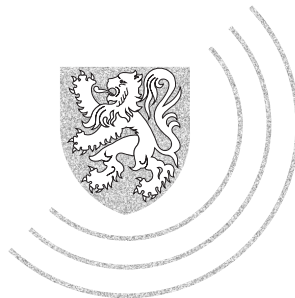


V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2002-2003

10 juli 2003

ADVIES

**– van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen –
over het begrotingsbeleid 2004 van de Vlaamse Gemeenschap**

te door overleg



SERV Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

Brussel, 9 juli 2003.

50/AAG/kv/brfBegrotingsadvies03.

Aan Dhr. Norbert DE BATSELIER,
Voorzitter
Vlaams Parlement

1011 BRUSSEL

Betreft : SERV – begrotingsadvies 2003.

Mijnheer de Voorzitter,

Op 9 juli 2003 heeft de SERV zijn jaarlijks advies over het begrotingsbeleid goedgekeurd. U vindt hierbij de tekst van dit advies.

Het advies volgt grotendeels het gebruikelijke stamien. Maar er zijn ook enkele uitschieters. De SERV houdt bij het beoordelen van de begrotingsresultaten rekening met de nieuwe regels die voortaan gelden voor de evaluatie van de financiën van gewesten en gemeenschappen. En vooral doet de SERV in dit advies een eerste verkenning van de begrotingsdoelstellingen voor de volgende legislatuur. Deze voorstellen kunnen inspiratie bieden voor het overleg dat de Vlaamse regering in de komende maanden moet voeren met de federale overheid. De raad heeft de bedoeling om die eerste verkenning in de loop van januari 2004 te actualiseren.

Wij vestigen in het bijzonder uw aandacht op een aantal krachtlijnen die de raad heeft gedistilleerd uit de ruime analyses en berekeningen in het begrotingsadvies.

De SERV stelt vast dat voor de afstemming van de begrotingsresultaten op de begrotingsnormen 2002 een moeilijk jaar is geweest voor de Vlaamse gemeenschap. De Vlaamse gemeenschap is er voor het eerst – na jaren van forse extra overschotten – niet in geslaagd de normen van de HRF te respecteren. Precies het feit dat in het verleden t.a.v. het vooropgezette pad substantiële extra overschotten en reserves werden aangelegd heeft als gevolg dat deze “tegenvaller” zonder negatieve weerslag op een aantal essentiële doelstellingen kon verwerkt worden. Onder die essentiële doelstellingen is er in het bijzonder de voorgenomen afbouw van de Vlaamse schuld.

De “tegenvaller” in 2002 is voor een groot stuk bepaald door eenmalige factoren. Niettemin meent de SERV dat 2002 ook wel een keerpunt is in de trend die Vlaanderen in de afgelopen jaren heeft neergezet.

de federale budgettaire doelstellingen kan verder afgestemd worden op wat vroeger werd afgesproken. Dat zou betekenen dat tegen 2010 Vlaanderen geleidelijk de begrotingsoverschotten mag afbouwen. Om die lange termijn doelstelling te halen zou Vlaanderen een eigen Vlaamse norm en een eigen Vlaams stabilisatieprogramma moeten ontwerpen. Die eigen Vlaamse norm moet vertrekken van een aantal principes zoals een constant groeipad voor de primaire uitgaven en een a-cyclisch groeipad. Dat betekent bij meevallende conjunctuur de extra middelen niet volledig voor beleid inzetten, maar reserveren om bij tegenvallende conjunctuur te schokken op te vangen. Een eerste voorlopige becijfering zou een jaarlijkse gemiddelde reële groei van de bruto beleidsruimte in 2005 – 2009 toelaten van iets minder dan 2,2 %. Gecumuleerd over de gehele legislatuur zou Vlaanderen in dat geval € 1,8 mld aan overschotten kunnen opbouwen (te beginnen met € 522 mln in 2005 en afnemend tot € 207 mln in 2009). Die overschotten liggen in het begin hoger dan wat nu in het bestaande samenwerkingsakkoord werd aangenomen. Daarmee zou een extra bijdrage geleverd worden. De overschotten zijn in eerste instantie aan te wenden voor schuldafbouw tot op het niveau van de contractueel voorziene aflossingen, de rest kan in aanmerking komen voor reservering. Op die manier zou de Vlaamse schuld verder afgebouwd worden tot 37 % van het niveau 2002 (of 57 % van het vooropgestelde niveau 2004). De gecumuleerde bruto beleidsruimte zou in 2009 € 3,6 mld hoger liggen dan in 2004, iets meer dan € 2 mld zou daarvan ingenomen worden door de dynamiek van de begroting bij ongewijzigd beleid.

