrotingsfondsen (10)	69,87	69,45	104,72	34,84	35,27
reserveringen (11)	94,60	32,62	32,62	-61,97	0,00
eigen ontvangsten DAB - VOI (12)	401,97	392,40	414,54	12,57	22,14
aanwending reserves DAB - VOI (12a)	198,19	112,13	199,16	0,97	87,04
dotaties DAB - VOI (13)	726,85	855,50	670,07	-56,79	-185,44
Aquafin - schuldopbouw (14)	135,10	127,04	139,94	4,84	12,90
Aquafin - intresten (15)	63,20	63,20	63,20	0,00	0,00
begrotingsuitgaven (1+3+4)	16.764,66	17.641,70	17.221,54	456,88	-420,16
beleidskredieten (1+2+5-6-7-8+9+10-11+14-15)	17.272,55	17.830,78	17.645,08	372,53	-185,70
betalingskredieten (1+3-7+10+12+12a)	17.229,90	17.978,87	17.660,33	430,43	-318,54

* derde aanpassing, exclusief subsidies
middelen nationale loterij 34,05

In tabel 4.6 wordt de samenstelling van de geconsolideerde uitgaven nader bekeken. Daarbij blijft een vergelijking met het SERV – advies achterwege. In dat advies was vooraan nog geen prognose op dat niveau uitgewerkt.

De geconsolideerde uitgaven zijn samengesteld volgens de ESR - 95 benadering. Dat betekent onder meer dat een aantal instellingen buiten de consolidatie blijven omdat ze in ESR gerekend worden tot de ondernemingen (zoals bijv. de regionale luchthavens, de Lijn,). Bovendien blijven bij deze uitgaven aflossingen en kredietdeelnemingen buiten beschouwing. Hetzelfde geldt voor de kredieten die onder één of ander vorm binnen die instellingen worden gereserveerd (met in begrip van middelen die overgedragen worden naar een volgend boekjaar).

De gegevens voor 2002 zijn gebaseerd op de meest recente begrotingsaanpassing, omwille van de vergelijkbaarheid zijn daarbij de subsidies gefinancierd met middelen van de nationale loterij buiten beschouwing gebleven.

De totale begrotingsuitgaven stijgen met 2,73 %. De initiële begroting voorziet wel een forse toename van de aflossingen in vergelijking met de meest recente aanpassing van de begroting 2002 (waarin de bijdrage aan Alesh werd geschrapt). De dotaties stijgen met 1,28 %. Daarbij valt nog rekening te houden met enige wijzigingen, in het bijzonder de oprichting van een DAB Vloot (met een begrotingsdotatie vanaf 2003 van € 24,2 mln). De deelnemingen worden grotendeels geschrapt. De begrotingsuitgaven aangepast voor de aflossingen, de dotaties en de deelnemingen stijgen met 3,06 %. De globale geconsolideerde uitgaven stijgen echter maar met 1,57 %. Die kloof wordt verklaard door de nominale daling van de ESR – uitgaven op de geconsolideerde instellingen: een daling met 1,89 %. Daarmee wordt aangegeven dat de ingrepen die de regering bij de opmaak van de begroting heeft doorgevoerd proportioneel het sterkst zijn toegepast op de verschillende instellingen die mee uitvoering geven aan het begrotingsbeleid. Dat is gebeurd door proportioneel de dotaties minder te laten stijgen dan de rest van de begroting²⁸, maar vooral door de uitgaven op die instellingen te beperken. Beperking die overigens serieus getemperd wordt door op die instellingen de reservevorming fors te verminderen in vergelijking met de aangepaste begroting 2002. De hier bedoelde reservevorming heeft dan zowel betrekking op de effectieve dotaties aan reservefondsen, begrote overdrachten van saldi en reserveringen voor later te betalen uitgaven. In het bijzonder is hierbij voor het zorgfonds ook rekening gehouden met een begrote overdracht naar volgend jaar (bovenop de toevoeging aan het reservefonds). Oorspronkelijk was het daarmee overeenstemmend krediet ingeschreven als een provisioneel krediet.

In bijlage II zijn deze resultaten uitgesplitst naar de verschillende categorieën van instellingen. Daaruit blijkt dat met uitzondering van de “VOI – categorie A” globaal voor de verschillende categorieën de ESR - uitgaven in de initiële begroting 2003 dalen in vergelijking met de aangepaste begroting 2002. De belangrijkste daling komt voor bij de “VOI categorie B”²⁹ (- 6,5 %). De daling van de totale begrotingsuitgaven is echter het grootst bij de “VOI – categorie A” (- 17 %), maar dat wordt ruimschoots gecompenseerd door dat de begrote reserveringen fors zijn teruggeschoefd. Het zorgfonds en het financieringsfonds (FFEU) zijn hiervoor vooral verantwoordelijk.

²⁸

Als we abstractie maken van de stijging omwille van de oprichting van een nieuwe DAB.

Tabel 4.6 – geconsolideerde uitgaven (ESR – 95, in € mln)

	aangepaste begroting 2002*	initiële begroting 2003	afwijking	
begrotingsuitgaven (a)	16.764,66	17.221,54	456,88	2,73%
aflossingen (a.1)	149,95	198,61	48,66	32,45%
deelnemingen (a.2)**	31,36	2,01	-29,35	-93,59%
dotaties (a.3)	3.907,13	3.957,29	50,16	1,28%
aan DAB's	(760,61)	(732,54)	-(28,08)	
aan VOI	(3.146,51)	(3.224,75)	(78,24)	
subtotaal (ESR - 95, b = a - a.1 - a.2 - a.3)	12.676,22	13.063,64	387,42	3,06%
uitgaven geconsolideerde instellingen (c)	7.493,99	6.982,85	-511,14	-6,82%
aflossingen (b.1)	3,95	4,00	0,05	1,39%
deelnemingen (b.2)**	11,40	7,95	-3,45	-30,26%
dotaties aan andere instellingen (b.3)	95,78	86,69	-9,09	-9,49%
reserveringen (b.4)***	1.955,75	1.559,57	-396,18	-20,26%
subtotaal (ESR - 95, d = b - b.1 - b.2 - b.3 - b.4)	5.427,11	5.324,64	-102,47	-1,89%
geconsolideerde uitgaven (ESR - 95, e = b + d)	18.103,33	18.388,27	284,94	1,57%

* omwille van de vergelijkbaarheid in 2002 zonder de subsidies gefinancierd met middelen van de nationale loterij

** na correctie van de codes met het oog op ESR - 95

** inclusief belaste OK, over te dragen saldi

4.2.3 Bijsturingen bij de budgetcontrole 2003

De regering heeft bij de beslissingen over de begroting 2003 een aantal zaken expliciet doorverwezen naar de begrotingscontrole. In dat verband valt o.m. te verwijzen naar eventuele aanvullende initiatieven om de wachtlijsten in de gehandicaptenzorg weg te nemen. Bovendien zijn de vereiste kredieten voor de uitvoering van het sectoraal en intersectoraal akkoord 2001 – 2002 voor het Vlaams overheids personeel niet opgenomen in de initiële begroting³⁰. Een bijkomende druk op de uitgaven voor deze problemen is dus meer dan waarschijnlijk.

²⁹ De instellingen die hierbij in aanmerking worden genomen zijn: Export Vlaanderen, Toerisme Vlaanderen, IWT, VDAB en VLM.

³⁰ Zie in het bijzonder Vlaams parlement, stuk 13 (2002 – 2003) – nr. 1-B p. 1028 – 1031. Het betreft o.m. de verhoging van het vakantiegeld, 1% salarisverhoging, de gefaseerde implementatie van het vernieuw beloningsbeleid.

Voorlopig zetten we daar € 30 mln voor voorop, wat een erg voorzichtige en scherpe inschatting is. Verder gaan we er voorlopig vanuit dat er zich bij ongewijzigd beleid geen fundamentele aanpassingen aan de begroting opdringen. Wel is rekening te houden met de impact van de normale bijkredieten en we veronderstellen ook dat de regering de nu voorziene conjunctuurreserve van € 34,7 mln schrapt. Die hing samen met de hypothese van een groei van 2,4 %, wat in de hier veronderstelde bijsturing niet meer het geval is (herleid tot een groei van 1,9 %). Voor de bijkredieten veronderstellen we € 14 mln (ongeveer het niveau van 2002).

Voorts gaan we er vanuit dat het akkoord op het overlegcomité van 29 november 2002 over de bestemming van de teruggevorderde Beaulieu-steun bevestigd wordt. Dat zou aanleiding moeten geven tot verhoogde ontvangsten op het Hermesfonds en bij verder ongewijzigd beleid kan in dat geval de dotatie vanuit de algemene begroting met hetzelfde bedrag dalen. Voorlopig houden we het op een voorzichtige raming van € 25 mln³¹.

Bij de opmaak van de initiële begroting is er nog vanuit gegaan dat de overschrijding van de spilindex voor de aanpassing van de lonen en de sociale uitkeringen zou plaatsvinden in de loop van mei, met een aanpassing van de lonen vanaf juli. De meest recente ramingen gaan eerder uit van een overschrijding in juli, zodat de lonen maar zouden aangepast worden vanaf september. In principe geeft dat een bijkomende verlichting voor de begroting. We brengen die niet in rekening omdat nu al het opgenomen krediet eerder laag is ingeschat. Tenslotte houden we ook nog geen rekening met het effect van eventuele compensaties t.a.v. sommige industriële sectoren voor de gevolgen van de hervormde vennootschapsbelasting.

Per saldo geven de veronderstelde aanpassingen een voorlopige daling van € 15,7 mln langs de uitgavenzijde.

4.3 Saldi, aanwending beleidsruimte en begrotingsnormen

4.3.1 Nieuwe regels voor de toetsing van het HRF – saldo (ESR – 95)

De Vlaamse regering volgt verder de zogenaamde strengste norm van de HRF. Op basis van het samenwerkingsakkoord met de federale overheid kan ze overigens niet anders. Dat vergt een HRF – saldo in 2003 van € 324,7 mln. Voor de toetsing van die doelstelling moet de Vlaamse gemeenschap (zoals ook de andere deelgebieden) voortaan wel uitgaan van de ESR – methode.

³¹

Oorspronkelijk was op de begroting 2002 van het Hermesfonds € 33 mln als ontvangst ingeschreven. Bij de recente begrotingsaanpassing is dat bedrag in afwachting van een definitieve regeling geschrapt.

Dat is overeengekomen in aanvulling op het samenwerkingsakkoord van december 2000 en na onderzoek door de HRF in zijn jongste advies verder uitgewerkt³².

In het bijzonder houdt dit de consolidatie in van de Vlaamse begroting met alle instellingen die thuishoren onder de Vlaamse overheid. Tot nu toe was de consolidatie maar erg gedeeltelijk. De volledige consolidatie is wel beperkt tot die instellingen die in het kader van ESR tot de overheid gerekend worden. Een aantal Vlaamse VOI vallen daar buiten omdat zij in ESR als niet - financiële vennootschappen worden beschouwd. Dat is bijv. het geval met de Vlaamse vervoermaatschappij. Hoewel geen VOI geldt dat ook voor Aquafin. In principe is de consolidatie niet beperkt tot de traditionele DAB's en VOI. Ook andere instellingen die volgens ESR - 95 bij de overheid behoren zijn in rekening te brengen. Het gaat in het bijzonder over sommige V.Z.W's (zoals egalisatiefonds responsabiliseringsbijdrage Vlaams pensioenfonds)³³. Daarnaast zijn er ook de wetenschappelijke instellingen (zoals het instituut voor natuurbehoud of het centrum voor bevolkings – en gezinsstudies) en de GOM's. En tenslotte ook de universiteiten, zowel de gemeenschapsuniversiteiten als de vrije universiteiten. Omwille van beschikbaarheid van gegevens zal de consolidatie grotendeels beperkt blijven tot de DAB's en VOI, met inbegrip van de V.Z.W. Vlaams pensioenfonds (althans op het niveau van de begrotingskredieten, niet op het niveau van de definitieve uitvoering). Bovendien worden in het kader van de toetsing van de HRF – norm nog twee uitzonderingen gemaakt. Alesh³⁴ en de Vlaamse zorgverzekering behoren in de ESR – methode niet tot de Vlaamse overheid, maar tot respectievelijk de federale overheid en de sociale zekerheid. De schuldaflossing op het Vlaamse deel in de Alesh – schuld verbetert in dat geval het federale saldo en de eventuele reservering op het zorgfonds verbetert het saldo van de sociale zekerheid. Bij wijze van uitzondering komen die elementen bij de toetsing van de norm ten goede aan Vlaanderen. De HRF bevestigt in zijn jongste advies die beslissing. De afdeling behoudt zich wel het recht om in geval van eventuele onverenigbaarheden tussen de ESR – benadering en de opdracht haar toevertrouwd in de BFW afwijkingen daarop toe te passen. Het risico op onverenigbaarheid wordt niet hoog ingeschat, maar toch niet uitgesloten. Er kunnen immers begrotingstechnieken gebruikt worden die op termijn erg belastend zijn voor de overheidsfinanciën en die als dusdanig niet tot uiting komen in de ESR – benadering. De HRF geeft hierbij geen voorbeelden.

³² Het akkoord van 21 maart 2002, zie ook HRF – afdeling “financieringsbehoeften van de overheid”, jaarverslag 2002 (juli 2002 p. 97 – 99).

³³ Het pensioenfonds van het Vlaams Parlement wordt dan niet tot de overheid gerekend, maar wel tot de sector “verzekeringsinstellingen en pensioenfonds in handen van de overheid”.

³⁴ Amortisatiefonds voor de lasten uit het verleden van de sociale huisvesting.

Maar het is duidelijk dat de relatie tussen de Vlaamse begroting (MINA - fonds) en Aquafin hier aan de orde is. In het advies van juli heeft de SERV daarop reeds de aandacht gevestigd, in het bijzonder ook omdat de regering ervoor gekozen heeft om de bijkomende lasten van de verhoogde BTW – aanrekening te debudgetteren (wat buiten de ESR – aanrekening blijft). Op het recente overleg is de bereidheid gebleken van de federale regering om voor Aquafin het verlaagde BTW – tarief toe te passen, tenminste voor zover er vanuit Europa geen bezwaar zou zijn. In dat geval wordt de extra debudgettering voor een belangrijk stuk teruggedrongen.

De consolidatie komt er op neer dat naast het eigenlijke begrotingssaldo ook het globale saldo van alle te consolideren instellingen in rekening wordt gebracht. Het begrotingssaldo is gelijk aan het saldo van ontvangsten en uitgaven. De uitgaven worden verminderd met de “kredietverleningen en deelnemingen” en met de aflossingen op de schuld. Hetzelfde geldt voor de te consolideren instellingen. In het bijzonder worden bestaande reserves niet bij de ontvangsten geteld, noch de aanleg van nieuwe reserves bij de uitgaven. In principe zijn de ontvangsten van die instellingen de som van de eigen inkomsten en de dotaties van de Vlaamse overheid. Een negatief saldo staat gelijk met een interen op hun reserves.

Naast het effect van de consolidatie heeft de overgang naar een strikte ESR – benadering nog een ander gevolg voor de toetsing van de begrotingsnormen. Het samenwerkingsakkoord van december 2000 bevat twee elementen. Ten eerste wordt voor ieder deelgebied afzonderlijk een saldo vooropgezet (voor 2002 is dat voor Vlaanderen het gecorrigeerde saldo van € 198,1 mln en voor 2003 € 324,7 mln). Ten tweede bevat die overeenkomst ook een gezamenlijke doelstelling voor de gewesten en de gemeenschappen te samen, met name het te realiseren niveau aan “netto kredietverleningen en deelnemingen”³⁵. Tot nu toe werd die gezamenlijke doelstelling gezien als een correctie op de som van de afzonderlijke saldi van de gewesten en de gemeenschappen. Die globale correctie wordt geraamd op 0,1% van het BBP. Voor 2002 bedraagt die correctie € 275,2 mln. Dat is ook het geval voor de volgende jaren van de samenwerkingsovereenkomst (2003 – 2005).

35

Dus het saldo van de verrichtingen zowel langs de ontvangstenzijde als langs de uitgavenzijde (de verrichtingen stemmen in principe overeen met de ESR - 95 code 8).

Deze globale correctie komt bovenop de som van de afzonderlijke saldi³⁶ en werd als doelstelling vooropgezet om het uiteindelijk vereiste vorderingenoverschot van de gewesten en de gemeenschappen globaal in het kader van het stabiliteitsprogramma te bereiken. In het kader van de nieuwe toetsing moet nu ook die gezamenlijke correctie worden uitgesplitst. Voor 2002 heeft de HRF een voorstel uitgewerkt waarbij de correctie over de deelgebieden wordt uitgesplitst volgens het aandeel ervan in de “netto kredietverleningen en deelnemingen” in de periode 1999 – 2001. Dat geeft volgend resultaat (aandeel in % en aandeel in € mln):

	% - aandeel 1999 - 2001	aandeel in correctie 2002-2005 (€ mln)
Vlaamse gemeenschap	42,6 %	117,2
Franse gemeenschap		0,0
Waals gewest	42,8 %	117,8
Brussels hoofdstedelijk gewest	14,6 %	40,2

Het advies bevat geen nadere gegevens voor de berekening van deze aandelen. Het betekent wel dat de Vlaamse gemeenschap in 2002 een saldo (inclusief het saldo van de netto kredietverleningen en deelnemingen) moet realiseren van € 315,3 mln (198,1 + 117,2). In 2003 wordt dat € 441,9 mln. Bij dat saldo wordt dus wel rekening gehouden met het saldo op de verrichtingen “kredietverleningen en deelnemingen” (zowel die op de algemene begroting als op die van de instellingen).

Die nieuwe toetsing is van toepassing vanaf 2002. Voor 2002 zal echter nog geen volledige toepassing gelden omdat alle nodige informatie niet tijdig kon worden opgeleverd. Dat is onder meer belangrijk omdat er in het akkoord van 21 maart ook werd afgesproken om die toetsing te maken op het niveau van de aangepaste begroting (dus niet enkel op het niveau van de definitieve uitvoering) om op grond daarvan een monitoring op te zetten die moest toelaten tijdig in te grijpen wanneer er problemen zouden rijzen.

In de praktijk zal voor 2002 de consolidatie zich beperken tot de DAB's en de “VOI – categorie A” (met inbegrip van het zorgfonds).

³⁶

Waarbij geen rekening is gehouden met de verrichtingen op de kredietverleningen en deelnemingen. Dus langs de ontvangsten zijn eventuele terugnames van voorschotten of deelnemingen niet in mindering gebracht en langs de uitgaven zijn eventuele terugvorderbare voorschotten of deelnemingen ook niet in mindering gebracht. Bij de berekening van het HRF – saldo was dat tot nu toe de regel. Hoewel hier ook correcties werden op toegepast. De opbrengst bijv. van de verkoop van participaties werd langs de ontvangstenzijde niet meegerekend (bijv. de opbrengst van de eerste verkoop van aandelen in de GIMV).

De gewesten en de gemeenschappen hebben er zich wel toe geëngageerd om bij de begrotingscontrole geen beslissingen te nemen waardoor het gezamenlijk saldo van alle te consolideren instellingen zou verslechteren (met name via verslechtering van het saldo op die instellingen die voorlopig in 2002 buiten beschouwing blijven).

Naast de consolidatie zijn er ook nog twee tijdelijke effecten die het resultaat van de toetsing in 2002 zullen beïnvloeden.

Het eerste tijdelijke effect heeft te maken met de aanrekening van de uitgaven voor de korting op de personenbelasting. Vlaanderen heeft daarvoor de nodige middelen al in 2001 doorgestort naar de federale overheid, maar de federale overheid kent die korting aan de belastingbetaler namens het Vlaamse gewest maar toe in 2002 (n.a.v. de inkohiering). Volgens de toetsingsregels van de HRF tot nu toe wordt die uitgave aangerekend op 2001 (waardoor het positieve saldo vermindert). Volgens de nieuwe toetsingsregels (ESR) wordt die uitgave maar aangerekend in 2002. De HRF heeft 2001 getoetst volgens de oude regeling, 2002 wordt volgens de nieuwe regeling getoetst. Er is dus een dubbele aanrekening en om dat te vermijden heeft de HRF in zijn advies het Vlaamse resultaat voor 2001 naar boven aangepast. Volgens de oude toetsing deed Vlaanderen het in 2001 € 1.065 mln beter dan de norm, maar door de correctie voor de dubbele aanrekening wordt dat € 1.298 mln. Finaal wint Vlaanderen daar weinig of niets mee (afgezien van de eerbetuigingen), om de eenvoudige reden dat daardoor geen bijkomende ruimte beschikbaar is om in de volgende jaren meer uitgaven te doen dan de norm toelaat (door negatief af te wijken van de norm). Vlaanderen heeft recht op een negatieve afwijking (tot 1 % van de middelen die het krijgt in het kader van de BFW of ongeveer € 135 mln), maar die correctie verandert daar niets aan. En in ieder geval moet Vlaanderen bij de toetsing van de norm in 2002 die uitgaven voor de korting op de personenbelasting ten laste nemen. Op die manier verslecht het HRF – saldo van 2002 sowieso al met € 232,3 mln in vergelijking met de begrotingsvooruitzichten³⁷.

Er is nog een tweede tijdelijk effect dat de afstemming op de norm in 2002 fors bemoeilijkt, maar dat niets te maken heeft met de gewijzigde regels. Dat effect vloeit gewoon voort uit de verschillende ramingmethodes die de Vlaamse regering en de federale regering tot en met 2001 hanteerden voor de middelen uit de BFW. Dat heeft als gevolg dat de federale regering in 2002 uitgesproken minder middelen zal doorstorten naar Vlaanderen dan wat in de Vlaamse begroting is opgenomen.

³⁷

In de praktijk zal het wellicht wat minder zijn, o.m. omdat een deel daarvan misschien maar uitbetaald wordt in 2003.

We weten dan ook al definitief dat Vlaanderen in 2002 € 198 mln minder zal ontvangen dan wat in de begroting werd verwacht (afgezien van de verwachte bijkomende ontvangsten op de gewestbelastingen). Met andere woorden: sowieso heeft Vlaanderen het daardoor al moeilijker om de norm te halen op het einde van de rit. De beide tijdelijke effecten te samen komen uit op € 429 mln.

4.3.2 Cijfermatige analyse

De toetsing van de regering

De algemene toelichting bij de begroting 2003 bevat een toetsing aan de HRF – norm zoals de regering die interpreteert³⁸. Die toetsing is samengevat in tabel 4.7.

De toetsing bevat heel wat nieuwe elementen in vergelijking met de vorige jaren. Zoals vroeger wordt er wel vertrokken van de begroting zelf en van het daarop bekomen begrotingssaldo. De aangepaste begroting 2002 werd in juli door het parlement goedgekeurd met een begrotingstekort van € 100 mln, na de bijkomende aanpassing van december is dat € 79,9 mln.

Nu is er opnieuw een overschot van € 8,14 mln. Voor de ESR – berekening mogen daar de aflossingen en “kredietverleningen en deelnemingen” aan toegevoegd worden. Vooralsnog zijn voor die laatste categorie geen kredieten voorzien in de begroting 2003³⁹. De aflossingen zijn beperkt tot de aflossingen op de directe schuld (€ 142,42 mln). De andere aflossingen (op de indirecte schuld) zijn bestemd voor schulden die formeel door derden worden beheerd en die daarvoor subsidies krijgen van de Vlaamse overheid. Als die derden behoren tot de geconsolideerde instellingen komen zij in principe daar in aanmerking om op de uitgaven in mindering te worden gebracht. Dat is bijv. het geval voor Alesh, waar de schuldaflossing in rekening wordt gebracht. Die schuldaflossing wordt in principe gefinancierd door de inbreng van de Vlaamse begroting en door de annuïteiten die de huisvestingssector (€ 68,05 mln) zelf betaalt. Er is opnieuw een bijdrage van € 53 mln in de begroting ingeschreven. Die bijdrage wordt blijkbaar voorlopig nog niet in de normtoetsing meegerekend.

³⁸ Vlaams Parlement stuk 13 (2002 – 2003) – nr. 1-A p. 51.

³⁹ Formeel staan er wel dergelijke kredieten in de begroting, maar in de praktijk heeft de regering daar nog niets van in rekening gebracht.

Tabel 4.7 – toetsing door de Vlaamse regering van de initiële begroting 2003 aan de HRF – norm.

ontvangsten	17.229,68
uitgaven	17.221,54
begrotingssaldo	8,14
aflossingen	142,42
reservering pensioenfonds	5,36
uitgaven op VOI en DAB's	-74,37
reservering zorgfonds	41,08
Alesh	68,05
HRF - saldo	190,68
onderbenutting	172,22
HRF - saldo (na onderbenutting)	362,89
HRF - norm	324,74
verschil	38,15

Het traditionele begrotingssaldo wordt verder gecorrigeerd met de reserveringen die verzekerd zullen worden met begrotingsuitgaven: op het pensioenfonds (€ 5,36 mln) en op het zorgfonds (€ 41,08 mln). Die laatste reservering is samengesteld uit de effectief als dusdanig begrote toevoeging aan het reservefonds (€ 27,27 mln) en de kapitalisatie van de intresten (€ 13,81 mln). Verder stelt de regering voorop dat de DAB's en de VOI (het zorgfonds dan buiten beschouwing gelaten) globaal voor iets meer dan € 74 mln mogen interen op hun reserves (en dus een even groot negatief ESR – saldo). Het aldus gecorrigeerde HRF – saldo komt uit op € 190,68 mln.

Tenslotte – en dat is ook nieuw in de toetsing die de regering maakt bij de opmaak van de begroting⁴⁰ – wordt er ook al rekening gehouden met een zekere onderbenutting op de begroting. In dit geval gaat de regering ervan uit dat in de uitgavenraming een marge zit van 1 % en dat die marge niet zal aangewend worden. Daarmee rekening houdend zou het HRF – saldo uitkomen op € 362,89 mln of een marge van € 38,15 mln.

⁴⁰

Maar niet uitzonderlijk, ook de federale regering doet dat bij de omzetting van de begroting in ESR- termen.

Een meer uitgewerkte toetsing

De HRF – toets in de algemene toelichting is erg onvolledig en heeft bovendien meer het karakter van een doelstelling dan van een feitelijke toetsing van de begrotingsgegevens. Dat is in het bijzonder het geval omdat voor twee belangrijke onderdelen uiteindelijk een doelstelling wordt vooropgesteld, met name voor de onderbenutting en voor het saldo op de DAB's en de VOI. Dat is op zich niet te verwerpen en de gestelde doelen zijn ook niet per definitie onrealistisch. Alleen vertekent dat voor een stuk de evaluatie en komen de eigenlijke afstemmingsproblemen met de begrotingsnorm onvoldoende tot hun recht. Om die reden presenteren we hier een meer uitgewerkte toetsing op basis van de volledige begrotingsgegevens zelf. Vermits de nieuwe toetsing voor 2002 nog niet aan de orde is geweest in een SERV – advies maken we ook de oefening voor 2002.

In tabel 4.8 is de toetsing opgenomen voor de aangepaste begroting 2002. Om de vergelijking te kunnen maken met de toetsing in het HRF – advies van juli 2002 doen we dat niet alleen voor de aangepaste begroting zoals goedgekeurd in het parlement in december 2002, maar eveneens op basis van de aangepaste begroting van juli 2002. In tabel 4.9 is de oefening gemaakt voor de initiële begroting 2003.

De toetsing van de begroting 2002 is uitgewerkt volgens de principes van het HRF – advies van juli 2002. Dat betekent dat de ESR – benadering nog niet volledig is toegepast. De consolidatie is beperkt tot de DAB 's en de "VOI – categorie A" en de netto "kredietverleningen en deelnemingen" blijven nog afzonderlijk te bekijken. De notie ESR – ontvangsten en uitgaven in de tabel is dan ook in die zin te begrijpen. De berekening onder de kolom "aangepaste begroting 2002 - juli" is te vergelijken met de analyse die de HRF in zijn advies heeft uitgewerkt, met dien verstande dat het bekomen saldo exclusief de effecten voor "middelen BFW" en "korting personenbelasting" berekend is, alsook zonder de hypothese dat de DAB's en de VOI op een evenwicht zouden uitkomen. Dat is verwerkt onder de kolom "voorafbeelding uitvoering begroting". Overigens ging de HRF ervan uit dat voor het evenwicht op de instellingen een ESR – tekort van € 550,5 mln in de aangepaste begroting van die instellingen zou moeten weggewerkt worden. Dat is een foute inschatting. Ten onrechte rekende de HRF een belangrijk deel van de dotatie aan het FFEU mee als een reserve. Volgens onze berekening was op de DAB's en de VOI – A slechts een ESR – tekort begroot van € 388,6 mln.

In de aangepaste begroting 2002 (versie juli) was er strikt op basis van de begrotingsgegevens een kloof met de HRF – norm te overbruggen van bijna € 420 mln. Na de diverse aanpassingen in de meest recente begrotingscontrole is die kloof herleid tot ongeveer € 399 mln.

Tabel 4.8 bevat ook enige elementen over een voorafbeelding van de uitvoering van de begroting 2002⁴¹.

Daarbij zijn drie zekerheden verwerkt en vier veronderstellingen gemaakt:

- a) we weten nu al dat de effectief doorgestorte middelen van de BFW lager uitvallen dan wat in de begroting is opgenomen. Voorts weten we ook al zeker dat de kost van de korting op de personenbelasting bijkomend langs de uitgavenzijde moet aangerekend worden (voorlopig doen we dat op het maximumniveau). En tenslotte valt er zeker al rekening te houden met een dotatie aan het FFEU van € 122,7 mln. Dat is het bedrag dat bij de recente begrotingsaanpassing als conjunctuurreserve is ingeschreven en waarvan vaststaat dat die niet zal aangewend worden en dus naar het FFEU zal overgedragen worden. Die bijkomende dotatie kan daarop dan ook bijkomend gereserveerd worden;
- b) we veronderstellen bovendien dat er ook een normale dotatie aan het FFEU zal mogelijk zijn van € 54,08 mln (zoals overigens in de begroting van het FFEU voor 2003 verondersteld). Die verhoogt op zijn beurt de reserveringsmogelijkheden op het FFEU zelf. Verder veronderstellen we dat de overige ontvangsten (dus buiten de BFW) worden gerealiseerd zoals in de recente begrotingsaanpassing geraamd. Dat zou wel eens een optimistische hypothese kunnen zijn. Het ziet er immers naar uit (op basis van de ontvangsten voor de gewestbelastingen tot en met eind november) dat de uiteindelijke ontvangsten lager zullen uitvallen. Wel valt rekening te houden met de aanrekeningmethode ESR - 95 voor de nieuwe gewestbelastingen. Op kas- en begrotingsbasis zullen de gewesten de opbrengsten van de nieuwe gewestbelastingen van december 2002 pas in januari 2003 ontvangen (daarom zijn ze in de aangepaste begroting ook slechts voor 11/12^o ingeschreven). ESR - 95 rekent die echter aan op het jaar waarop ze betrekking hebben. De feitelijke opbrengst van die gewestbelastingen zal dus ook hoger zijn. We ramen dat verschil op € 138,23 mln.

Voor de normafstemming blijft dat echter neutraal omdat bij een ESR – afstemming de correctie voor 11/12° ook opnieuw ongedaan zal gemaakt worden. Ook de eigen ontvangsten op de DAB's en de VOI houden we op het niveau van de aangepaste begroting. En tenslotte stellen we als werkhypothese voorop dat op de DAB's en de VOI – A er een zodanige onderbenutting op de uitgaven is dat het begroot tekort van € 329,9 mln wordt weggewerkt. Dat komt neer op een onderbenutting op die instellingen van iets meer dan 12 % (de reeds begrote reservevorming buiten beschouwing gelaten).

Rekening houdend met die elementen zal de Vlaamse gemeenschap voor 2002 geconfronteerd worden met een overschrijding van de HRF – norm met € 323,1 mln, tenzij de effectieve uitgaven op de algemene begroting voor eenzelfde bedrag onder de begrote uitgaven blijven. Die onderbenutting zou dan natuurlijk wel moeten gerealiseerd worden op de rubriek “overige begrotingsuitgaven” in tabel 4.8. Dat zou neerkomen op een onderbenutting op die uitgaven van 2,47 % (of een onderbenutting op de totale uitgaven van 1,92 %⁴²). Dit is niet onmogelijk in het licht van historische gegevens. Het impliceert wel dat samen met de DAB's en de VOI – A in totaal € 653 mln begrote uitgaven niet worden aangewend.

Hierboven op moet Vlaanderen ook nog een saldo op de verrichtingen “kredietverleningen en deelnemingen” realiseren van € 117,2 mln. Daarbij geldt een volledige consolidatie met alle instellingen.

Vooralsnog is het maar een voorstel van de HRF, maar we nemen voorlopig aan dat dit ook wordt overgenomen in een aanvulling op het samenwerkingsakkoord. Daarover zijn echter nog geen definitieve afspraken gemaakt op het niveau van de regeringen.

Over de concrete toepassing is nog veel onduidelijkheid, maar de realisatie van die doelstelling is hoogst problematisch. Louter op basis van de codering⁴³ in de begrotingsdocumenten zouden voor de algemene begroting en voor de instellingen te samen de verrichtingen langs de ontvangstenzijde in de aangepaste begroting uitkomen op € 3,04 mln. Het gaat dan vooral over ontvangsten van vroeger toegekende terugvorderbare voorschotten. Langs de uitgavenzijde geeft de sommering een totaal aan van € 272,22 mln.

⁴¹ Deze oefening is gemaakt begin december en moet uiteraard getoetst worden aan de definitieve gegevens over de uitvoering van de begroting 2002. Voor een volledig overzicht inclusief alle instellingen is nog enige tijd wachten.

⁴² Dat is uitgesproken lager dan wat de HRF in zijn advies van juli vooropzette: 2,4 %.

⁴³ De verrichtingen op “kredietverleningen en deelnemingen” worden aangeduid met code 8.

Op het eerste gezicht zou er dus een netto saldo overblijven dat fors uitstijgt boven de vereiste € 117,2 mln (€ 268,37 mln). Daarin zijn echter een substantieel pakket uitgaven opgenomen die bezwaarlijk als “kredietverleningen en deelnemingen” kunnen beschouwd worden en dan ook in de ESR – berekeningen van het INR niet als dusdanig worden opgenomen. Het gaat in het bijzonder over de investeringen in het openbaar vervoer (in 2002 goed voor € 78 mln uitgaven) die als kapitaalbreng in de Vlaamse vervoermaatschappij worden omschreven, maar finaal investeringsbijdragen zijn⁴⁴. Hetzelfde geldt voor de investeringstussenkomsten t.a.v. de sociale huisvesting (in 2002 voor een totaal van € 90 mln). De tussenkomsten in het kader van “Domus Flandria” (€ 37,09 mln) krijgen een code 8, maar zijn gewoon subsidies (rentesubsidies en financiële tegemoetkomingen aan de initiatiefnemers en huur- en rentesubsidies aan particulieren).

⁴⁴

Vroeger werden vergelijkbare tussenkomsten t.a.v. de NMBS in de federale begroting ook als dusdanig bestempeld, maar dat is ondertussen niet meer het geval.

Tabel 4.8 – HRF – toetsing 2002 (aangepaste begroting, voorafbeelding uitvoering) (in € mln)

	aangepaste begroting juli 2002	aangepaste begroting december 2002	uitvoering begroting voorafbeelding ESR	
1. Algemene begroting				
1.1. Ontvangsten	16.653,45	16.712,86	16.652,93	
middelen BFW	13.336,18	13.336,18	13.138,03	-198,15
overige	3.317,27	3.376,67	3.514,90	138,23
1.2. Uitgaven	16.753,90	16.798,71	17.031,01	
dotaties (a)				
dotaties DAB en VOI A	(1.643,30)	(1.675,27)	(1.852,05)	176,78
dotaties VOI overige	(1.907,40)	(2.258,99)	(2.258,99)	
aflossingen (b)	262,16	209,16	209,16	
begroting	(202,95)	(149,95)	(149,95)	
Alesh - sector	(59,21)	(59,21)	(59,21)	
reservering verf (c)	5,36	5,36	5,36	
overige	12.994,89	12.709,15	12.764,66	
1.3. ESR - uitgaven (1.2 - b - c)	16.486,38	16.584,20	16.816,50	232,30
1.4. Saldo (1.1 - 1.3)	167,07	128,66	-163,57	
2. DAB's en VOI A				
2.1. Ontvangsten	4.542,46	4.531,83	4.708,61	
begrotingsdotaties	(1.643,30)	(1.675,27)	(1.852,05)	176,78
reserves (a)	(2.227,12)	(2.226,16)	(2.226,16)	
overige	(672,04)	(630,39)	(630,39)	
2.2. Uitgaven	4.542,26	4.570,07	4.416,95	
aflossingen (b)	(1,93)	(1,93)	(1,93)	
reservevorming (c)	(1.836,44)	(1.932,57)	(2.109,35)	176,78
overige	(2.703,89)	(2.635,57)	(2.305,67)	-329,90
2.3. ESR - ontvangsten (2.1 - a)	2.315,34	2.305,67	2.482,45	
2.4. ESR - uitgaven (2.2 - b - c)	2.703,89	2.635,57	2.305,67	
2.5. Saldo	-388,55	-329,90	176,78	
3. Geconsolideerd saldo	-221,48	-201,24	13,21	
4. Norm	198,10	198,10	336,33	138,23
5. Afwijking (3 - 4)	-419,58	-399,34	-323,11	

Tot nu toe werden die omwille van de codering in de Vlaamse begroting als “kredietverleningen en deelnemingen” beschouwd, maar dat lijkt niet langer te verantwoorden. Voorts worden in de aangepaste begroting 2002 enkele overdrachten naar te consolideren instellingen (VRT en VLM) als deelnemingen bestempeld. Bij consolidatie worden die uiteraard geneutraliseerd. Tot en met 2001 werd de VRT in ESR - 95 bij de ondernemingen gerekend en was het betrokken krediet wel als een deelneming te beschouwen. Dat is vanaf 2002 niet langer het geval⁴⁵.

Rekening houdend met al die correcties zal uiteindelijk (en dan nog bij volledige uitvoering) maar € 39,43 mln overblijven langs de uitgavenzijde. De “netto kredietverleningen en deelnemingen” kunnen in dat geval voor 2002 maximaal op € 36,39 mln ($39,43 - 3,04$)⁴⁶ geraamd worden. Dat geeft een bijkomende kloof die moet overbrugd worden via onderbenutting: € 80,81 mln ($117,2 - 36,39$).