Sterk door overleg



Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

Brussel, 9 juli 2003
090703_Advies_begroting_2003

Advies

Begroting 2003



Inhoud

Inhoud	2
Inleiding	4
Krachtlijnen van het advies	6
1. De Vlaamse gemeenschap heeft in 2002 een moeilijk jaar achter de rug	6
2. In 2003 en 2004 zullen maatregelen op ongewijzigd beleid onvermijdelijk zijn.....	7
3. Een eerste aanzet voor het begrotingsbeleid in de volgende legislatuur.....	9
Hoofdstuk 1 – de begrotingen in de afgelopen jaren en de begrotingscontrole 2003.....	13
1. Begrotingsresultaten en schuldontwikkeling tot en met 2002	13
2. Aanwending van de begrotingskredieten en onderbenutting 1998 – 2002	29
3. De begrotingscontrole 2003	33
Hoofdstuk 2 – begrotingsdoelstellingen voor de volgende legislatuur	36
1. Analyse en evaluatie van de lopende begrotingsdoelstellingen	36
2. De realisatie ervan	50
3. Principiële uitgangspunten voor de begrotingsdoelstellingen in de toekomst.....	52
4. Concrete uitwerking en een voorstel van aanpak	55
5. Bruto beleidsruimte bij toepassing van de lopende (2004) en voorgestelde norm (2005 – 2009).....	62
Hoofdstuk 3 – ongewijzigd beleid en raming van de netto beleidsruimte	69
1. Raming van de middelen bij ongewijzigd beleid (2004, 2005 – 2009).....	69
2. Raming van de uitgaven bij ongewijzigd beleid (2004, 2005 – 2009).....	74
3. Saldi en netto beleidsruimte (2003 -2004, 2005 – 2009)	82
Bijlage I – aanwending van de begrotingskredieten op de begroting 2002.....	89
Bijlage II – hypothesen gebruikt bij de middelenraming 2003 – 2004, 2005 – 2009	90

1.	Hypothesen voor de jaren 2003 – 2004	90
2.	De hypothesen voor de volgende legislatuur	96
Bijlage III – hypothesen voor de raming van de uitgaven bij ongewijzigd beleid (2004, 2005 – 2009).....		
1.	De uitgangsbasis – de aangepaste begroting 2003	98
2.	Indexering.....	100
3.	Overige effecten (exclusief extra impact genomen beslissingen)	100
4.	Intresten en aflossingen	101



Inleiding

Overeenkomstig zijn decretale opdracht brengt de SERV jaarlijks in juli een advies uit over het begrotingsbeleid van de Vlaamse gemeenschap.

Naast een evaluatie van het begrotingsbeleid in de afgelopen jaren en in het vorige jaar in het bijzonder bevat dit advies vooruitzichten voor de komende begrotingen. Dat is in het nu voorliggende advies eveneens het geval. De eerstkomende begroting (2004) is de laatste van de lopende legislatuur. In de loop van volgend jaar zullen de contouren voor het begrotingsbeleid in de volgende legislatuur aan de orde zijn. Om die reden hebben de sociale partners in dit advies reeds een eerste verkenning gemaakt van de uitdagingen en de opportuniteiten waarmee de volgende regering zal geconfronteerd worden. In dit advies geeft de SERV in eerste instantie een schets van de belangrijke budgettaire doelstellingen voor de komende legislatuur (2005 – 2009). Enige principes worden vooropgezet en er wordt een eerste aanzet gegeven voor de concrete uitwerking ervan in een eigen Vlaamse begrotingsnorm. Van daaruit wordt ook een eerste raming gemaakt van de beleidsruimte die in de volgende legislatuur zou beschikbaar zijn.

De concrete uitwerking van de begrotingsnorm, in het bijzonder de becijfering ervan en de gevolgen voor de beleidsruimte zijn nog heel voorlopig en louter richtinggevend. De SERV heeft de intentie om die elementen in zijn jaarlijkse evaluatienota van januari 2004 te actualiseren.