Voor de toetsing van 2003 zou in principe de volledige en strikte toepassing van de ESR – methode moeten gelden⁴⁷. In vergelijking met 2002 impliceert dat de volledige consolidatie, dus ook met de “VOI categorie B en sui generis”. Bovendien zijn de “netto kredietverleningen en deelnemingen” onmiddellijk mee verwerkt in de bepaling van het ESR – saldo (uitgaande van de gecorrigeerde begrotingsgegevens). Voorts veronderstellen we dat er niets verandert aan de HRF – norm voor 2003 en dat ook voor 2003 het voorstel van de HRF over de verdeling van de “netto kredietverleningen en deelnemingen” (extra boven op de bestaande norm) wordt aangehouden. Ook hier is het wachten op een definitieve afspraak tussen de verschillende regeringen.

De resultaten zijn samengevat in tabel 4.9. Ze zijn te vergelijken met de toetsing van de regering zelf (zie tabel 4.7), met dien verstande dat onze toetsing strikt gebaseerd is op de begrotingsgegevens zelf en geen doelstellingen bevat over onderbenutting. De tabel bevat ook een voorafbeelding van de toetsing voor de komende begrotingscontrole. De resultaten daarvan worden besproken onder punt 4.3.3.

⁴⁵ Die wijziging hangt samen met de afschaffing van het kijk – en luistergeld dat traditioneel gedeeltelijk als een vergoeding voor een dienst werd beschouwd. Door de afschaffing ervan valt de VRT in grotere mate terug op overheidssubsidiëring en komt de instelling dan ook onder de overheid terecht.

⁴⁶ In de aangepaste begroting 2002 komen de netto kredietverleningen en deelnemingen op de federale begroting uit op - € 830 mln. Dat is samengesteld uit € 990 mln langs de ontvangstenzijde (in 2002 eenmalig gerealiseerde meerwaarde van inbreng goudvoorraad door NBB in de ECB, hoge storting door de federale participatiemaatschappij voor oprichting GEN) en € 150 mln langs de uitgavenzijde (waarbij € 134 mln betrekking heeft op verrichtingen t.a.v. het buitenland).

⁴⁷ Onvermijdelijk zijn we ook in onze berekening nog niet volledig, in het bijzonder omdat enkele instellingen die ook nog bij de Vlaamse overheid behoren niet in beeld kunnen gebracht worden (de wetenschappelijke instellingen, de GOM's en de universiteiten).

Tabel 4.9 – HRF – toetsing 2003 (initiële begroting, voorafbeelding begrotingscontrole) (in € mln)

	initiële begroting 2003	voorafbeelding bc 2003	
1. Algemene begroting			
1.1. Ontvangsten	17.229,68	17.152,48	-77,20
middelen BFW	13.810,45	13.698,05	
KVD (a)	0,09	0,09	
overige	3.419,14	3.454,34	
1.2. Uitgaven	17.221,54	17.205,84	
dotaties DAB en VOI	3.957,29	3.932,29	-25,00
aflossingen (b)	145,61	145,61	
KVD (c)	2,01	2,01	
overige	13.116,64	13.125,94	9,30
1.3. ESR - ontvangsten (1.1 - a)	17.229,59	17.152,39	-77,20
1.4. ESR - uitgaven (1.2 - b - c)	17.073,92	17.058,22	-15,70
1.4. Saldo (1.3 - 1.4)	155,76	94,26	-61,50
2. DAB's en VOI			
2.1. Ontvangsten	6.981,34	6.981,34	
begrotingsdotaties	3.957,29	3.932,29	-25,00
reserves (a)	1.898,78	1.898,78	
KVD (b)	2,38	2,38	
overige	1.122,90	1.147,90	25,00
2.2. Uitgaven	6.982,85	6.982,85	
aflossingen (c)	4,00	4,00	
reservevorming (d)	1.559,57	1.559,57	
KVD (e)	7,95	7,95	
overige	5.411,33	5.411,33	
2.3. Reservevorming pensioenfonds	5,36	5,36	
2.4. Aflossingen Alesh	121,05	121,05	
bijdrage begroting	53,00	53,00	
bijdrage sector	68,05	68,05	
2.5. ESR - ontvangsten (2.1 - a - b)	5.080,19	5.080,19	
2.6. ESR - uitgaven (2.2 - c - d - e - 2.3 - 2.4)	5.284,93	5.284,93	
2.7. Saldo (2.5 - 2.6)	-204,74	-204,74	
3. Geconsolideerd saldo (1.4 + 2.7)	-48,98	-110,48	-61,50
4. Norm	441,94	441,94	
HRF - norm	324,74	324,74	
aandeel netto KVD	117,20	117,20	
5. Afwijking (3 - 4)	-490,92	-552,42	-61,50

De initiële begroting 2003 boekt een geconsolideerd ESR – tekort van iets minder dan € 49 mln. In vergelijking met de norm (inclusief het extra voor de “netto kredietverleningen en deelnemingen”) is dat een overschrijding van meer dan € 490 mln. Die overschrijding wordt voor iets minder dan € 110 mln bepaald door het element “kredietverleningen en deelnemingen”⁴⁸. De rest van de overschrijding (€ 381 mln) is dus uitgesproken veel groter dan wat als onderbenutting op de algemene begroting wordt voorgesteld door de regering. Overigens is het vooropgestelde interen op de reserves van DAB's en VOI uitgesproken veel kleiner dan wat in de begroting uiteindelijk is voorzien. De regering mikt inclusief de reservering op het zorgfonds op een ESR - tekort van € 33,29 mln (- 74,37 + 41,08). Uit de begroting zelf blijkt met inbegrip van de KVD een tekort van € 331,15 mln (rubriek 2.7 in tabel 4.9 gecorrigeerd voor pensioenfondsen en Alesh).

Het vooropgezette ESR – tekort op de DAB's en de VOI zal maar kunnen bereikt worden als op die instellingen € 298 mln uitgaven niet aangewend worden. Een dergelijke onderbenutting stemt overeen met 5,5 % van de begrote uitgaven op die instellingen (begrote aflossingen, KVD en reservevorming niet meegerekend). Als die onderbenutting effectief wordt gerealiseerd dan blijft er nog een onderbenutting te halen van € 193 mln op de algemene begroting. In dat geval is de begroting 2003 in overeenstemming met de HRF – normering. Bij een groei van 2,4 % en bij een effectieve reservering van de nu ingeschreven conjunctuurreserve van € 34,7 mln zou dat kunnen herleid worden tot ongeveer € 159 mln.

4.3.3 *Bijsturingen bij de budgetcontrole 2003*

Tabel 4.9 bevat ook een eerste voorafbeelding van de toetsing in het licht van de begrotingscontrole 2003. De veronderstelde bijsturingen hebben vooralsnog bijna uitsluitend betrekking op de ontvangsten. De lagere ontvangstenramingen zullen bij de budgetcontrole onvermijdelijk bijkomende maatregelen vergen. Tegenover een oorspronkelijk geraamde totale onderbenutting (zowel op de algemene begroting als op de DAB's en de VOI) van € 491 mln zou na begrotingscontrole die vereiste onderbenutting opgelopen zijn tot € 552 mln. Er zal dus een bijkomende inspanning (ofwel bij de begrotingsopmaak ofwel in de uitvoering van de begroting) nodig zijn van € 61,5 mln.

⁴⁸ Uitgaande van de begrotingsgegevens, maar met de nodige correcties is er in 2003 een saldo op deze verrichtingen begroot van € 7,49 mln. Tegenover het vereiste aandeel voor Vlaanderen in het HRF – voorstel is dat een verschil van € 109,71 mln. Het vergelijkbare saldo in de federale begroting bedraagt in 2003 € 270 mln.

4.3.4 Beoordeling

De afstemming van de Vlaamse begroting op de begrotingsnorm wordt vanaf 2002 op een grondig gewijzigde manier getoetst. Dat is het gevolg van de afspraken die daarover zijn gemaakt tussen de federale regering en de deelgebieden en die verder uitgewerkt zijn in het advies van de HRF.

Twee vragen dringen zich op:

- a) is bij die nieuwe toetsing sprake van een feitelijk strengere begrotingsnorm;
- b) en wat zijn de consequenties voor de uitvoering van de Vlaamse begroting in het licht van die nieuwe toetsing? Blijft de afstemming een haalbare kaart?

Een feitelijk strengere norm?

Tot nu toe is in het kader van het stabiliteitsprogramma telkens een doelstelling vooropgezet voor de deelgebieden. Die doelstelling (jaarlijkse vereiste begrotingssaldi) is bepaald in het samenwerkingsakkoord van december 2000 en is uiteindelijk in hoofde van de deelgebieden doorheen de verschillende actualisaties van het stabiliteitsprogramma ongewijzigd gebleven. Dat is overigens ook het geval met de jongste actualisatie, waarbij voor de globale overheid de doelstellingen in het licht van de tegenvallende conjunctuur voor 2004 – 2005 naar beneden werden bijgesteld. We maken daarbij abstractie van de correcties in 2001 en 2002 die op heel specifieke factoren waren gebaseerd en uiteindelijk geen reële wijziging waren van de budgettaire doelstellingen⁴⁹. Die doelstelling werd telkens uitgesplitst in twee elementen: enerzijds een afzonderlijke doelstelling voor ieder deelgebied (de zogenaamde HRF – norm onder de vorm van een vereist begrotingsoverschot of een maximum begrotingstekort) en anderzijds een globale correctie voor het geheel van de deelgebieden die voor de gehele periode (2000 – 2005) constant op € 275,2 mln werd bepaald. Die correctie moest de overgang maken van het HRF – saldo naar een saldo dat volledig volgens de regels van ESR - 95 is berekend. Het HRF – saldo zoals tot nu toe gedefinieerd was immers geen exacte weergave van het ESR – saldo.

⁴⁹

Voor 2001 was er een aanpassing (naar boven) omwille van het effect van de retroregel in de storting van de middelen van de BFW en in 2002 een aanpassing (naar beneden) omwille van de doorstorting van de nieuwe gewestbelastingen aan 11/12°.

In de verschillende documenten (HRF – adviezen en stabiliteitsprogramma's) is die correctie telkens voorgesteld als gelijk aan de “netto kredietverleningen en deelnemingen”. Dat is echter nooit in de praktijk ten gronde geanalyseerd en aangetoond en het stemt overigens ook niet volledig overeen met de werkelijkheid. Die correctie is er in de praktijk wel geweest maar heeft ook voor een belangrijk stuk te maken met een zeer onvolledige of afwijkende consolidatie van de algemene begrotingen met de begrotingen van de DAB's en de openbare instellingen van de gewesten en de gemeenschappen. Voor Vlaanderen is dat in SERV – adviezen van de afgelopen jaren cijfermatig aangetoond.

Eén en ander wordt nader geïllustreerd in tabel 4.10.

Daaruit blijkt in eerste instantie dat de deelgebieden in de jaren 1999 – 2001 systematisch beter hebben gescoord dan wat de HRF in de afzonderlijke doelstellingen had opgelegd. De positieve afwijking is bovendien grotendeels een bijdrage geweest van de Vlaamse gemeenschap. In 2000 is het zelfs zo dat de Vlaamse gemeenschap ruimschoots de duidelijk slechtere resultaten van de andere deelgebieden compenseert⁵⁰. Er is bovendien nog een positieve correctie boven op dat HRF – saldo, waardoor het ESR – saldo in de jaren 1999 – 2001 hoger is dan de strikte HRF – berekening zoals tot nu toe toegepast. Met uitzondering van 1999 is die correctie echter duidelijk kleiner dan de verwachte correctie van € 275,2 mln. In 2000 blijft ze ruim € 171 mln daaronder, in 2001 € 40 mln. Uiteindelijk is de correctie die samenhangt met de opname van de “netto kredietverleningen en deelnemingen” en met het consolidatie-effect in 2001 zelfs negatief met bijna € 75 mln (daardoor is er een negatieve afwijking met de vooropgezette doelstelling voor die correctie van € 350 mln). In 2001 spelen immers specifieke en tijdelijke aanrekeningeffecten een doorslaggevende rol. En die hebben niets te maken met de normale correctie, met name de aanrekening van de uitgaven voor de Vlaamse korting op de personenbelasting (€ 232,2 mln) en de aanrekening in 2001 bij de ontvangsten van de gewesten van een deel van de verkeersbelasting (€ 77,4 mln⁵¹).

Voor Vlaanderen heeft de correctie tussen de HRF – methode en de ESR – methode ook positief gewerkt. In 1999 is dat overigens uitgesproken veel meer dan wat op grond van de doelstelling werd vooropgezet: bijna € 515 mln meer dan de € 117,2 mln als aandeel in de globaal vooropgezette doelstelling. In 2000 is de correctie nog positief, maar kleiner dan wat verwacht werd (bijna € 30 mln lager).

⁵⁰ Het waren vooral de Franse gemeenschap en het Waalse gewest die in 2000 duidelijk onder de norm bleven.

⁵¹ Waarvan we 60,19 % aanrekenen voor Vlaanderen.

En in 2001 is dat na uitzuivering van de specifieke en tijdelijke aanrekeningseffecten nog meer het geval (€ 73 mln lager). Omdat er echter een zodanige onderbenutting was op de uitgaven die mee de HRF – norm bepalen (en waarvan een substantieel deel wordt doorgestort naar het FFEU) is dat voornamelijk geen probleem geweest. Integendeel.

Tabel 4.10 – ESR-saldi en HRF-saldi voor gewesten en gemeenschappen 1999–2001 (in € mln)

	1999	2000	2001
norm			
gewesten en gemeenschappen - globaal			
ESR - norm	256,4	297,5	723,9
HRF - norm	-18,8	22,3	448,7
KVD - correctie	275,2	275,2	275,2
Vlaamse gemeenschap			
ESR - norm	451,9	474,2	712,1
HRF - norm	334,7	357,0	594,9
KVD - correctie*	117,2	117,2	117,2
realisaties			
gewesten en gemeenschappen - globaal			
ESR - saldo	920,0	592,0	1.928,0
HRF - saldo	637,6	488,2	1.693,3
afwijking	282,4	103,8	234,7
KVD en consolidatie-effect	282,4	103,8	-74,9
aanrekeningseffect			309,6
Vlaamse gemeenschap			
ESR - saldo	1.400,1	1.080,5	1.982,5
HRF - saldo	768,0	993,0	1.660,0
afwijking	632,1	87,5	322,5
KVD en consolidatie-effect	632,1	87,5	43,8
aanrekeningseffect			278,8
verschil realisatie - norm			
gewesten en gemeenschappen - globaal			
ESR - saldo	663,6	294,5	1.204,1
HRF - saldo	656,4	465,9	1.244,6
correctie	7,2	-171,4	-40,5
KVD en consolidatie-effect	7,2	-171,4	-350,1
aanrekeningseffect			309,6
Vlaamse gemeenschap			
ESR - saldo	948,2	606,3	1.270,4
HRF - saldo	433,3	636,0	1.065,1
correctie	514,9	-29,7	205,3
KVD en consolidatie-effect	514,9	-29,7	-73,4
aanrekeningseffect			278,8

* in de hypothese dat ook al in 1999 - 2001 een verdeling van de correctie van toepassing was
bron: INR, HRF, SERV - adviezen (geactualiseerd en gecorrigeerd voor KVD)

Het ziet er echter naar uit dat de nieuwe toetsing in de praktijk leidt tot een strengere begrotingsnorm. Dat blijkt verder uit een vergelijking tussen een toetsing volgens de oude methode en de nieuwe toetsing, zoals samengevat in tabel 4.11.

In tabel 4.11 worden de resultaten van de nieuwe toetsing voor 2002 en 2003 (berekend in tabel 4.8 en 4.9) vergeleken met een toetsing volgens de oude HRF – methode. 2002 wordt geëvalueerd op basis van de meest recente aangepaste begroting, met inbegrip van een eerste voorafbeelding van de uitvoering van de begroting. Voor 2003 is het een evaluatie van de initiële begroting.

De verschillen zijn enorm. Indien de HRF verder de aangepaste begroting 2002 had geëvalueerd volgens de bestaande methode zou er geen vuiltje aan de lucht zijn geweest. Zelfs indien daarbij rekening werd gehouden met de uitgesproken lagere doorstorting van de PB en BTW. Dat zal overigens ruimschoots gecompenseerd worden door een uitgesproken hogere reservering op zorgfonds en FFEU. Vlaanderen zou in dat geval geen enkele onderbenutting zijn opgelegd zoals dat nu wel het geval was in het advies van juli 2002.

Vlaanderen zou zonder enige moeite de HRF – norm hebben kunnen respecteren. In de hierboven veronderstelde voorafbeelding van de uitvoering komen we uit op een marge van € 56 mln. Daarbij is de begroting volledig uitgevoerd, wat erg onwaarschijnlijk is. De marge zou beslist groter geweest zijn. Bovendien zou die marge nog kunnen verhoogd worden door een positieve correctie voor de overgang naar het ESR – saldo. Op grond van de resultaten in 2000 – 2001 mogen we wel aannemen dat die correctie uitgesproken veel lager zal zijn dan wat door de HRF voor Vlaanderen wordt vooropgezet. Gemiddeld bedraagt die correctie voor de jaren 2000 – 2001 € 66 mln. Het is echter niet ondenkbaar dat die correctie negatief wordt zodat het ESR – saldo voor Vlaanderen kleiner wordt dan het traditioneel gemeten HRF – saldo. Bij de evaluatie door de HRF zoals tot nu toe het geval zou dat echter slechts afgerekend zijn op het globale niveau van gewesten en gemeenschappen.

Voor 2003 blijkt dat ook al bij toepassing van de oude HRF – methode de initiële begroting de norm niet haalt zonder voorafgaandelijk zijn toevlucht te nemen tot onderbenutting op de algemene begroting (ongeveer € 105 mln). De begrotingsvooruitzichten voor de reserveringen spelen daar een grote rol in. Met de nieuwe methode wordt de zaak nog scherper gesteld: de vereiste onderbenutting op de algemene begroting wordt groter en het resultaat van een hele boel instellingen die tot nu toe buiten beeld bleven wordt nu ook expliciet aan de orde gesteld. Ook daar is een onderbenutting noodzakelijk.

Tabel 4.11 – vergelijking tussen de nieuwe HRF – toetsing en de vroegere methode (in € mln)

	2002 aangepaste begroting december	2002 voorafbeelding uitvoering	2003 initiële begroting
oude HRF - methode			
ontvangsten (a)	16.712,86	16.514,71	17.229,68
uitgaven (b)	16.798,71	16.798,71	17.221,54
aflossingen begroting (c)	149,95	149,95	198,61
alesh (d)	59,21	59,21	68,05
reserveringen (e)	152,29	329,07	-55,28
VERF	5,36	5,36	5,36
zorgfonds	89,24	89,24	27,27
FFEU	57,70	234,48	-87,91
gecorrigeerde uitgaven (f = b-c-d-e)	16.437,26	16.260,48	17.010,17
HRF - saldo (g = a - f)	275,59	254,22	219,51
HRF - norm	198,10	198,10	324,74
afwijking	77,49	56,12	-105,23
nieuwe HRF - methode			
saldo (zie tabel 4.8 en 4.9)	-201,24	13,21	-48,98
norm	198,10	336,33	441,94
afwijking	-399,34	-323,11	-490,92
netto KVD	37,17	37,17	
vereist aandeel correctie	117,20	117,20	
afwijking	-80,03	-80,03	
totale afwijking	-479,37	-403,14	-490,92

Als conclusie kunnen we duidelijk stellen dat de nieuwe toetsing de gewesten en gemeenschappen in de praktijk met een strengere norm opzadelt. Dat is in het bijzonder het geval voor Vlaanderen. Deze conclusie geldt vooral voor de korte termijn. De volledige consolidatie heeft immers tot gevolg dat besparingen op de algemene begroting door gebruik te maken van reserves bij instellingen die tot nu toe buiten de norm bleven niet meer kunnen. Of in ieder geval, niet meer lonen bij de afstemming op de begrotingsnorm. Dat is nu precies een aanpak die wordt toegepast in de Vlaamse begroting.

Op termijn zou dat hoe dan ook een einde hebben genomen (reserves kunnen niet ten allen tijde worden aangewend). De nieuwe toetsing (via de volledige consolidatie) maakt daar op korte termijn een einde aan. Dat heeft bijv. als gevolg dat bij de oude HRF – methode het aanwenden van reserves op instellingen zoals VIPA, het Hermesfonds, MINA - fonds en VIF perfect konden. En dan ook de basis konden zijn voor een besparing op de dotaties aan die instellingen zonder enig rood licht bij de normtoetsing. In de nieuwe toetsing wordt interen op die reserves onmiddellijk afgeblokt. Er is m.a.w. niets veranderd aan de norm, maar het wordt veel scherper om die norm te halen. Er blijven – zeker op korte termijn – geen mogelijkheden meer over om het probleem wat voor zich uit te schuiven.

De consequenties voor de uitvoering van de begroting

Uit bovenstaande berekeningen blijkt in ieder geval dat de Vlaamse gemeenschap voor de afstemming op de begrotingsnorm een substantiële onderbenutting op de begrote uitgaven moet realiseren.

In onze voorafbeelding van de uitvoering van de begroting 2002 gaan we ervan uit dat op de algemene begroting iets meer dan € 323 mln niet mag aangewend worden, tenminste voor zover op de DAB's en "VOI – categorie A" € 330 mln begrote uitgaven onbenut blijven.

De initiële begroting 2003 zal maar in overeenstemming zijn met de norm indien op het geheel van de algemene begroting en alle geconsolideerde instellingen ruim € 491 mln onbenut blijven. Voor zover de regering er inderdaad zou in slagen om in 2003 het interen op de reserves van DAB's en VOI (exclusief zorgfonds) te beperken tot € 74,37 mln dan vergt dat een onderbenutting op al die instellingen van ongeveer € 298 mln (wat minder dan wat we veronderstellen voor 2002, en bovendien op alle instellingen). In dat geval is er nog een onderbenutting op de algemene begroting nodig van € 193 mln. Op basis van onze eerste voorafbeelding van de komende begrotingscontrole zou dat laatste oplopen tot € 255 mln.

Is dat een haalbare kaart en wat is daar de draagwijdte van?

De gemiddelde afwijking van de effectieve uitgaven op de algemene begroting in vergelijking met de begrote uitgaven over de periode 1997 – 2001 bedraagt € 221 mln of een gemiddelde van ongeveer 1,48 % van de begrote uitgaven. Vanaf 2000 is die afwijking wel wat vertekend (in vergelijking met de vorige jaren) omdat de aanwending van de kredieten ook rekening houdt met de dotatie aan het FFEU. Daardoor worden normaal niet aangewende kredieten toch weer opgevist.

Zelfs abstractie makend van dat effect ligt de onderbenutting in 2000 – 2001 al veel hoger dan in de vorige jaren⁵². Hoe dan ook, het zal nodig zijn in 2002 – 2003 (tenminste na verrekening van de begrotingscontrole) om meer op de rem te gaan staan dan wat in het verleden het geval is geweest⁵³. Die vereiste onderbenutting sluit overigens niet uit dat een deel van de niet aangewende kredieten naar het FFEU worden overgedragen. Voor het saldo van het jaar zelf heeft een overdracht naar het FFEU immers hetzelfde effect als de niet aanwending van de kredieten. Op termijn doet zich natuurlijk wel het omgekeerde voor. Het is immers de bedoeling om die overgedragen middelen na een tijdelijke reservering uit te geven en op dat ogenblik zal dat moeten gecompenseerd worden op de algemene begroting (tenminste voor zover de begrotingsnorm dat vereist).

Bovendien kan die vereiste onderbenutting op de algemene begroting nog wat getemperd worden als de niet aanwending van begrotingskredieten op de verschillende instellingen groter is dan de hierboven veronderstelde € 320 mln. Resultaten in de afgelopen geven aan dat dit blijkbaar geen probleem is.

In 2000 – 2001 bleven op de DAB's en de "VOI – categorie A" (en voor zover ze moeten geconsolideerd worden met de overheid) maar liefst € 549 mln en € 705 mln uitgaven onbenut. Het gros daarvan wordt geleverd door een beperkt aantal instellingen. Dat blijkt uit volgend overzichtje (in € mln en % van de begrote uitgaven):

	2000		2001	
MINA - fonds	117,5	18,9 %	145,1	18,4 %
VIF	77,3	13,2 %	158,1	24,3 %
FEERR	99,5	32,2 %	135,9	39,2 %
VIPA	86,1	40,1 %	83,8	45,2 %
Grindfonds	31,3	94,3 %	40,9	98,1 %
Limburgfonds	12,1	18,2 %	36,1	50,7 %
overige	125,1	5,2 %	105,2	4,0 %

Met inbegrip van de "VOI – categorie B" en "VOI – sui generis" komt de niet aanwending respectievelijk uit op € 607 en € 680 mln.

52

In 2000 en 2001 bedroeg de afwijking respectievelijk € 360,5 mln en 301,4 mln tegenover gemiddeld € 147,4 mln in de jaren 1997 - 1999. Zonder de dotatie aan het FFEU zou die onderbenutting bovendien nog veel hoger geweest zijn: in 2000 € 414,7 en in 2001 maar liefst € 624,9.

53

Overigens is de laattijdige goedkeuring van de bijkomende aangepaste begroting 2002 (...december 2002) op zich al een belangrijke rem. Dat geldt zeker voor die rubrieken die nog een stijging van de kredieten hebben verworven en waarvoor de effectieve aanwending in de praktijk quasi onmogelijk is.

Op het eerste gezicht lijkt het dan ook best mogelijk om de globale doelstellingen van onderbenutting te halen. Men moet hierbij wel twee zaken bedenken:

- ✓ ten eerste is in heel wat gevallen die forse onderbenutting op bijv. de verschillende instellingen te wijten aan heel specifieke factoren die nog al dikwijls te maken hebben met vertraging en dus ook meer uitgestelde dan afgestelde toepassingen zijn. Wat niet uitgegeven is wordt in dat geval doorgeschoven naar het volgend jaar. Dat probleem wordt des te scherper naarmate ook de begrotingsvoorzieningen scherper worden ingeschat. En daar is er wel een opvallende vaststelling. De begrote uitgaven op de verschillende instellingen stegen tussen 2001 en 2000 met maar liefst 15,9 %. Wat ook voor een stuk de hogere onderbenutting kan verklaren, de effectieve uitgaven stegen maar met 14,6 %. Tussen 2002 en 2001 is er echter in de begroting een daling van 7,2 % en in 2003 nog eens een daling met 1,5 %. Doorgeschoven uitgaven en scherpere begrotingsramingen kunnen het toepassingspercentage opdrijven;
- ✓ het blijft problematisch als er een hoge onderbenutting van de beschikbare kredieten blijft bestaan, zeker voor sectoren waarin de kredieten betrekking hebben op expliciete (investerings) – projecten die een essentieel onderdeel zijn van het beleid dat de regering wil voeren.

5. *De beleidskeuzen in de initiële begroting 2003*

Uit een eerste vergelijking tussen de SERV – ramingen en de uiteindelijke initiële begroting 2003 is al gebleken dat de opmaak van de begroting vrij substantiële besparingen en heroverwegingen heeft gevergd. Dat was verwacht bij het SERV – advies zelf (een besparing van € 327 mln werd vooropgezet). Uit tussentijdse gegevens tijdens de voorbereidende besprekingen op het niveau van de regering bleken nog hogere besparingen nodig te zijn. Daarnaast heeft de regering bij de opmaak van de begroting ook nog een aantal nieuwe initiatieven genomen. In dit onderdeel van de evaluatie onderzoeken we meer in het bijzonder de draagwijdte van die nieuwe initiatieven en de besparingen of heroverwegingen.

Het geheel is samengevat in tabel 5.1. Daarbij vertrekken we van het SERV – advies van juli. Daarin was een raming opgenomen van de begroting 2003 bij ongewijzigd beleid. De ramingen van het advies zijn in deze tabel omgezet in de notie beleidskredieten en betalingskredieten zoals de administratie die hanteert, wel aangevuld met de aanwending van reserves op het MINA - fonds en het VIF. Zoals reeds aangegeven vergt deze raming enig correctie. Dat was ook het geval vorig jaar. De hoogte van die correcties is bepaald op basis van een analyse van de begroting 2003 zelf en vooral op basis van de gegevens die in de toelichting zijn opgenomen⁵⁴. Zowel op het niveau van de begrotingsuitgaven, als op het niveau van de beleidskredieten en de betalingskredieten vergt de raming van de SERV enige correctie naar boven. Daaruit blijkt in ieder geval dat de ramingen van de SERV in het geheel niet als pessimistisch konden worden ingeschat. Integendeel, de druk van ongewijzigd beleid werd nog enigszins onderschat. Alles bij mekaar blijft de afwijking beperkt: op het niveau van de beleidskredieten een onderschatting van 0,37 % en op het niveau van de betalingskredieten van 0,52 %. In bijlage III zijn per sector de correcties samengevat. In heel wat gevallen hebben de correcties ook te maken met het feit dat herverdelingen tussen programma's werden doorgevoerd en die nog niet in de ramingen van de SERV konden verwerkt worden. In absolute en relatieve cijfers is de correctie voor onderwijs het belangrijkste (in beleidskredieten 1,76 %). Dat was vorige jaar ook het geval. Voor de goede orde wijzen we er ook op dat de SERV – raming ongewijzigd beleid voor de zorgverzekering nog abstractie maakte van de hervormingen die de regering terzake heeft doorgevoerd. De bijkomende inspanningen voor de zorgverzekering die nodig bleken werden in de SERV – raming volledig op de algemene begroting gelegd.

⁵⁴

Vlaams parlement stuk 13 (2002 – 2003) – nr. 1-B, toelichting per programma (4 delen).

De nieuwe initiatieven die de regering heeft aangekondigd op het financieringsfonds (FFEU) worden niet in tabel 5.1 behandeld, ze komen apart aan bod.

Eens te meer moet opnieuw worden vastgesteld dat deze analyse een eigen reconstructie van de begrotingsbeslissingen vergt en helaas nog altijd niet kan terugvallen op een duidelijk cijfermatig overzicht van wat de indeling van de begroting is in termen van "ongewijzigd beleid", "besparingen op ongewijzigd beleid" (respectievelijk structureel en eenmalig) en "nieuw beleid (respectievelijk recurrent en eenmalig)". Bij de analyse is rekening gehouden met de begroting zoals ze uiteindelijk is goedgekeurd door het parlement.

Tabel 5.1 – confrontatie tussen initiële begroting en ongewijzigd beleid, evaluatie van nieuwe initiatieven, besparingen en ingrepen (in € mln)

	ongewijzigd beleid				begroting	
	SERV -	correcties	ongewijzigd	initiële	waarvan	waarvan
	advies (a)	(b)	beleid na	begroting	nieuwe	besparingen/in
			correctie (c =	(d)	initiatieven	grepen (d - e -
			a+b)		(e)	c)
begrotingsuitgaven	17.641,70	62,00	17.703,70	17.221,54	111,24	-593,40
beleidskredieten	17.830,78	74,52	17.905,30	17.645,08	141,20	-401,42
provisioneel krediet conjunctuurreserve					34,70	
kapitaalbreng NV Staal						-16,73
indexprovisie						-19,72
nieuwe Lambertontuitgaven						-15,25
PC/KD						-19,99
secundair onderwijs						-18,17
provisioneel krediet zorgfonds					21,45	
wachlijsten gehandicapten					7,50	
investeringen welzijn en gezondheid						-5,88
zorgfonds besparing via extra bijdragen						-52,50
zorgfonds besparing via aanpassing premies						-45,02
heroverwegingen VFSIPH						-7,50
excellentiepolen					31,74	
investeringssteun economie						-25,60
renovatiepremie huisvesting						-29,81
VIF						-38,32
overige					45,80	-106,94
betalingsskredieten	17.978,87	95,70	18.074,57	17.660,33	111,24	-525,48
equivalent beleidskredieten					141,20	-401,42
spreiding uitgaven nieuwe initiatieven					-29,96	
extra aanwending reserves						87,04
spreiding gemeentefonds						-131,00
overige spreiding						-80,09

5.1 De nieuwe initiatieven

5.1.1 *In de algemene begroting (inclusief MINA – fonds, VIF en het zorgfonds)*

Op niveau van de beleidskredieten bekomen we een budgettaire impact van nieuwe initiatieven ten belope van € 141,20 mln. We moeten dat echter al onmiddellijk relativeren, omwille van de samenstelling ervan. In dat bedrag zijn ook twee provisies opgenomen die in de begroting en op het zorgfonds worden ingeschreven. Voor het zorgfonds is dat overigens na een opmerking van het rekenhof omgezet in een over te dragen krediet naar volgend jaar. We nemen wel aan dat bij eventuele stijging van de uitgaven op het zorgfonds (bovenop wat nu geraamd wordt) dat bedrag wel kan ingezet worden. In die zin is het te beschouwen als een nieuw initiatief. Door de genomen maatregelen op het zorgfonds creëert men hier een bijkomende ruimte voor uitgaven. Te samen is dat al goed voor een bedrag van € 56,15 mln. Door opname van die kredieten gaan we ervan uit dat ze in principe nog kunnen worden ingezet voor bijkomende initiatieven. Dat hoeven natuurlijk niet noodzakelijk nieuwe initiatieven te zijn. Ze kunnen even goed ingezet worden om eventuele besparingen terug te schroeven. Zeker voor de conjunctuurreserve, maar eventueel ook voor de provisie op het zorgfonds kan het de bedoeling zijn om daarmee bijkomende reserveringen aan te leggen. Overigens geeft de voorafbeelding van de begrotingscontrole al aan dat deze provisies wellicht zullen gebruikt worden om onvermijdelijk nieuwe ingrepen op te vangen. Het zijn dus nieuwe initiatieven "in de marge".

Naast een globaal pakket van ongeveer € 46 mln – verspreid over verschillende programma's – vestigen we in de tabel in het bijzonder de aandacht op twee initiatieven: de voorzieningen in het kader van het innovatiebeleid voor excellentiepolen (op het Hermesfonds) en het aanvullend krediet voor het wegwerken van de wachtlijsten in de gehandicaptensector. De impact van die nieuwe initiatieven op de betalingskredieten is minder groot (€ 111,24 mln) ten gevolge van een spreiding van de nodige uitgaven over meerdere jaren.

Voor alle duidelijkheid de hier aangestipte nieuwe initiatieven zijn kredieten die als dusdanig nog niet verwerkt waren in de raming van de SERV (na correctie).

Omwille van de aard zijn de provisionele kredieten vooralsnog als eenmalig te beschouwen. Voor zover kan worden nagegaan heeft de rest van de nieuwe initiatieven in principe een recurrent karakter.

5.1.2 De aangekondigde nieuwe initiatieven op het financieringsfonds (FFEU)

Meest opvallende vaststelling bij de eerste communicatie van de regering over de begrotingsbeslissingen 2003 in september was het feit dat de nieuwe initiatieven die voor 2003 werden gepresenteerd zullen gefinancierd worden op het FFEU. Er was sprake van een goeie € 210 mln aan nieuwe initiatieven. Voor de "politieke" toewijzing daarvan heeft men niet gewacht tot de begrotingscontrole van 2003 om op basis van de normale dotatie aan het FFEU een bestemming te geven. Er werden nu al via een bijkomende budgetcontrole voor 2002 maatregelen genomen voor de financiering van het FFEU (zie ook de bespreking van de bijkomende begrotingsaanpassing 2002, punt 3 van deze evaluatie). De normale dotatie is gelijk aan de niet aangewende vastleggingkredieten op het einde van het jaar, voor zover ze niet overgedragen worden. Men verwacht nog wel een bijkomende financiering voor het FFEU op basis van die normale dotatie, maar vooralsnog wordt dat nog niet toegewezen (wat overigens nogal logisch is).

Er is per 31/12/2002 nog wat beschikbaar op het FFEU, namelijk € 82,9 mln (dat is het nog niet toegewezen deel van de dotaties 2000 en 2001). De rest zou vrijgemaakt worden door een nieuw aanpassingsblad op de begroting 2002.

Oorspronkelijk werden daarvoor volgende doelstellingen vooropgezet:

- ✓ de middelenbegroting zou met € 37,18 mln opgetrokken worden (in hoofdzaak via een hogere raming van de gewestbelastingen);
- ✓ de uitgavenbegroting zou met € 111,55 mln "gecorrigeerd" worden;
- ✓ te samen geeft dat een marge van € 148,73 mln.

Daarvan zou € 25 mln naar het zorgfonds gaan om bijkomend te reserveren (dus bovenop wat reeds in de begroting 2002 aan reservering vanuit de begrotingsdotatie was voorzien : € 64,45 mln). De rest zou samen met wat nog beschikbaar is op het FFEU toegewezen worden aan "nieuwe initiatieven". Het totaal beschikbare bedrag van € 206,64 mln zou als volgt verdeeld worden:

mobiliteit (versnelde afwerking zwarte punten)	€ 100 mln
rusthuizen	€ 25 mln
milieu (ecologiefonds en waterbeleid)	€ 25 mln
huisvesting (waarborgfonds PPS)	€ 25 mln
wetenschapsbeleid	€ 25 mln
rest	€ 7 mln

Uit de analyse van de recente begrotingsaanpassing blijkt echter dat één en ander anders is uitgevallen. Van de voorgenomen verhoging van de gewestbelastingen is op een aanpassing van het nog resterend en uitdovend kijk – en luistergeld na (€ 9,97 mln) niets terechtgekomen. De feitelijke evolutie van de opbrengsten in 2002 gaf daartoe ook weinig aanleiding in tegenstelling met wat oorspronkelijk werd verwacht. Wel is er – naast de inschrijving van de middelen afkomstig van de nationale loterij - enige verhoging van de algemene middelen geraamd onder de vorm van terugstortingen (€ 14,07 mln) en onder de vorm van een lichte verhoging van de federale dotatie voor de tewerkstellingsprogramma's (€ 6,68 mln). Met uitzondering van de middelen die afkomstig zijn van de nationale loterij worden deze bijkomende ontvangsten niet aangewend in 2002 en komen ze dus ter beschikking van de conjunctuurreserve en finaal van de dotatie aan het FFEU. De conjunctuurreserve wordt op die manier gespijsd met € 30,72 mln. Daarnaast is door correctie op de uitgaven nog een bijkomende ruimte gecreëerd voor reservering. Die correcties kunnen geraamd worden op € 116,77. We merken op dat een belangrijke correctie betrekking heeft op het schrappen van een oorspronkelijk voorziene schuldaflissing (€ 53 mln). Dat bedrag komt nu in de reservering op het FFEU terecht. Voor het saldo in 2002 is dat neutraal. Dat is natuurlijk niet het geval voor de structurele schuldafbouw. Tenzij een gelijkaardig bedrag achteraf op het FFEU toch zou gebruikt worden voor schuldafbouw (cf één van de mogelijke statutaire doelstellingen van het FFEU) is het de bedoeling dat op termijn te besteden.