Bij de voorbereiding van dit advies wordt zoals gewoonlijk zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de meest recente gegevens en basisdocumenten. In het bijzonder geldt dat voor de ramingen van het economisch budget en voor het advies van de Hoge Raad van Financiën (HRF). De vooruitzichten van het economisch budget 2004 worden mee verwerkt in de eigen berekeningen. De meest recente conjunctuurbarometer van de Nationale Bank geeft evenwel aanleiding tot de verwachting dat de economische heropleving in de tweede helft van 2003 minder gunstig zal zijn dan wat aan de basis ligt van het economisch budget. Bij het beoordelen van de resultaten voor 2004 valt daar zeker rekening mee te houden. Op 25 juni heeft de HRF zijn advies 2003 vrijgegeven. Het deel dat betrekking heeft op de gewesten en de gemeenschappen was daarbij nog niet opgenomen. Bij de voorbereiding van zijn advies heeft de SERV dan ook geen gebruik kunnen maken van de gegevens en de aanbevelingen van de HRF.

De structuur van het advies is als volgt.



In hoofdstuk 1 wordt verslag gedaan over de uitvoering van de begrotingen in de afgelopen jaren (met nadruk op 2002) en wordt kort de begrotingscontrole van 2003 besproken.

In hoofdstuk 2 worden de begrotingsdoelstellingen die volgens de SERV in de volgende legislatuur aan de orde zijn uiteengezet.

Hoofdstuk 3 bevat een raming van “ongewijzigd beleid” voor 2004 en voor de periode 2005 – 2009 met een becijfering van de netto beleidsruimte.

Deze hoofdstukken worden voorafgegaan door een samenvatting van de belangrijkste krachtlijnen en aanbevelingen van de SERV.



Krachtlijnen van het advies

1. De Vlaamse gemeenschap heeft in 2002 een moeilijk jaar achter de rug

De overheidsrekeningen van het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) geven aan dat de gewesten en gemeenschappen te samen in 2002 een negatief vorderingensaldo hebben gerealiseerd van € 464 mln of een tekort van 0,2 % van het BBP. Dit resultaat steekt schril af tegen het positieve overschot van 0,8 % (of € 1,92 mld) in 2001. Het spreekt vanzelf dat de deelgebieden daarmee ver onder de begrotingsdoelstellingen blijven die in het samenwerkingsakkoord voor 2002 waren vooropgezet.

Onze eigen berekeningen voor Vlaanderen op basis van de meest recent voor de SERV beschikbare gegevens doen vermoeden dat dit negatieve resultaat in 2002 positief zal kunnen bijgesteld worden. Voor de afstemming met de begrotingsnormen moet overigens ook nog rekening worden gehouden met de positieve correctie die de Vlaamse zorgverzekering oplevert en die in de nationale rekeningen ten goede komt aan de sociale zekerheid. Niettemin blijft de vaststelling overeind dat ook Vlaanderen in 2002 ver onder de normdoelstellingen uitkomt. Onze raming van het HRF – saldo komt uit op een overschot van € 82,4 mln, terwijl de norm een overschot vereiste van € 198,1 mln. Het ziet er bovendien naar uit dat de Vlaamse gemeenschap de bijkomende doelstelling van netto “kredietverleningen en kapitaalparticipaties” (€ 117,2 mln) op verre na niet haalt. Het verschil zou € 100 mln bedragen. Het blijft uitkijken naar de berekeningen van de HRF zelf, maar de trend zal onvermijdelijk bevestigd worden. Het globaal geconsolideerde saldo voor de gehele Vlaamse overheid volgens de regels van ESR - 95 zou in onze berekeningen amper € 58,3 mln bedragen. Overeenstemming met de cijfers uit de nationale rekeningen voor het geheel van de deelgebieden kan vooralsnog niet gegarandeerd worden. Alles wijst er op dat in die globale cijfers Vlaanderen nog slechter scoort.

Deze resultaten zijn te vergelijken met wat Vlaanderen in 2001 heeft gerealiseerd: een HRF – saldo van € 1,66 mld en een ESR – saldo van maar liefst € 1,84 mld. Dat relativeert overigens reeds in belangrijke mate de slechte resultaten van 2002. Die resultaten zijn bepaald door een beheersing van de uitgaven door de Vlaamse regering, maar ze zijn ook voor een groot deel negatief beïnvloed door een aantal eenmalige factoren. In 2002 moest Vlaanderen een forse negatieve verrekening van de middelen afkomstig van de Bijzondere Financieringswet (BFW) verwerken en bovendien werd in 2002 de korting op de personenbelasting (inkomsten 2000, aanslagjaar 2001) verwerkt. Op zich is dat te samen al goed voor een negatieve impact van ongeveer € 418 mln. Vlaanderen had evenwel in 2001 daarvoor de nodige reserves



aangelegd. Bovendien hebben die slechtere resultaten de realisatie van een aantal budgettaire doelstellingen niet in het gedrang gebracht. De schuldafbouw is verder op het vooropgezette niveau aangehouden (een vermindering met € 667 mln) en de reserveringen voor het zorgfonds zijn slechts licht onder het vooropgezette niveau gerealiseerd. Dat kon omdat Vlaanderen ook daarvoor over voldoende reserve beschikte.