Samen met de verhoogde middelen geven die correcties een totale ruimte van € 147,49 mln (vergelijkbaar met wat oorspronkelijk werd vooropgezet). Daarvan is € 24,79 bestemd voor bijkomende reservering op het zorgfonds, de rest is ingeschreven in een conjunctuurreserve om finaal overgedragen te worden aan het FFEU.

Bij de eerstkomende begrotingscontrole kan dat bedrag - verhoogd met de normale dotatie aan het FFEU - effectief bestemd worden voor de aangekondigde nieuwe initiatieven.

5.2 De besparingen en de ingrepen op ongewijzigd beleid

Op het niveau van de beleidskredieten is de begrotingsdynamiek bijgestuurd met € 401 mln. De meest belangrijke bijsturing heeft betrekking op de zorgverzekering. T.a.v. ongewijzigd beleid bedraagt dit bijsturing al € 97,52 mln, waarvan € 52,5 mln (of 54 %) wordt opgebracht door een bijdrageverhoging. De rest is verzekerd door een aanpassing van de uitkeringsbedragen. Het gros van de ingrepen komt voort uit een lineaire besparing over de verschillende programma's heen (o.m. door beperking van de indexeringen buiten loonkredieten). De voorziene provisie voor indexaanpassingen ligt bijna € 20 mln lager dan wat op grond van de voorspelde indexsprong zou kunnen verwacht worden. Indexering van de lonen zal echter niet in het gedrang komen omdat in het bijzonder op die rubriek kan gebruik gemaakt worden van overgedragen kredieten⁵⁵. Enkele specifieke besparingen zijn expliciet gekoppeld aan de financiering van nieuwe initiatieven. Dat is het geval met de besparing op de "investeringssteun economie" (- € 25,6 mln, bestemd voor innovatiebeleid). Hetzelfde kan gezegd worden van een geschatte heroverweging binnen de sector van de gehandicaptenzorg.

Er zijn verder nog enkele specifieke besparingen in vergelijking met de doortrekking van ongewijzigd beleid. Er wordt geen nieuwe kapitaalinbreng gedaan voor de NV Staal Vlaanderen. Een besparing die overigens voor het behalen van de begrotingsnorm geen enkel effect heeft. Het gaat hier immers om een kapitaalparticipatie. De oorspronkelijk in de meerjarenbegroting ingeschatte behoeften voor de nieuwe Lambermontuitgaven (hoger dan wat daarvoor in de begroting 2002 was ingeschreven) worden blijkbaar teruggeschoefd (een vermindering van € 15 mln). Heel expliciete besparingen zijn er in het departement onderwijs door de stopzetting van het PC/KD programma (- € 20 mln, en waarvan de doelstellingen als gerealiseerd worden beschouwd). De renovatiepremies in de huisvestingssector zijn eveneens afgeschaft (- € 30 mln). Dat zou moeten gecompenseerd worden door de geplande fiscale maatregelen (waarvan de budgettaire weerslag nog niet bekend is) en door de oprichting en financiering van een waarborgfonds (voor PPS – projecten). Voor dat laatste is het wachten op de definitieve bestemming op het FFEU bij de komende begrotingscontrole.

Opvallend is ook de forse inkrimping van de beleidskredieten op het VIF, ten minste in vergelijking met de raming bij ongewijzigd beleid. Globaal wordt daarop een besparing geboekt van iets meer dan € 38 mln.

⁵⁵

Het betekent wel dat daarvoor moet gerekend worden op een hogere uitvoering dan in de begroting geraamd.

Grotendeels heeft dat te maken met het niet indexeren van de meeste investeringskredieten (wat de normale regel is bij ongewijzigd beleid). Het ziet er ook naar uit dat de extra inspanning die oorspronkelijk gekoppeld was aan het havendecreet niet wordt gehonoreerd.

Verder valt op te merken dat – afgezien van de effectieve inschrijving van de volgende fase voor de basismobiliteit (vergelijkbaar met onze raming van juli) – de dotatie aan de Lijn in vergelijking met de vorige jaren een eerder matige groei kent. De stijging van de basisdotatie is niet veel groter dan de normale indexering, er is geen bijkomende ruimte voorzien voor de laatste stap in de bestaande cao en voor de oorspronkelijk voorziene invoering van de “3W + abonnementen” is geen krediet voorzien. In het licht van de verwachte druk op de exploitatiekosten (omwille van het succes van de Lijn) is dit wellicht precair. Overigens begroot de Lijn in 2003 een verhoogde opname van leningen en dus meer schuldopbouw (€ 52 mln of ongeveer 15 mln meer dan begroot in 2002). Een dergelijke schuldaangroei wordt bij de toetsing van de begrotingsnorm de Vlaamse gemeenschap niet aangerekend omdat de vervoermaatschappij als een onderneming wordt beschouwd (en dus buiten de overheidsrekening blijft).

De besparingen langs de zijde van de betalingskredieten zijn nog forser. Maar het effect is getemperd door opnieuw gebruik te maken van substantiële reserves op het MINA - fonds en het VIF. Globaal komen de besparingen uit op € 525 mln (zonder de aanwending van de reserves bij benadering het bedrag dat in de loop van de zomermaanden als besparingsinspanning heeft gecirculeerd, maar door de regering werd gerelativeerd). De kloof met de beleidskredieten wordt vooral veroorzaakt door dat in vergelijking met de raming ongewijzigd beleid extra spreiding van uitgaven wordt toegepast. Het meest opvallend is dat het geval met de maatregelen die genomen zijn t.a.v. het gemeentefonds. Zoals al verrekend in ongewijzigd beleid werd voor 2003 een forse verhoging van de dotatie aan het gemeentefonds voorzien. Die verhoging werd nog geaccentueerd omdat het goedgekeurd decreet voorzag dat de vroegere trekkingsrechten voor het investeringsfonds zouden omgezet worden in een onmiddellijke dotatie aan de gemeenten (en niet langer in een trekkingsrecht waarvan de opname over verschillende jaren is gespreid). Dat effect heeft de regering met een aanpassing aan het decreet (opgenomen in het programmadecreet) weggewerkt. Dat levert een bijkomende besparing op van € 131 mln. De nieuwe formule is bovendien van die aard dat de besparing over meerdere jaren wordt aangehouden, zij het in voortdurend afnemende mate.

De besparingen op het niveau van de beleidskredieten kunnen grotendeels als recurrent beschouwd worden, tenminste voor zover ze ook effectief verder worden aangehouden en er geen afspraken zijn om dat in de loop van 2003 (bij begrotingscontrole) of in 2004 terug aan de orde te brengen. De extra besparingen op het niveau van de betalingskredieten zullen echter grotendeels een tijdelijk effect hebben, zij het dat het effect nog enige jaren zal spelen (in het bijzonder voor het gemeentefonds). De aanwending van reserves moet in principe als een eenmalige maatregel beschouwd worden. Dat wordt overigens nog versterkt door de wijze waarop die aanwending nu verrekend wordt in de norm.

6. De uitdagingen van de komende begrotingscontrole

De regering zal in ieder geval haar begroting moeten bijsturen. Ze zal over minder middelen kunnen beschikken dan nu in de initiële begroting is opgenomen. In eerste instantie is dat omwille van de verder tegenvallende economische groei. Maar – globaal genomen – verwachten we dat die tegenvallende resultaten zullen gecompenseerd worden. Er is ten eerste een hogere inflatie in 2002 dan voor de berekening van de initiële begroting 2003 aangenomen. Dat heeft een positief effect op de middelen in 2003 en moet naar verwachting niet doorgerekend worden langs de uitgavenzijde (er was immers bij de uitgaven in 2002 al rekening gehouden met een iets hoger inflatiecijfer). Maar er is vooral de hypothese dat in 2002 er een serieuze verbetering zal zijn van de ruilvoet. Dat heeft een positief effect op het BNI dat als parameter wordt meegenomen in de financieringswet. Bovendien verwachten we ook dat in de nu gehanteerde raming van de gewestbelastingen enige buffer aanwezig is. Dat alles zou er toe leiden dat de tegenvallende conjunctuur finaal weinig invloed heeft op de middelenraming. Er is echter de weerslag van de herziene parameters voor de jaren 1999 – 2001 die na de beslissingen van het overlegcomité volledig te dragen is door de gewesten en de gemeenschappen.

Per saldo rekenen we op ongeveer € 77 mln minder middelen in vergelijking met de initiële begroting.

Het is nog erg onduidelijk wat er langs de zijde van de uitgaven te verwachten is. Zelf heeft de regering expliciet een aantal zaken doorverwezen naar de begrotingscontrole. We nemen hiervoor een erg optimistisch standpunt in. Voorlopig gaan we er van uit dat de uitgaven lichtjes zouden kunnen dalen zonder expliciete ingrepen.

De uitdagingen voor de regering naar aanleiding van de eerstvolgende begrotingscontrole zijn niet te onderschatten.

Ten eerste zal de regering haar doelstellingen over de effectieve benutting van de begroting sowieso al moeten bijstellen. Dat blijkt uit een meer consequente toetsing van de begroting zoals die zal gebeuren door de HRF. Als de regering inderdaad het negatief ESR – saldo op de DAB's en VOI (exclusief zorgfonds) wil beperken tot € 74 mln dan moet zij er in ieder geval al voor zorgen dat op die instellingen iets minder dan € 300 mln onbenut blijven. In dat geval blijft er nog een 193 mln onderbenutting nodig op de algemene begroting (een goeie € 20 mln meer dan nu door de regering vooropgezet). Die druk wordt bij de budgetcontrole met minstens € 61,5 mln verhoogd.

Als er dus geen bijkomende besparingen worden doorgevoerd op het niveau van de begrotingsopmaak dan staat de regering in 2003 voor de opdracht om in de praktijk de uitgaven (algemene begroting en instellingen) zodanig af te remmen dat zij ruim € 552 mln onder de huidige begrotingsvooruitzichten blijven. Dat is wat minder dan wat nodig was in 2002, waarin uitzonderlijke tijdelijke effecten negatief hebben gespeeld. En het spreekt vanzelf dat eventuele doorschuifformules die de normafstemming in 2002 hebben ondersteund bijkomend moeten verwerkt worden in 2003.

Bijkomende besparingen zijn alleen te vermijden als de regering gebruik zou maken van de mogelijkheid om op basis van vroegere prestaties in 2003 onder de norm te blijven. Vlaanderen beschikt omwille van het resultaat in 2001⁵⁶ over die mogelijkheid.

Er kan ook verwezen worden naar één van de SERV – aanbevelingen in het advies van juli 2002. Daarin heeft de SERV er op aangedrongen dat de regering de HRF – saldi uit het samenwerkingsakkoord strikt zou opvolgen. Tenminste, in geval de begroting kon rekenen op de toen vooropgezette economische groei. Bij “substantieel lagere gemiddelde economische groei 2002 – 2003”⁵⁷ heeft de SERV de mogelijkheid van een versoepeling open gehouden.

Voorts heeft de nieuwe toetsingsmethode van de HRF toch als gevolg dat op korte termijn Vlaanderen een feitelijk strengere norm moet verwerken. Reserves die in de afgelopen jaren op diverse instellingen werden opgebouwd en die mede verantwoordelijk waren voor een extra bijdrage van Vlaanderen in het realiseren van de doelstellingen van het Belgische stabilisatieprogramma kunnen vanaf nu niet meer aangewend worden.

Als de regering op grond van die overwegingen een versoepeling van de norm kan afdwingen dan is er een overschrijding mogelijk van maximaal 1 % van de BFW – middelen. Dat komt neer op een overschrijding van de norm met ongeveer € 135 mln. De hierboven geraamde kloof zou overbrugd worden. De bijkomende inzet van € 135 mln moet wel voorafgaandelijk gemeld worden aan de HRF die de voorgenomen aanwending zal toetsen op de afgesproken voorwaarden (in het bijzonder inzet voor eenmalige investeringen).

⁵⁶

Waarbij een winst t.a.v. het HRF pad van schuldafbouw werd geboekt van meer dan € 1 mld.

⁵⁷

In het advies werd een gemiddelde reële groei in 2002 – 2003 aangehouden van iets meer dan 2 %. Bij de nieuwe hypothesen als voorafbeelding van de begrotingscontrole hanteren we nu 1,6 %.

7. De begroting 2003 in een lange termijnperspectief

In dit onderdeel worden volgende zaken besproken:

- a) een overzicht van enkele algemene aggregaten van de begroting 2002 geplaatst in een meerjarig perspectief: ontvangsten, uitgaven, saldi en de evolutie van de begroting in termen van beleidskredieten
- b) een uitsplitsing van de begroting naar enkele grote rubrieken: gemeenschaps- versus gewestmateries, het aandeel van respectievelijk lonen en investeringen en een raming van het aandeel van de beleidskredieten met economische finaliteit.

Voor het geheel van deze elementen zijn in bijlage een aantal meer gedetailleerde tabellen opgenomen.

Er is nog geen rekening gehouden met de herverdelingsoperaties die hebben plaatsgevonden na september 2002. Het betreft voornamelijk de herverdeling naar het financieringsfonds. Aangezien de gegevens van de voorgaande jaren evenmin rekening hielden met deze herverdeling, zijn de gegevens vergelijkbaar.

7.1 Algemeen – ontvangsten, uitgaven saldi en beleidskredieten

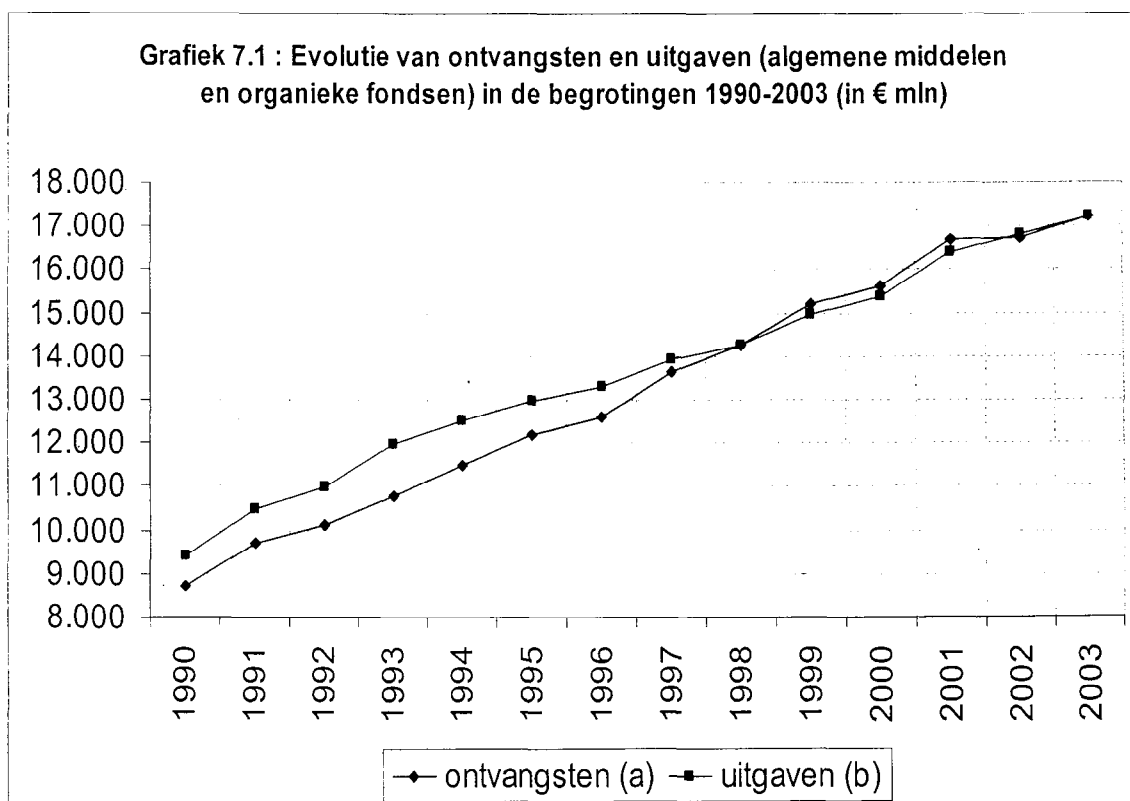
In grafiek 7.1 is de evolutie van de begrotingen 1990-2003 samengevat voor de ontvangsten en de uitgaven.

Nominaal stijgen de geraamde ontvangsten (algemene middelen en toegewezen ontvangsten op de organieke fondsen) in de initiële begroting 2003 met 3,1%. Dit is een relatief zwakke stijging van de middelen. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat de inkomsten van de begrotingscontrole 2002 niet volledig vergelijkbaar zijn met de middelen van de initiële begroting 2003. Bij de tweede aanpassing van de middelenbegroting 2002 werd immers het aandeel van de winst van de Nationale Loterij dat toekomt aan de Vlaamse gemeenschap ingeschreven. Indien men deze middelen niet meerekent in 2002, zou de stijging van de middelen 3,26% zijn.

Bij een aangenomen stijging van de index van consumptieprijzen van 1,4%, komt een nominale stijging van 3,1% overeen met een reële groei van 0,7%.

Deze lage groei wordt niet veroorzaakt door beleidsmaatregelen die effect hebben op de inkomsten. De belangrijkste factor is dat de groei van de middelen die doorgestort worden vanuit de Federale overheid beperkt is door de geringe economische groei en een conservatieve inschatting van de groei van de gewestbelastingen.

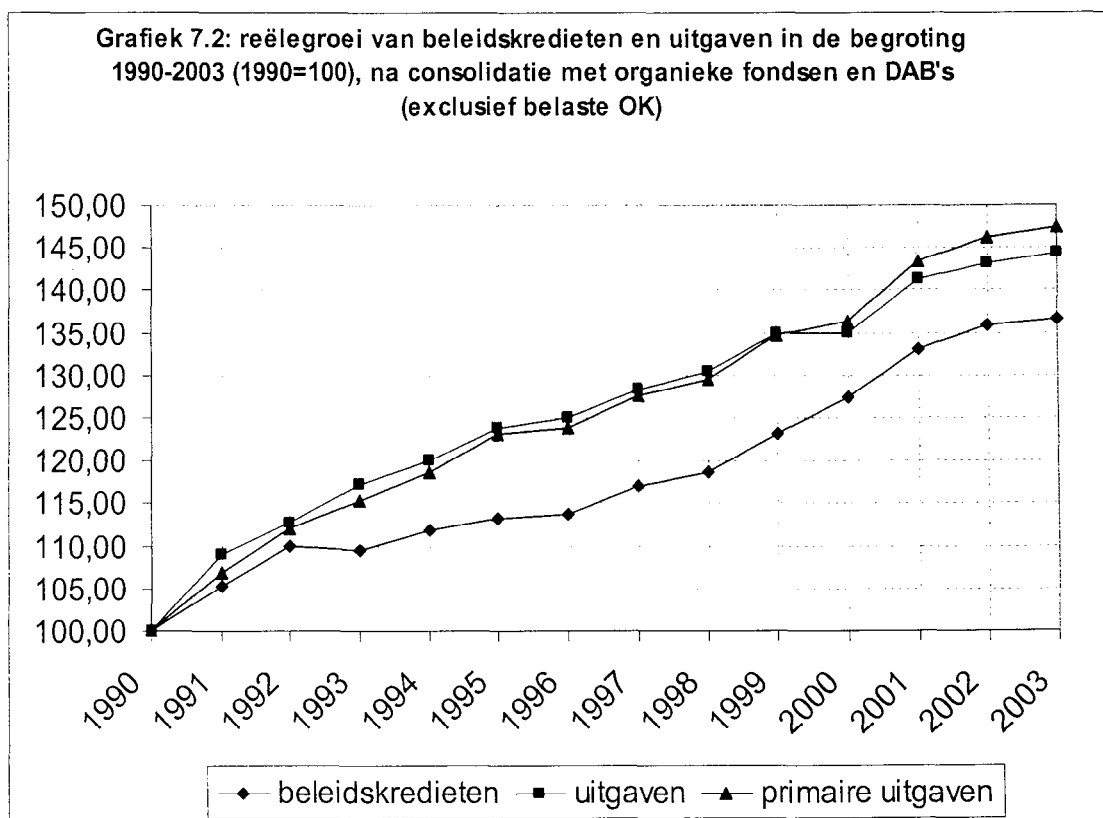
De uitgavengroei is evenwel nog beperkter dan de inkomstengroei, namelijk 2,47% in nominale termen. Hierdoor kan een begrotingstekort in 2002 omgezet worden in een licht begrotingsoverschot in 2003. Afgezien van het begrotingstekort in 2002 heeft de Vlaamse gemeenschap sinds 1998 steeds een begrotingsoverschot kunnen voorleggen. In 2003 is dat weer het geval, zij het dat het overschot zeer beperkt is (€ 8 mln).



In grafiek 7.2 wordt de reële groei van de beleidskredieten in de periode 1990-2003 uitgezet tegenover de groei van de totale uitgaven en de primaire uitgaven (totale uitgaven exclusief rentelasten en aflossingen). Voor de beleidskredieten evenals de betalingskredieten wordt de SERV-definitie gehanteerd voor de jaren 1990 tot en met 1999. Vanaf het jaar 2000 wordt de definitie van de Vlaamse administratie overgenomen. Dit betekent dat het groeipercentage van 2000 niet enkel beïnvloed wordt door de reële groei, maar ook door de wijziging van methodologie, zij het dat deze wijziging een beperkte invloed heeft op het groeipercentage.

Hieruit blijkt dat de sterke groei van de beleidskredieten die zich heeft voorgedaan in de tweede helft van de jaren negentig duidelijk is afgeremd. De groei was al beperkt in 2002 maar verzwakt nog in 2003 (0,43%).

Waar de beperkte groei in 2002 gepaard ging met een lastenverlaging (afschaffing kijk- en luistergeld, hervorming registratierechten en afschaffing openingsbelasting), is dat niet het geval in 2003. De lage groei van de beleidskredieten is het gevolg van een zeer krappe beleidsruimte voor 2003.



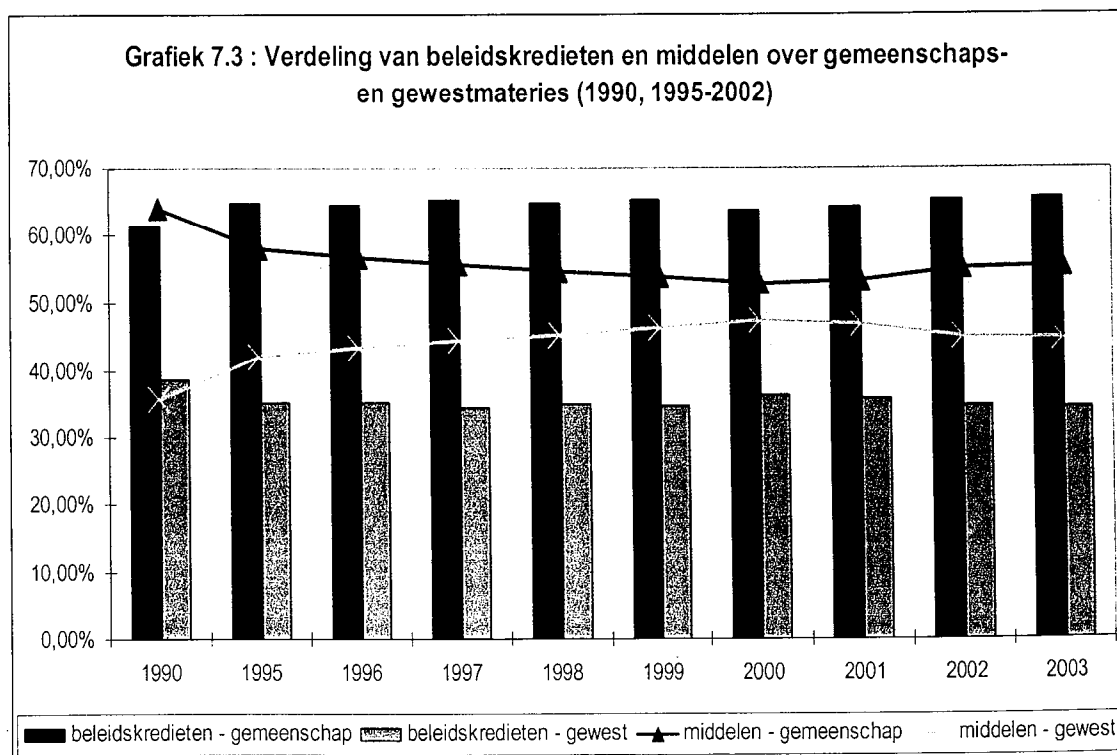
In ieder geval blijft de dynamiek van de beleidskredieten achter op de groei van de uitgaven, die 0,96% bedraagt in reële termen.

Opvallend is dat de groei van de primaire uitgaven lager ligt dan de groei van de totale uitgaven. Het aandeel van de interestlasten en aflossingen is voor het eerst sinds 1998 weer toegenomen. Het gaat om een bijkomende inspanning voor de aflossingen, want de interestlast (in % van de uitgaven) daalt al onafgebroken de laatste tien jaar en legt in 2003 nog maar 0,86% van de uitgaven voor zijn rekening, hetgeen net de helft is van het beslag dat werd gelegd op de begroting 2000.

7.2 De begroting uitgesplitst naar enkele grote rubrieken

7.2.1 Aandeel gewest- en gemeenschapsmateries: 1990, 1995-2003

In grafiek 7.3 zijn de beleidskredieten voor 1990 en voor de periode 1995-2003 uitgesplitst naar gelang van de materies waarvoor de Vlaamse gemeenschap bevoegd is. De uitsplitsing is gebaseerd op de codes die daarvoor in de begroting zelf zijn opgenomen, weliswaar rekening houdend met zekere correcties (zoals bijvoorbeeld de kredieten binnenlands bestuur die na correctie worden toegewezen aan de gewestmaterie) en na verdeling van de gemeenschappelijke kredieten. Deze verdeling wordt verder vergeleken met de "herkomst" van de middelen, eveneens uitgesplitst naar gewest- en gemeenschapsmiddelen. Hierbij wordt herinnerd aan het feit dat de Vlaamse begroting een eenheidsbegroting is en dat er formeel noch beleidsmatig enige toewijzing is van middelen op basis van de bijzondere financieringswet aan bepaalde materies. Overigens wordt de verdeling van de beleidskredieten over de materies in toenemende mate een relatieve betekenis, in het bijzonder omdat de uitvoering van het fiscaal plan noch tot uiting komt in de beleidskredieten, noch op een klare wijze kan worden toegeschreven aan een bepaalde materie.



Deze overweging in acht genomen geeft dat grafiek aan dat het aandeel van de gemeenschaps- en gewestmateries bijna ongewijzigd zijn gebleven (een stijging van 0,2% van de gemeenschapsmateries). Eenzelfde vaststelling kan men maken voor het aandeel van de gemeenschapsmiddelen in de totale ontvangsten. In 2002 was er sterke stijging van de gemeenschapsmiddelen (door de uitvoering van het fiscaal plan), maar in 2003 stabiliseert de situatie.

Sinds 1999 werden de uitgaven voor de gemeenschap voor een steeds groter deel betaald met gemeenschapsmiddelen. In 2003 is dat niet meer het geval, het aandeel van de gemeenschapsuitgaven dat met eigen middelen kan betaald worden neemt af, zij het in zeer beperkte mate.

7.2.2 Belang van lonen en investeringen in de begroting

In tabel 7.1 is het aandeel van lonen en investeringen in het geheel van de beleidskredieten samengevat. Zeker voor de evolutie van de lonen blijft de raming altijd vrij gevoelig voor methodologische aanpassingen bij de berekening van het aandeel van de kredieten dat samenhangt met loonuitgaven. De precieze aandelen zijn dan ook met de nodige voorzichtigheid te hanteren. Wel is het zo dat voor 2002 en 2003 een identieke methodologie werd toegepast. De evolutie die hieruit naar voor is dus wel een goede indicator voor het aandeel van de lonen.

Tabel 7.1 – aandeel van de lonen en de investeringen in de totale beleidskredieten 1995 – 2003 (in € mln en % aandeel beleidskredieten)

		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
lonen*	€ mln	7.237,91	7.420,27	7.757,00	7.860,98	8.306,53	8.724,93	9.144,17	9.884,93	10.369,68
	%aandeel	56,69%	56,75%	56,69%	56,09%	56,47%	55,87%	54,82%	57,00%	58,94%
investeringen**	€ mln	1.346,81	1.423,92	1.555,00	1.510,74	1.615,20	1.782,49	1.936,78	1.871,58	1.639,28
	%aandeel	10,61%	10,98%	11,41%	10,82%	10,99%	11,41%	11,61%	10,79%	9,32%

* methodologische verschillen in de berekening van het loonaandeel beïnvloeden de vergelijking, zij het niet voor 2002 en 2003

** vanaf 2003 is het investeringsfonds niet meer opgenomen

Opvallend is dat het loonaandeel aanzienlijk stijgt in de initiële begroting 2003. De loonmassa stijgt in 2003 met 4,9%, hetgeen zelfs lager is dan de gemiddelde groei van de lonen de laatste jaren. De toename van het loonaandeel in de kredieten heeft dan ook vooral te maken met een trage groei van de beleidskredieten. Dit is een aanduiding dat de heroverwegingen weinig invloed hebben op de kredieten die betrekking hebben op de loonmassa.

Het aandeel van de investeringen in de beleidskredieten neemt aanzienlijk af. Het cijfer voor 2003 kan echter niet zonder meer vergeleken worden met het bedrag van de voorgaande jaren. Het investeringsfonds is sinds 2003 opgenomen in het Vlaams Gemeentefonds. De middelen van het vroegere investeringsfonds kunnen dus niet meer afgezonderd worden van de andere middelen van het gemeentefonds en zijn niet meer opgenomen bij de investeringen. In de jaren 2000 tot en met 2002 ging het om respectievelijk € 125 mln, € 128 mln en € 132 mln. Zelfs indien met dit laatste bedrag zou bijtellen, blijft het aandeel van de investeringen nog beperkt tot 10,1%. Deze daling wordt enerzijds veroorzaakt doordat de renovatiepremies niet meer zijn opgenomen in de begroting van 2003 en anderzijds omdat de investeringsuitgaven op het VIF verminderen.

Hierbij moet wel opgemerkt worden dat de middelen van het Financieringsfonds niet opgenomen zijn in de vergelijking. De daling is gedeeltelijk te verklaren doordat een deel van de investeringen niet meer ingeschreven worden in de algemene uitgavenbegroting, maar ten laste van het financieringsfonds worden gelegd.

7.2.3 Het aandeel van de beleidskredieten met een economische finaliteit

Tabel 7.2 – aandeel beleidskredieten met economische finaliteit (in € mln en %-aandeel beleidskredieten)

beleidskredieten	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
wetenschapsbeleid econ. finalite	150.280,5	114.757,3	142.563,6	178.986,6	206.507,7	221.611,9	217.033,3	222.320,8	242.557,0	239.666,0
economie*	706.593,2	380.521,5	323.667,1	254.363,5	278.840,6	309.790,1	451.136,5	412.693,1	319.684,0	315.575,0
infrastructuur **	552.078,7	751.070,3	773.603,8	817.932,1	826.053,1	883.452,9	952.781,2	1.043.386,3	1.033.068,0	934.059,0
totaal	1.408.952,4	1.246.349,1	1.239.834,5	1.251.282,2	1.311.401,4	1.414.854,8	1.620.951,0	1.678.400,3	1.595.309,0	1.489.300,0
in % van totale beleidskredieten	14,09%	9,82%	9,53%	9,18%	9,40%	9,62%	10,39%	10,05%	9,21%	8,44%

* in 1997 aangevuld met 13 % van de opbrengst van de gedeeltelijke privatisering Girmv, exclusief 2,2 mld van daf - verkoop

en waarvan in 1990 5,8 mld scheepsbouw, 5,825 KS en 13,92 expansiesteun; in 1998 exd. Girmv-beursgang (2,7 mld)

* bevat naast investeringen in "vervoer en verkeer" ook onderhoudskredieten wegen, waterwegen en maritieme toegangswegen en luchthavens
bij infrastructuur is in 1997 ook 49 % van de opbrengst van de gedeeltelijke privatisering Girmv opgenomen

In tabel 7.2 is een samenvatting opgenomen van de beleidskredieten die kunnen bestempeld worden als "economische kredieten" (volgens de omschrijving die in de vorige SERV-evaluaties aangehouden werd).

Hieruit blijkt dat na een gestage stijging van deze kredieten vanaf 1997 tot 2000, het aandeel van deze kredieten sindsdien afneemt. Met de begroting 2003 bereikt het aandeel van deze kredieten in de begroting een dieptepunt.

Dit heeft voornamelijk te maken met een vermindering van de kredieten voor infrastructuur en meer specifiek met de vastleggingsmachtigingen van het VIF.

Net zoals voor de investeringskredieten, werd hierbij geen rekening gehouden met het financieringsfonds.

BIJLAGEN

Bijlage Ia – samenstelling van de ontvangsten 2002 – 2003 (advies en initiële begroting) (in € mln)

	2002			2003			afwijking (e - d)			
	bc (a)*	advies (b)	vermoedelijk begroting (c)	verrekening (b - a)	advies begrotings jaar	totaal (d)		verrekening (c - a)	initiële begroting totaal (e)	
middelen BFW	12.880,90	12.828,35	12.849,56	17,66	13.357,66	13.375,32	38,87	13.309,22	13.348,09	-27,23
Gewest										
PB (basisbedrag)	6.257,49	6.262,93	6.282,20		6.555,56	6.555,56		6.522,74	6.522,74	-32,83
PB (negatieve term)	-2.108,77	-2.116,85	-2.112,69		-2.196,83	-2.196,83		-2.179,19	-2.179,19	17,64
PB (aanvullende middelen)	105,38	105,34	105,32		110,27	110,27		109,37	109,37	-0,91
PB (verrekening)	20,88			-2,68		-2,68	20,74	20,74	20,74	23,42
totaal PB gewest	4.274,98	4.251,42	4.274,84	-2,68	4.469,00	4.466,32	20,74	4.452,92	4.473,65	7,33
Gemeenschap										
PB (basisbedrag)	2.908,20	2.911,13	2.919,65		3.047,16	3.047,16		3.031,45	3.031,45	-15,70
PB (verrekening)	8,66			2,94		2,94	11,46		11,46	8,52
totaal PB gemeenschap	2.916,86	2.911,13	2.919,65	2,94	3.047,16	3.050,09	11,46	3.031,45	3.042,91	-7,18
BTW (basisbedrag)	5.530,14	5.547,54	5.536,63		5.625,22	5.625,22		5.614,15	5.614,15	-11,07
BTW (herfinanciering)	118,25	118,25	118,44		216,28	216,28		210,70	210,70	-5,58
BTW (verrekening)	40,67			17,40		17,40	6,68		6,68	-10,73
totaal BTW gemeenschap	5.689,06	5.665,79	5.655,07	17,40	5.841,50	5.858,91	6,68	5.824,85	5.831,53	-27,38
gewestbelastingen	2.769,31				2.988,27	2.988,27		2.854,47	2.854,47	-133,80
federale dotaties	738,92	0,00	0,00	0,00	744,21	744,21	0,00	753,09	753,09	8,88
dotatie Kijk - en luistergeld	455,29				463,02	463,02		462,36	462,36	-0,66
overige dotaties	283,64				281,19	281,19		290,73	290,73	9,54
nationale loterij	27,24									
overige algemene ontvangsten	226,62				156,59	156,59		169,31	169,31	12,72
toegewezen ontvangsten	69,87				69,45	69,45		104,72	104,72	35,27
totaal	16.712,86	12.828,35	12.849,56	17,66	17.316,18	17.333,84	38,87	17.190,81	17.229,68	-104,16
na tweede aanpassing middelenbegroting 2002, inclusief terugstortingen VOI					14,07					

Bijlage Ib – raming gewestbelastingen 2003 (advies en initiële begroting) (in € mln)

	aangepaste begroting 2002*		advies (b)	initiële begroting (c)	federale raming** (d)	€
	(a)	effect 1/12°				
spelen en weddenschappen 3 1°	14,82		16,86	15,98	17,66	
automatische ontspanningstoestellen 3 2°	34,63		36,49	28,95	24,32	
sluiterijen 3 3°	0,00		0,00	0,00	0,00	
successierechten 3 4°	614,65		651,59	639,97	625,20	
onroerende voorheffing 3 5°	105,70		119,29	113,93	113,93	
registratierechten overdrachten 3 6°	979,79	51,16	1.036,51	999,95	985,49	
registratierechten hypotheeken 3 7° a	119,81	10,89	95,34	117,32	82,02	
registratierechten verdelingen 3 7° b	0,00	0,00	13,52	17,30	6,50	
registratierechten schenkingen 3 8°	29,17	2,65	39,01	31,82	42,80	
kijk en luistergeld 3 9°	33,19		0,00	0,00	0,00	
verkeersbelasting 3 10°	626,56	56,96	704,03	658,34	705,12	
in verkeerstelling 3 11°	129,89	11,92	179,51	144,66	182,77	
eurovignet 3 12°	51,00	4,64	72,31	55,64	64,70	
nalatighedsintresten en boeten	11,54		18,29	11,54	20,06	
heffingen leegstand	18,57		5,52	19,07	19,07	
totaal	2.769,31	138,23	2.988,27	2.854,47	2.889,64	