Deze nuanceringen doen evenwel geen afbreuk aan het feit dat 2002 toch ook wel een keerpunt is in de trend die Vlaanderen in de afgelopen jaren heeft gezet. Gedeeltelijk in het HRF – saldo en ten volle in het geconsolideerde ESR – saldo komt nu één aspect van het gevoerde begrotingsbeleid in alle duidelijkheid op tafel. De regering heeft er in de afgelopen jaren naar gestreefd om de begrotingsresultaten op de algemene begroting te verbeteren door fors gebruik te maken van reserves die er bij de diverse DAB's en VOI aanwezig waren. In de begrotingsnormen en de toetsing ervan bleef dat grotendeels op korte termijn buiten beeld. De impact ervan is daarom niet minder groot en dat is zeker het geval voor zover de aanwending van die reserves gediend heeft om nieuwe recurrente uitgaven op stapel te zetten. De gevolgen beginnen daarvan tot uiting te komen en liggen o.m. aan de basis van het feit dat vanaf 2003 de regering er alleen in slaagt begrotingen in te dienen die in overeenstemming zijn met de normen voor zover al bij voorbaat gerekend wordt op onderbenutting van de begrotingskredieten.

2002 was uitzonderlijk moeilijk, maar er is ook duidelijk een structurele component in het begrotingsresultaat aanwezig. Dat sluit niet uit dat Vlaanderen vanaf 2003 de begrotingsnormen zal halen. De tijd van de hoge extra overschotten ligt echter achter de rug.

2. In 2003 en 2004 zullen maatregelen op ongewijzigd beleid onvermijdelijk zijn

Voor 2003 en 2004 heeft de Vlaamse gemeenschap zich geëngageerd om de begrotingsoverschotten uit het bestaande samenwerkingsakkoord met de federale overheid te handhaven. In het kader van de doelstellingen voor de gezamenlijke overheid is dat ook nodig. Daar valt niet aan te twijfelen. In het licht daarvan gaat de SERV ervan uit dat Vlaanderen in 2003 – 2004 een positief ESR – saldo (gecorrigeerd voor het zorgfonds en met inbegrip van het Vlaamse aandeel in de correctie voor de netto kredietverleningen) moet halen van respectievelijk € 442 en 425 mln. De realisatie van deze saldi zal overigens ook een minimale vereiste zijn om de doelstellingen die de Vlaamse regering zichzelf heeft gesteld te halen: met name een halvering van de Vlaamse schuld tegen het einde van 2004 en de voorgenomen reservevorming op het zorgfonds.



Op grond van een analyse van de aangepaste begroting 2003 en op basis van de eigen raming van de begroting 2004 bij ongewijzigd beleid stelt de SERV vast dat deze doelstellingen maar kunnen gehaald worden onder twee voorwaarden.

De aangepaste begroting 2003 – geconsolideerd volgens de regels van ESR en zonder rekening te houden met de vooropgezette onderbenutting – is maar in overeenstemming te brengen met de norm als een kloof van € 730 mln overbrugd wordt. Vooralsnog gaat de SERV ervan uit dat daarvoor niet direct kan gerekend worden op extra ontvangsten t.a.v. de begrotingsramingen. De overbrugging van die kloof moet dus gebeuren op de finale primaire uitgaven van de geconsolideerde Vlaamse overheid. De finale primaire uitgaven zijn gelijk aan de uitgaven op de algemene begroting exclusief intresten, aflossingen, kredietverleningen en dotaties aan de geconsolideerde instellingen (DAB's en VOI), verhoogd met de primaire uitgaven die begroot worden op de verschillende instellingen zelf. Onze analyse wijst er op dat dergelijke onderbenutting maar mogelijk is als minimaal eenzelfde beheersing van de betrokken uitgaven wordt aangehouden als in 2002. Toepassing van het "aanwendingsbeleid" zoals in 2002 en rekening houdend met enige onvermijdelijke correcties zou een voorafbeelding van de begrotingsuitvoering in 2003 opleveren die ongeveer € 25 mln onder het maximaal toelaatbare uitgavniveau blijft dat nodig is om de norm te respecteren. Het is dus haalbaar, maar dat heeft ook een keerzijde. Een strakke beheersing van de uitgaven blijkt minder eenmalig te zijn dan meestal vooropgezet en een dergelijke beheersing leidt er onvermijdelijk toe dat op een aantal sectoren de aanwending van de beschikbare kredieten uitzonderlijk laag blijft. De sociale partners kunnen zich niet verzoenen met wat daarvan de gevolgen zijn voor het realiseren van een aantal essentiële beleidsopties uit de begroting.