* na tweede aanpassing middelenbegroting 2002

** is alleen beschikbaar voor belastingen waarvoor de federale administratie de dienst waarneemt, dat geldt en leegstand, de geraamde nalatighedsintresten en boeten hebben ook alleen betrekking op die belastingen

bijlage II – uitgaven op DAB en VOI (in € mln)

	aangepaste begroting 2002*	initiële begroting 2003	afwijking	
DAB				
begrotingsuitgaven	2.471,10	2.370,13	-100,98	-4,1%
aflossingen	0,00	0,00	0,00	
deelnemingen	0,00	0,00	0,00	
dotaties aan andere instellingen	47,55	61,89	14,34	30,1%
reserveringen	1.008,57	932,69	-75,88	-7,5%
subtotaal ESR - 95	1.414,98	1.375,55	-39,43	-2,8%
VOI categorie A				
begrotingsuitgaven	2.088,97	1.735,97	-353,00	-16,9%
aflossingen	1,93	1,91	-0,02	-1,3%
deelnemingen	10,61	6,91	-3,71	-34,9%
dotaties aan andere instellingen	28,59	9,73	-18,86	-66,0%
reserveringen	924,00	590,97	-333,04	-36,0%
subtotaal ESR - 95	1.123,83	1.126,46	2,63	0,2%
VOI categorie B				
begrotingsuitgaven	777,27	728,99	-48,28	-6,2%
aflossingen	0,26	0,27	0,01	3,4%
deelnemingen	0,79	0,97	0,18	22,6%
dotaties aan andere instellingen	19,64	15,07	-4,57	-23,2%
reserveringen	0,82	5,78	4,95	
subtotaal ESR - 95	755,76	706,90	-48,86	-6,5%
VOI "sui generis"				
begrotingsuitgaven	2.156,65	2.147,76	-8,89	-0,4%
aflossingen	1,76	1,83	0,07	4,0%
deelnemingen	0,00	0,08	0,08	
dotaties aan andere instellingen	0,00	0,00	0,00	
reserveringen	22,35	30,13	7,78	34,8%
subtotaal ESR - 95	2.132,54	2.115,73	-16,81	-0,8%

Bijlage III – analyse van besparingen en nieuwe initiatieven per sector (indeling SERV – advies) (in € mln)

	ongewijzigd beleid			initieel begroting (d)	begroting nieuwe initiatieven (e)	waarvan besparingen (d - e - c)
	SERV - advies (a)	correcties (b)	ongewijzigd beleid na correctie (c = a + b)			
begrotingsuitgaven	17.641,70	62,00	17.703,70	17.221,54	111,24	-593,40
hogere entiteiten	117,36	-10,17	107,20	103,10	0,00	-4,09
coördinatie	104,61	-3,18	101,44	91,69	0,89	-10,64
algemene zaken en financiën	647,57	-93,05	554,52	520,82	34,73	-68,43
onderwijs	7.459,57	157,38	7.616,96	7.570,78	9,07	-55,25
welzijn en gezondheid	2.287,05	-40,44	2.246,61	2.132,70	31,43	-145,34
cultuur, sport en toerisme	459,46	15,95	475,41	477,56	14,36	-12,21
economische werkgelegenheid en landbouw	1.067,27	10,33	1.077,60	1.024,17	10,32	-63,76
lokale overheden	1.792,26	68,30	1.860,56	1.733,82	0,00	-126,74
milieu en natuur	412,52	-36,99	375,53	348,15	8,94	-36,32
ruimtelijke ordening, monumenten en huisvesting	487,20	-0,27	486,93	454,03	0,00	-32,90
vervoer en infrastructuur	1.554,68	-26,23	1.528,45	1.479,62	0,00	-48,83
wetenschap, innovatie en media	622,20	-0,61	621,60	632,81	0,00	11,21
interdepartementaal	629,94	20,97	650,91	652,31	1,50	-0,10
beleidskredieten	17.830,78	74,52	17.905,30	17.645,08	141,20	-401,42
hogere entiteiten	117,36	-10,17	107,20	103,10	0,00	-4,09
coördinatie	106,62	-3,18	103,45	93,57	1,67	-11,55
algemene zaken en financiën	291,88	-93,05	198,83	164,30	34,73	-69,26
onderwijs	7.472,73	131,41	7.604,14	7.566,44	9,07	-46,77
welzijn en gezondheid	2.275,41	-14,61	2.260,81	2.161,08	31,43	-131,15
cultuur, sport en toerisme	458,63	15,29	473,92	475,21	15,71	-14,43
economische werkgelegenheid en landbouw	1.124,82	2,78	1.127,60	1.107,90	38,14	-57,84
lokale overheden	1.721,90	5,96	1.727,85	1.728,72	0,00	0,87
milieu en natuur	842,65	3,08	845,73	867,03	8,94	12,36
ruimtelijke ordening, monumenten en huisvesting	433,43	40,05	473,48	445,04	0,00	-28,44
vervoer en infrastructuur	1.700,77	-30,04	1.670,73	1.619,38	0,00	-51,36
wetenschap, innovatie en media	650,12	6,03	656,15	667,07	0,00	10,92
interdepartementaal	634,45	20,97	655,42	646,25	1,50	-10,68
betalingenkredieten	17.978,87	95,70	18.074,57	17.660,33	111,24	-525,48
hogere entiteiten	117,36	-10,17	107,20	103,10	0,00	-4,09
coördinatie	104,61	-3,18	101,44	91,69	0,89	-10,64
algemene zaken en financiën	464,86	-93,05	371,81	319,94	34,73	-86,59
onderwijs	7.473,70	143,27	7.616,97	7.574,38	9,07	-51,66
welzijn en gezondheid	2.287,05	-40,44	2.246,61	2.132,70	31,43	-145,34
cultuur, sport en toerisme	459,46	14,91	474,36	476,51	14,36	-12,21
economische werkgelegenheid en landbouw	1.068,72	10,33	1.079,05	1.024,48	10,32	-64,90
lokale overheden	1.792,26	68,30	1.860,56	1.733,82	0,00	-126,74
milieu en natuur	780,15	-16,02	764,13	815,61	8,94	42,54
ruimtelijke ordening, monumenten en huisvesting	486,43	25,33	511,76	477,27	0,00	-36,49
vervoer en infrastructuur	1.689,73	-23,95	1.665,79	1.625,61	0,00	-40,17
wetenschap, innovatie en media	622,57	-0,61	621,97	632,90	0,00	10,93
interdepartementaal	629,97	20,97	650,94	652,33	1,50	-0,11

Bijlage IV – ontvangsten en uitgaven begrotingen 1990 – 2003 (in € mln)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
ontvangsten (a)	8.709,69	9.700,11	10.099,79	10.767,67	11.467,58	12.165,95	12.603,62	13.631,22	14.252,45	15.215,52
% - groei		11,37%	4,12%	6,61%	6,50%	6,09%	3,60%	8,15%	4,56%	6,76%
(exclusief toegewezen ontvangsten)	(8.709,69)	(9.608,11)	(9.937,29)	(10.730,90)	(11.424,16)	(12.124,41)	(12.535,36)	(13.492,85)	(14.201,95)	(15.177,84)
uitgaven (b)	9.424,56	10.484,75	10.962,47	11.948,51	12.487,69	12.950,80	13.292,45	13.917,72	14.229,48	14.928,76
% - groei		11,25%	4,56%	8,99%	4,51%	3,71%	2,64%	4,70%	2,24%	4,91%
(exclusief variabele kredieten)	(9.424,56)	(10.392,76)	(10.762,50)	(11.901,19)	(12.451,56)	(12.911,32)	(13.224,26)	(13.772,86)	(14.168,89)	(14.888,73)
saldi (a - b)	-714,87	-784,65	-862,68	-1.180,84	-1.020,12	-784,85	-688,83	-286,50	22,97	286,76
(exclusief variabele kredieten)	-(714,87)	-(784,65)	-(825,21)	-(1.170,29)	-(1.027,40)	-(786,91)	-(688,90)	-(280,02)	(33,06)	(289,10)
ontvangsten (a)	15.621,42	16.781,44	16.712,86	17.229,68						
% - groei	2,67%	7,43%	-0,41%	3,09%						
(exclusief toegewezen ontvangsten)	(15.575,00)	(16.714,13)	(16.642,98)	(17.124,96)						
uitgaven (b)	15.351,39	16.383,94	16.806,74	17.221,66						
% - groei	2,83%	6,73%	2,58%	2,47%						
(exclusief variabele kredieten)	(15.309,28)	(16.317,52)	(16.751,90)	(17.140,64)						
saldi (a - b)	270,03	397,50	-93,89	8,02						
(exclusief variabele kredieten)	(265,73)	(396,62)	-(108,92)	-(15,68)						

Bijlage V – beleidskredieten (definitie SERV, vanaf 2000 definitie overheid) (in € mln)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
algemene middelen									
ngk (incl. bvl)	8.859,70	9.589,37	9.983,52	10.927,04	11.505,26	12.221,26	12.441,88	12.973,01	13.278,01
- interesten	-306,82	-530,75	-418,52	-535,28	-530,36	-502,63	-464,60	-483,26	-418,26
- aflossingen	-77,67	-99,52	-117,04	-142,37	-124,99	-114,02	-213,00	-162,23	-274,12
- vereffeningskredieten	-422,35	-369,80	-370,29	-529,13	-626,27	-642,81	-686,79	-750,54	-738,12
+ gvk	811,15	1.027,33	994,56	999,30	972,56	578,74	772,29	849,66	897,12
+ vm	531,48	542,63	539,32	698,73	707,45	743,09	661,41	673,65	758,12
+ lm	343,23	330,55	626,28	217,65	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
totaal (a)	9.738,72	10.489,82	11.237,83	11.635,96	11.903,64	12.283,63	12.511,20	13.100,29	13.502,01
na spreiding (a')	9.738,72	10.489,82	11.049,43	11.468,71	11.973,05	12.353,04	12.579,84	13.162,24	13.561,01
ind. toegewezen ontvangsten									
vrk (b, tot 2000)*	55,21	92,00	199,97	47,32	36,14	39,49	68,19	144,85	60,12
vrk inkomsten (b vanaf 2000)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
totaal (a+b) (c)	9.793,94	10.581,81	11.437,80	11.683,27	11.939,78	12.323,12	12.579,39	13.245,14	13.563,01
na spreiding (c')	9.793,94	10.581,81	11.179,99	11.602,62	12.009,19	12.392,53	12.648,01	13.307,09	13.621,01
ind. D.A.B.'s/V.O.I.									
- dotaties D.A.B.'s (d)	-23,55	-37,12	-18,67	-82,45	-124,28	-556,48	-522,32	-574,05	-641,12
+ vm D.A.B.'s (e)	225,58	309,40	384,74	445,82	543,52	931,39	950,83	959,60	1.034,12
totaal (c - d + e)	9.995,97	10.854,09	11.803,87	12.046,65	12.359,02	12.698,03	13.007,90	13.630,69	13.956,01
na spreiding	9.995,97	10.854,09	11.615,48	11.879,40	12.428,43	12.767,44	13.076,52	13.692,64	14.014,12
reservering en Aquafin (vanaf 2000)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
inclusief reservering en Aquafin (vanaf 2000)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Beleidskredieten	9.995,97	10.854,09	11.615,48	11.879,40	12.428,43	12.767,44	13.076,52	13.692,64	14.014,12

Bijlage VI – uitgaven (in € mln)

1996	ngk + gok	vrk	dotaties	D.A.B.'s	totaal
hogere entiteiten	63,87	0,02	0,00	0,00	63,89
coördinatie	46,81	0,00	0,00	0,00	46,81
algemene zaken en financiën	914,99	2,73	0,00	0,00	917,72
onderwijs	5.751,18	26,90	0,00	0,00	5.778,08
<i>basisonderwijs</i>	1.589,34	0,00	0,00	0,00	1.589,34
<i>secundair onderwijs</i>	2.585,51	0,00	0,00	0,00	2.585,51
<i>hbo</i>	469,84	0,00	0,00	0,00	469,84
<i>universiteiten</i>	511,85	0,00	0,00	0,00	511,85
<i>overige</i>	594,63	26,90	0,00	0,00	621,53
welzijn, volksgezondheid, cultuur	1.719,57	0,23	0,00	0,00	1.719,80
<i>welzijn en volksgezondheid</i>	1.444,28	0,03	0,00	0,00	1.444,31
<i>cultuur, sport en toerisme</i>	275,29	0,20	0,00	0,00	275,49
economie, werkgelegenheid, landbouw	2.307,91	30,95	0,00	0,00	2.338,87
<i>economie</i>	343,61	30,43	0,00	0,00	374,04
<i>werkgelegenheid en beroepsopl.</i>	569,44	0,00	0,00	0,00	569,44
<i>binnenlandse aangelegenheden</i>	1.361,91	0,00	0,00	0,00	1.361,91
<i>landbouw</i>	32,95	0,52	0,00	0,00	33,48
leefmilieu en infrastructuur	1.532,04	6,78	-522,32	979,65	1.996,14
<i>milieu, natuur, land - en waterbeh.</i>	174,37	2,89	-89,60	484,40	572,06
<i>r.o., huisvesting, monument/landsch.</i>	303,65	3,74	0,00	0,00	307,39
<i>vervoer en infrastructuur</i>	1.027,79	0,15	-432,73	495,24	1.090,45
<i>overige</i>	26,23	0,00	0,00	0,00	26,23
wetenschap, innovatie en media	443,53	0,21	0,00	0,00	443,74
<i>wetenschap en innovatie</i>	253,09	0,21	0,00	0,00	253,30
<i>media</i>	190,44	0,00	0,00	0,00	190,44
interdepartementaal	444,37	0,37	0,00	0,00	444,74
totaal	13.224,26	68,19	-522,32	979,65	13.749,77
	13.292,45				

Bijlage VI – vervolg

1997

	ngk + gok	vrk	dotaties	D.A.B.'s	totaal
hogere entiteiten	68,85	0,00	0,00	0,00	68,85
coördinatie	68,58	0,00	0,00	0,00	68,58
algemene zaken en financiën	916,77	101,88	0,00	0,00	1.018,66
onderwijs	5.949,03	21,39	0,00	0,00	5.970,43
<i>basisonderwijs</i>	1.616,68	0,00	0,00	0,00	1.616,68
<i>secundair onderwijs</i>	2.654,72	0,00	0,00	0,00	2.654,72
<i>hbo</i>	473,86	0,00	0,00	0,00	473,86
<i>universiteiten</i>	531,37	0,00	0,00	0,00	531,37
<i>overige</i>	672,40	21,39	0,00	0,00	693,79
welzijn, volksgezondheid, cultuur	1.799,09	0,33	0,00	0,00	1.799,42
<i>welzijn en volksgezondheid</i>	1.497,10	0,00	0,00	0,00	1.497,11
<i>cultuur, sport en toerisme</i>	301,99	0,32	0,00	0,00	302,31
economie, werkgelegenheid, landbouw	2.318,20	10,56	0,00	0,00	2.328,76
<i>economie</i>	305,99	1,24	0,00	0,00	307,23
<i>werkgelegenheid en beroepsopl.</i>	583,97	0,00	0,00	0,00	583,97
<i>binnenlandse aangelegenheden</i>	1.390,38	8,68	0,00	0,00	1.399,06
<i>landbouw</i>	37,85	0,64	0,00	0,00	38,50
leefmilieu en infrastructuur	1.621,27	10,11	-574,05	1.006,49	2.063,82
<i>milieu, natuur, land - en waterbeh.</i>	227,63	2,42	-145,07	532,68	617,66
<i>r.o., huisvesting, monument/landsch.</i>	325,31	7,54	0,00	0,00	332,85
<i>vervoer en infrastructuur</i>	1.032,55	0,15	-428,98	473,81	1.077,53
<i>overige</i>	35,78	0,00	0,00	0,00	35,78
wetenschap, innovatie en media	555,86	0,21	0,00	0,00	556,07
<i>wetenschap en innovatie</i>	316,33	0,21	0,00	0,00	316,54
<i>media</i>	239,53	0,00	0,00	0,00	239,53
interdepartementaal	475,21	0,37	0,00	0,00	475,58
totaal	13.772,86	144,85	-574,05	1.006,49	14.350,15

13.917,72

1998

	ngk + gok	vrk	dotaties	D.A.B.'s	totaal
hogere entiteiten	69,81	0,00	0,00	0,00	69,81
coördinatie	65,75	0,00	0,00	0,00	65,75
algemene zaken en financiën	930,26	17,60	0,00	0,00	947,86
onderwijs	6.105,87	21,06	0,00	0,00	6.126,93
<i>basisonderwijs</i>	1.708,21	0,00	0,00	0,00	1.708,21
<i>secundair onderwijs</i>	2.673,22	0,00	0,00	0,00	2.673,22
<i>hobu</i>	478,45	0,25	0,00	0,00	478,69
<i>universiteiten</i>	546,77	0,00	0,00	0,00	546,77
<i>overige</i>	699,22	20,82	0,00	0,00	720,03
welzijn, volksgezondheid, cultuur	1.927,30	0,41	0,00	0,00	1.927,71
<i>welzijn en volksgezondheid</i>	1.610,48	0,12	0,00	0,00	1.610,61
<i>cultuur, sport en toerisme</i>	316,81	0,29	0,00	0,00	317,10
economie, werkgelegenheid, landbouw	2.311,69	7,40	0,00	0,00	2.319,09
<i>economie</i>	213,31	1,24	0,00	0,00	214,55
<i>werkgelegenheid en beroepspl.</i>	626,77	0,00	0,00	0,00	626,77
<i>binnenlandse aangelegenheden</i>	1.427,80	5,45	0,00	0,00	1.433,25
<i>landbouw</i>	43,81	0,71	0,00	0,00	44,52
leefmilieu en infrastructuur	1.706,44	11,88	-641,35	1.131,69	2.208,66
<i>milieu, natuur, land - en waterbeh.</i>	246,01	4,15	-163,75	601,45	687,86
<i>r.o., huisvesting, monumenten</i>	321,42	7,59	0,00	0,00	329,01
<i>vervoer en infrastructuur</i>	1.117,78	0,15	-477,60	530,23	1.170,57
<i>overige</i>	21,23	0,00	0,00	0,00	21,23
wetenschap, innovatie en media	541,56	0,12	0,00	0,00	541,68
<i>wetenschap en innovatie</i>	336,31	0,12	0,00	0,00	336,43
<i>media</i>	205,25	0,00	0,00	0,00	205,25
interdepartementaal	510,21	2,11	0,00	0,00	512,32
totaal	14.168,89	60,58	-641,35	1.131,69	14.719,81
	14.229,48				

Bijlage VI – vervolg

1999

	ngk + gok	vrk	dotaties
hogere entiteiten	80,53	0,00	0,00
coördinatie	80,63	0,00	0,00
algemene zaken en financiën	942,43	2,80	0,00
onderwijs	6.266,87	23,21	0,00
<i>basisonderwijs</i>	1.777,84	0,00	0,00
<i>secundair onderwijs</i>	2.646,83	0,00	0,00
<i>hobu</i>	500,93	2,30	0,00
<i>universiteiten</i>	561,23	0,00	0,00
<i>overige</i>	780,05	20,91	0,00
welzijn, volksgezondheid, cultuur	2.120,69	0,27	0,00
<i>welzijn en volksgezondheid</i>	1.787,78	0,13	0,00
<i>cultuur, sport en toerisme</i>	332,91	0,14	0,00
economie, werkgelegenheid, landbouw	2.462,57	3,00	0,00
<i>economie</i>	255,84	0,67	0,00
<i>werkgelegenheid en beroepsopl.</i>	658,11	0,00	0,00
<i>binnenlandse aangelegenheden</i>	1.504,27	2,10	0,00
<i>landbouw</i>	44,36	0,22	0,00
leefmilieu en infrastructuur	1.845,54	10,01	-691,46
<i>milieu, natuur, land - en waterbeh.</i>	265,20	2,01	-182,47
<i>r.o., huisvesting, monumenten</i>	357,18	7,85	0,00
<i>vervoer en infrastructuur</i>	1.185,82	0,15	-508,98
<i>overige</i>	37,34	0,00	0,00
wetenschap, innovatie en media	592,23	0,12	0,00
<i>wetenschap en innovatie</i>	376,37	0,12	0,00
<i>media</i>	215,86	0,00	0,00
interdepartementaal	497,24	0,62	0,00
totaal	14.888,73	40,02	-691,46
			14.928,76