De raming van de begroting 2004 bij ongewijzigd beleid geeft aan dat dit probleem nog verscherpt wordt. De kloof tussen de geraamde begrotingsresultaten bij ongewijzigd beleid en de vereiste van de begrotingsnorm zou oplopen tot € 978 mln. Tenzij gerekend wordt op een nog grotere onderbenutting van de begrotingskredieten zal de regering onvermijdelijk bij de opmaak van de begroting 2004 opnieuw maatregelen moeten nemen met een recurrent effect op ongewijzigd beleid. Overigens kan de SERV zich moeilijk voorstellen dat een grotere onderbenutting van beschikbare begrotingskredieten kan verzoend worden met de doelstellingen die gepaard gaan met de bestuurlijke hervormingen. Het tegendeel zou moeten waar zijn. Maar zelfs als we aannemen dat op dat vlak 2004 nog niet direct grote effecten zal opleveren dan zullen ingrepen bij de opmaak van de begroting onvermijdelijk zijn. We ramen de hoogte van deze ingrepen op ongewijzigd beleid op € 267 mln. Om effect te hebben moet het wel degelijk over effectieve ingrepen gaan met een structurele draagwijdte.

3. Een eerste aanzet voor het begrotingsbeleid in de volgende legislatuur

3.1. De bijdrage van Vlaanderen in het Belgische stabilisatieprogramma

In overleg met de nieuwe federale regering zullen de gewesten en de gemeenschappen hun bijdrage in de budgettaire doelstellingen van de gezamenlijke overheid vastleggen. In eerste instantie zal dat gebeuren voor de periode 2004 – 2007.

De SERV beveelt de Vlaamse regering aan om bij dat overleg de bijdrage van de Vlaamse gemeenschap af te stemmen op volgende uitgangspunten:

- voor 2004 wordt het vereiste overschot uit het bestaande samenwerkingsakkoord overgenomen;
- vanaf 2005 wordt het jaarlijks te bereiken overschot bepaald op basis van een constante reële groeivoet op de primaire uitgaven die zodanig is dat in 2010 Vlaanderen het oorspronkelijk HRF – evenwicht bereikt, wat rekening houdend met de voorziene correcties overeenstemt met een positief ESR – saldo van ongeveer € 120 mln.

Deze bijdrage is volgens de SERV verantwoord en is bovendien van die aard dat in de eerste jaren (2005 – 2007) het Vlaamse overschot op een hoger niveau wordt geplaatst dan wat in het samenwerkingsakkoord (2005) en de daarmee vergelijkbare doorrekening voor de volgende jaren werd aangehouden.

Verder stelt de SERV voor dat de Vlaamse regering er uitdrukkelijk op toeziet dat een eventuele aanpassing van de bijdrage voor de totaliteit van gewesten en gemeenschappen het oorspronkelijke evenwicht tussen de deelgebieden handhaaft. Dat betekent in het bijzonder dat Vlaanderen in de rest van het decennium de begrotingsoverschotten geleidelijk mag afbouwen. Voorts is het aangewezen dat de Vlaamse regering er op aandringt dat voor de budgettaire inspanningen van de gewesten en de gemeenschappen een afdwingbaar responsabiliseringsmechanisme wordt toegepast, zoals ook op Europees niveau bestaat t.a.v. de lidstaten.



3.2. Een eigen Vlaamse begrotingsnorm voor de volgende legislatuur

Als Vlaanderen zich op die globale doelstellingen afstemt dan kunnen de inspanningen voor de verdere afbouw van de Vlaamse schuld worden verder gezet en is er ook nog enige ruimte voor reservevorming op lange termijn.

Deze globale doelstellingen moeten worden omgezet in een eigen Vlaamse begrotingsnorm voor de periode 2005 - 2009. Die eigen Vlaamse begrotingsnorm moet volgens de SERV uitgaan van volgende principes.