2000

	ngk + gok	vrk	dotaties	D.A.B.'s	totaal
hogere entiteiten	89,66	0,00	0,00	0,00	89,66
coördinatie	65,08	0,00	0,00	0,00	65,08
algemene zaken en financiën	716,79	6,94	0,00	0,00	723,73
onderwijs	6.428,24	25,38	0,00	0,00	6.453,61
<i>basisonderwijs</i>	1.863,88	0,00	0,00	0,00	1.863,88
<i>secundair onderwijs</i>	2.705,99	0,00	0,00	0,00	2.705,99
<i>hbo</i>	528,49	1,09	0,00	0,00	529,58
<i>universiteiten</i>	577,72	0,00	0,00	0,00	577,72
<i>overige</i>	752,16	24,29	0,00	0,00	776,45
welzijn, volksgezondheid, cultuur	2.111,09	2,91	0,00	0,00	2.114,00
<i>welzijn en volksgezondheid</i>	1.753,21	2,78	0,00	0,00	1.756,00
<i>cultuur, sport en toerisme</i>	357,88	0,12	0,00	0,00	358,00
economie, werkgelegenheid, landbouw	2.706,88	1,52	-32,23	53,84	2.730,02
<i>economie</i>	318,91	0,87	0,00	0,00	319,78
<i>werkgelegenheid en beroepsopl.</i>	796,70	0,00	0,00	0,00	796,70
<i>binnenlandse aangelegenheden</i>	1.540,96	0,00	0,00	0,00	1.540,96
<i>landbouw</i>	50,31	0,65	-32,23	53,84	72,58
leefmilieu en infrastructuur	2.010,90	8,87	-780,00	1.200,94	2.440,72
<i>milieu, natuur, land - en waterbeh.</i>	330,27	3,02	-251,01	615,07	697,36
<i>r.o., huisvesting, monumenten</i>	333,54	5,70	0,00	0,00	339,24
<i>vervoer en infrastructuur</i>	1.311,03	0,15	-528,99	585,87	1.368,06
<i>overige</i>	36,06	0,00	0,00	0,00	36,06
wetenschap, innovatie en media	601,98	0,16	0,00	0,00	602,15
<i>wetenschap en innovatie</i>	378,14	0,16	0,00	0,00	378,30
<i>media</i>	223,85	0,00	0,00	0,00	223,85
interdepartementaal	578,66	0,62	0,00	0,00	579,28
totaal	15.309,28	46,40	-812,22	1.254,79	15.798,24

15.355,68

Bijlage VI – vervolg

2001

	ngk + gok	vrk	dotaties	D.A.B.'s	totaal
hogere entiteiten	94,08	0,00	0,00	0,00	94,08
coördinatie	93,07	0,00	0,00	0,00	93,07
algemene zaken en financiën	1.019,93	2,49	0,00	0,00	1.022,42
onderwijs	6.741,80	52,80	0,00	0,00	6.794,61
<i>basisonderwijs</i>	1.960,58	0,00	0,00	0,00	1.960,58
<i>secundair onderwijs</i>	2.768,01	0,00	0,00	0,00	2.768,01
<i>hobo</i>	533,90	1,55	0,00	0,00	535,45
<i>universiteiten</i>	597,30	0,00	0,00	0,00	597,30
<i>overige</i>	882,02	51,25	0,00	0,00	933,27
welzijn, volksgezondheid, cultuur	2.321,05	0,19	0,00	0,00	2.321,24
<i>welzijn en volksgezondheid</i>	1.924,20	0,16	0,00	0,00	1.924,36
<i>cultuur, sport en toerisme</i>	396,85	0,04	0,00	0,00	396,89
economie, werkgelegenheid, binnenl., landb	2.610,38	1,84	-19,55	38,76	2.631,43
<i>economie</i>	314,36	0,29	0,00	0,00	314,65
<i>werkgelegenheid en beroepsopl.</i>	695,62	0,00	0,00	0,00	695,62
<i>binnenlandse aangelegenheden</i>	1.565,85	0,00	0,00	0,00	1.565,85
<i>landbouw</i>	34,56	1,55	-19,55	38,76	55,32
leefmilieu en infrastructuur	2.252,50	7,73	-908,59	1.446,20	2.797,84
<i>milieu, natuur, land - en waterbeh.</i>	408,96	3,25	-316,27	790,37	886,30
<i>r.o., huisvesting, monum./landsch.</i>	387,60	4,34	0,00	0,00	391,94
<i>vervoer en infrastructuur</i>	1.438,52	0,15	-592,32	655,83	1.502,18
<i>overige</i>	17,41	0,00	0,00	0,00	17,41
wetenschap, innovatie en media	666,06	0,26	0,00	0,00	666,32
<i>wetenschap en innovatie</i>	431,85	0,26	0,00	0,00	432,11
<i>media</i>	234,21	0,00	0,00	0,00	234,21
interdepartementaal	518,65	1,98	0,00	0,00	520,63
totaal	16.317,52	67,30	-928,14	1.484,96	16.941,64

16.384,82

Bijlage VI – vervolg

2002

	ngk + gok	vrk	dotaties	D.A.B.'s	totaal
hogere entiteiten	116,87	0,00	0,00	0,00	116,87
coördinatie	99,74	0,00	0,00	0,00	99,74
algemene zaken en financiën	713,36	3,42	0,00	0,00	716,78
onderwijs	7.183,05	51,89	0,00	0,00	7.234,95
<i>basisonderwijs</i>	2.113,06	0,00	0,00	0,00	2.113,06
<i>secundair onderwijs</i>	2.874,02	0,00	0,00	0,00	2.874,02
<i>hobu</i>	552,54	1,13	0,00	0,00	553,67
<i>universiteiten</i>	712,87	0,00	0,00	0,00	712,87
<i>overige</i>	930,56	50,76	0,00	0,00	981,33
welzijn, volksgezondheid, cultuur	2.568,38	0,18	0,00	0,00	2.568,56
<i>welzijn en volksgezondheid</i>	2.114,27	0,16	0,00	0,00	2.114,43
<i>cultuur, sport en toerisme</i>	454,11	0,02	0,00	0,00	454,13
economie, werkgelegenheid, landbouw	2.583,85	2,93	-28,77	40,80	2.598,81
<i>economie</i>	231,62	0,23	0,00	0,00	231,85
<i>werkgelegenheid en beroepsopl.</i>	688,43	0,00	0,00	0,00	688,43
<i>binnenlandse aangelegenheden</i>	1.608,37	0,00	0,00	0,00	1.608,37
<i>landbouw</i>	55,43	2,70	-28,77	40,80	70,16
leefmilieu en infrastructuur	2.279,09	9,11	-693,06	1.296,92	2.892,05
<i>milieu, natuur, land - en waterbeh.</i>	351,51	3,87	-149,44	613,89	819,82
<i>r.o., huisvesting, monument/landsch.</i>	442,97	5,10	0,00	0,00	448,06
<i>vervoer en infrastructuur</i>	1.469,82	0,15	-543,62	683,03	1.609,37
<i>overige</i>	14,80	0,00	0,00	0,00	14,80
wetenschap, innovatie en media	620,62	0,36	0,00	0,00	620,98
<i>wetenschap en innovatie</i>	363,24	0,36	0,00	0,00	363,60
<i>media</i>	257,38	0,00	0,00	0,00	257,38
interdepartementaal	586,94	1,98	0,00	0,00	588,93
totaal	16.751,90	69,87	-721,83	1.337,71	17.437,66

16.821,78

2003

	ngk + gok	vrk	dotaties
hogere entiteiten	103,10	0,00	0,00
coördinatie	91,69	0,00	0,00
algemene zaken en financiën	516,15	1,36	0,00
onderwijs	7.516,75	57,72	0,00
<i>basisonderwijs</i>	2.230,99	0,00	0,00
<i>secundair onderwijs</i>	2.973,19	0,00	0,00
<i>hobu</i>	569,23	1,16	0,00
<i>universiteiten</i>	736,56	0,00	0,00
<i>overige</i>	1.006,77	56,57	0,00
welzijn, volksgezondheid, cultuur	2.610,05	0,20	0,00
<i>welzijn en volksgezondheid</i>	2.132,53	0,18	0,00
<i>cultuur, sport en toerisme</i>	477,53	0,02	0,00
economie, werkgelegenheid, binnenl., landb.	2.753,44	4,65	-32,00
<i>economie</i>	252,19	0,23	0,00
<i>werkgelegenheid en beroepsopl.</i>	706,36	0,00	0,00
<i>binnenlandse aangelegenheden</i>	1.733,82	0,00	0,00
<i>landbouw</i>	61,07	4,42	-32,00
leefmilieu en infrastructuur	2.266,30	38,70	-638,07
<i>milieu, natuur, land - en waterbeh.</i>	343,13	4,99	-162,71
<i>r.o., huisvesting, monumenten</i>	443,70	33,57	0,00
<i>vervoer en infrastructuur</i>	1.458,29	0,15	-475,35
<i>overige</i>	21,18	0,00	0,00
wetenschap, innovatie en media	632,84	0,09	0,00
<i>wetenschappen en innovatie</i>	363,17	0,09	0,00
<i>media</i>	269,67	0,00	0,00
interdepartementaal	650,33	2,00	0,00
totaal	17.140,64	104,72	-670,07

17.245,36

1998

1998	algemene middelen	vrk	dotaties	vm	D.A.B.'s	totaal
hogere entiteiten	69,79	0,00	0,00	0,00	0,00	69,79
coördinatie	66,10	0,00	0,00	0,00	0,00	66,10
algemene zaken en financiën	225,96	17,60	0,00	0,00	0,00	243,56
onderwijs	6.123,10	21,06	0,00	0,00	0,00	6.144,16
<i>basisonderwijs</i>	1.708,21	0,00	0,00	0,00	0,00	1.708,21
<i>secundair onderwijs</i>	2.673,22	0,00	0,00	0,00	0,00	2.673,22
<i>hbo</i>	478,45	0,25	0,00	0,00	0,00	478,69
<i>universiteiten</i>	546,77	0,00	0,00	0,00	0,00	546,77
<i>overige</i>	716,45	20,82	0,00	0,00	0,00	737,27
welzijn, volksgezondheid, cultuur	1.857,30	0,41	0,00	0,00	0,00	1.857,71
<i>welzijn en volksgezondheid</i>	1.555,19	0,12	0,00	0,00	0,00	1.555,32
<i>cultuur, sport en toerisme</i>	302,11	0,29	0,00	0,00	0,00	302,39
economie, werkgelegenheid, landbouw	2.411,94	7,40	0,00	0,00	0,00	2.419,34
<i>economie</i>	277,60	1,24	0,00	0,00	0,00	278,84
<i>werkgelegenheid en beroepsopl.</i>	626,77	0,00	0,00	0,00	0,00	626,77
<i>binnenlandse aangelegenheden</i>	1.461,02	5,45	0,00	0,00	0,00	1.466,48
<i>landbouw</i>	46,55	0,71	0,00	0,00	0,00	47,25
leefmilieu en infrastructuur	1.658,71	11,88	-641,35	1.034,55	0,00	2.063,79
<i>milieu, natuur, land - en waterbeh.</i>	240,76	4,15	-163,75	529,11	0,00	610,27
<i>r.o., huisvesting, monumenten</i>	296,06	7,59	0,00	0,00	0,00	303,64
<i>vervoer en infrastructuur</i>	1.121,73	0,15	-477,60	505,44	0,00	1.149,72
<i>overige</i>	0,16	0,00	0,00	0,00	0,00	0,16
wetenschap, innovatie en media	579,51	0,12	0,00	0,00	0,00	579,63
<i>wetenschap en innovatie</i>	369,71	0,12	0,00	0,00	0,00	369,83
<i>media</i>	209,80	0,00	0,00	0,00	0,00	209,80
interdepartementaal	510,21	2,11	0,00	0,00	0,00	512,32
totaal	13.502,60	60,58	-641,35	1.034,55	0,00	13.956,39

13.563,19

Bijlage VII – beleidskredieten (definitie administratie) vervolg

2001

	algemene middelen	vrk	dotaties	vm	D.A.B.'s	totaal
hogere entiteiten	94,08	0,00	0,00	0,00	0,00	94,08
coördinatie	89,66	0,00	0,00	0,00	0,00	89,66
algemene zaken en financiën	579,88	2,49	0,00	0,00	0,00	582,37
onderwijs	6.771,70	52,80	0,00	0,00	0,00	6.824,51
<i>basisonderwijs</i>	1.960,58	0,00	0,00	0,00	0,00	1.960,58
<i>secundair onderwijs</i>	2.768,01	0,00	0,00	0,00	0,00	2.768,01
<i>hbo</i>	533,90	1,55	0,00	0,00	0,00	535,45
<i>universiteiten</i>	597,30	0,00	0,00	0,00	0,00	597,30
<i>overige</i>	911,92	51,25	0,00	0,00	0,00	963,17
welzijn, volksgezondheid, cultuur	2.304,14	0,19	0,00	0,00	0,00	2.304,33
<i>welzijn en volksgezondheid</i>	1.907,08	0,16	0,00	0,00	0,00	1.907,24
<i>cultuur, sport en toerisme</i>	397,05	0,04	0,00	0,00	0,00	397,09
economie, werkgelegenheid, landbouw	2.695,89	1,84	-19,55	55,51	55,51	2.733,69
<i>economie</i>	389,41	0,29	0,00	0,00	0,00	389,70
<i>werkgelegenheid en beroepsopl.</i>	708,97	0,00	0,00	0,00	0,00	708,97
<i>binnenlandse aangelegenheden</i>	1.557,48	0,00	0,00	0,00	0,00	1.557,48
<i>landbouw</i>	40,04	1,55	-19,55	55,51	55,51	77,54
leefmilieu en infrastructuur	2.414,34	7,73	-908,59	1.324,23	1.324,23	2.837,71
<i>milieu, natuur, land - en waterbeh.</i>	523,69	3,25	-316,27	697,84	697,84	908,50
<i>r.o., huisvesting, monument/landsch.</i>	424,28	4,34	0,00	0,00	0,00	428,62
<i>vervoer en infrastructuur</i>	1.458,87	0,15	-592,32	626,40	626,40	1.493,10
<i>overige</i>	7,50	0,00	0,00	0,00	0,00	7,50
wetenschap, innovatie en media	672,46	0,26	0,00	0,00	0,00	672,72
<i>wetenschap en innovatie</i>	433,36	0,26	0,00	0,00	0,00	433,62
<i>media</i>	239,10	0,00	0,00	0,00	0,00	239,10
interdepartementaal	555,45	1,98	0,00	0,00	0,00	557,43
totaal	16.177,59	67,30	-928,14	1.379,74	1.379,74	16.696,49

16.244,89

Bijlage VII – beleidskredieten (definitie administratie) vervolg

2002	algemene middelen	vrk	dotaties	vm D.A.B.'s	totaal
hogere entiteiten	116,87	0,00	0,00	0,00	116,87
coördinatie	101,36	0,00	0,00	0,00	101,36
algemene zaken en financiën	384,47	3,42	0,00	0,00	387,88
onderwijs	7.193,86	51,89	0,00	0,00	7.245,76
<i>basisonderwijs</i>	2.113,06	0,00	0,00	0,00	2.113,06
<i>secundair onderwijs</i>	2.874,02	0,00	0,00	0,00	2.874,02
<i>hbo</i>	552,54	1,13	0,00	0,00	553,67
<i>universiteiten</i>	716,17	0,00	0,00	0,00	716,17
<i>overige</i>	938,08	50,76	0,00	0,00	988,84
welzijn, volksgezondheid, cultuur	2.548,05	0,18	0,00	0,00	2.548,23
<i>welzijn en volksgezondheid</i>	2.085,31	0,16	0,00	0,00	2.085,47
<i>cultuur, sport en toerisme</i>	462,74	0,02	0,00	0,00	462,76
economie, werkgelegenheid, landbouw	2.691,66	2,93	-28,77	55,37	2.721,19
<i>economie</i>	296,54	0,23	0,00	0,00	296,77
<i>werkgelegenheid en beroepsopl.</i>	698,77	0,00	0,00	0,00	698,77
<i>binnenlandse aangelegenheden</i>	1.624,49	0,00	0,00	0,00	1.624,49
<i>landbouw</i>	71,86	2,70	-28,77	55,37	101,16
leefmilieu en infrastructuur	2.337,08	9,11	-693,06	1.260,89	2.914,03
<i>milieu, natuur, land en waterbeh.</i>	394,91	3,87	-149,44	607,68	857,01
<i>r.o., huisvesting, monumenten</i>	414,98	5,10	0,00	0,00	420,08
<i>vervoer en infrastructuur</i>	1.515,05	0,15	-543,62	653,22	1.624,79
<i>overige</i>	12,14	0,00	0,00	0,00	12,14
wetenschap, innovatie en media	654,55	0,36	0,00	0,00	654,91
<i>wetenschap en innovatie</i>	397,17	0,36	0,00	0,00	397,53
<i>media</i>	257,38	0,00	0,00	0,00	257,38
interdepartementaal	628,07	1,98	0,00	0,00	630,05
totaal	16.655,98	69,87	-721,83	1.316,26	17.320,29
	16.725,85				

Bijlage VII – beleidskredieten (definitie administratie) vervolg

2003	algemene middelen	vrk	dotaties
hogere entiteiten	103,10	0,00	0,00
coördinatie	93,57	0,00	0,00
algemene zaken en financiën	162,94	1,36	0,00
onderwijs	7.502,27	57,72	0,00
<i>basisonderwijs</i>	2.230,99	0,00	0,00
<i>secundair onderwijs</i>	2.973,19	0,00	0,00
<i>hobu</i>	569,23	1,16	0,00
<i>universiteiten</i>	734,91	0,00	0,00
<i>overige</i>	993,95	56,57	0,00
welzijn, volksgezondheid, cultuur	2.636,14	0,20	0,00
<i>welzijn en volksgezondheid</i>	2.160,95	0,18	0,00
<i>cultuur, sport en toerisme</i>	475,19	0,02	0,00
economie, werkgelegenheid, landbouw	2.807,78	4,65	-32,00
<i>economie</i>	309,62	0,23	0,00
<i>werkgelegenheid en beroepsopl.</i>	704,54	0,00	0,00
<i>binnenlandse aangelegenheden</i>	1.728,72	0,00	0,00
<i>landbouw</i>	64,90	4,42	-32,00
leefmilieu en infrastructuur	2.330,71	38,70	-638,07
<i>milieu, natuur, land - en waterbeh.</i>	421,21	4,99	-162,71
<i>r.o., huisvesting, monument/landsch.</i>	411,47	33,57	0,00
<i>vervoer en infrastructuur</i>	1.485,88	0,15	-475,35
<i>overige</i>	12,14	0,00	0,00
wetenschap, innovatie en media	667,01	0,09	0,00
<i>wetenschap en innovatie</i>	398,24	0,09	0,00
<i>media</i>	268,77	0,00	0,00
interdepartementaal	644,25	2,00	0,00
totaal	16.947,76	104,72	-670,07
			17.052,48