1. Ontvangsten en uitgaven van de totale Vlaamse overheid zijn aan de orde.

In het verleden is gebleken dat de begrotingsnormen zich bijna uitsluitend toespitsten op de algemene begroting. Ook na de administratieve hervorming (in het kader van beter bestuurlijk beleid) zullen diverse al of niet verzelfstandigde entiteiten en instellingen mee het beleid van de Vlaamse overheid bepalen. Zij moeten mee in de begrotingsnormering betrokken worden. Een consequente consolidatie van de Vlaamse begroting met alle instellingen (op basis van het ESR – concept) is dan ook absoluut noodzakelijk.

2. Intertemporele neutraliteit moet gehandhaafd blijven.

De SERV blijft vasthouden aan dit principe. Het geldt zowel voor de opeenvolgende regeringen, maar ook voor de afzonderlijke begrotingsjaren binnen elke legislatuur. De begrotingsnorm moet vermijden dat in het ene jaar op de budgettaire rem moet worden gestaan, terwijl in andere jaren de teugels kunnen gevierd worden. Dat impliceert dat de Vlaamse gemeenschap haar budgettaire doelstellingen moet bereiken via een constante reële groeionorm voor het geheel van de legislatuur. Bovendien moet die groeionorm in de eerstvolgende legislatuur zodanig zijn dat ook op lange termijn die reële groei van de beleidsruimte kan worden aangehouden zonder de budgettaire situatie in het gedrang te brengen. Dit principe heeft als gevolg dat de Vlaamse regering moet afstappen van een loutere saldonorm zoals in het kader van het huidig samenwerkingsakkoord de HRF – norm wordt toegepast. Aanwending van beleidsruimte is overigens niet uitsluitend een zaak van meer uitgaven. Ook lastenverminderingen die een impact hebben op de ontvangsten leggen beslag op de beschikbare beleidsruimte.

3. De begrotingsnorm moet gebaseerd zijn op voorzichtige macro-economische vooruitzichten en a-cyclisch worden uitgewerkt.

In ieder geval moet bij het bepalen van de globale beleidsruimte voor het geheel van de legislatuur rekening worden gehouden met behoedzame macro-economische vooruitzichten. De veronderstelde economische groei moet lager worden gesteld dan de verwachte potentiële groei.

Het concrete jaar op jaarbeleid moet op het constante groeipad voor de gehele legislatuur worden afgestemd. Daarbij valt natuurlijk wel rekening te houden met de effectieve realisaties in de afgelopen jaren en met de feitelijke conjuncturele ontwikkelingen. De begrotingsnorm moet echter a-cyclisch worden uitgewerkt.

Tegenvallende conjunctuur (negatieve afwijking t.a.v. de referentienorm van het meerjarenprogramma) kan bij dergelijke strategie opgevangen worden door een lager begrotingsoverschot op voorwaarde dat bij meevallende conjunctuur (positieve afwijking t.a.v. de referentienorm) bijkomende reserves worden aangelegd en de hogere economische groei niet volledig wordt opgebruikt voor nieuwe uitgaven of lastenverlagingen. Concrete afspraken moeten op voorhand worden gemaakt over de aanwending of het opvangen van grotere of lagere economische groei, inclusief de mogelijkheid om al of niet extra marges bij zwaar tegenvallende economische groei (een substantiële afwijking van de referentiegroei) op de begroting te voorzien voor extra impulsen.

3.3. Een eerste aanzet voor concrete uitwerking van de norm en een eerste becijfering

Deze principiële uitgangspunten moeten worden omgezet in een transparante concrete begrotingsnorm. In de praktijk zou die norm vier elementen kunnen bevatten:

- 1. *lange termijndoelstelling – vorderingenoverschot in 2010 van € 120 mln (afgeleid van de Vlaamse bijdrage in het Belgische stabilisatieprogramma)***
- 2. *te bereiken via een constante groeivoet op de geconsolideerde primaire uitgaven 2005 – 2009***
- 3. *jaarlijkse overschotten in eerste instantie aanwenden voor schuldafbouw tot op het niveau van de voorziene contractuele aflossingen, de rest wordt gereserveerd***
- 4. *evolutie van de impliciete schuld in 2009 versus 2004.***

De bepaling van de constante groeivoet onder (2) zal in twee fasen gebeuren. Bij het begin van de legislatuur op basis van een voorzichtige gemiddelde referentiegroei van de economie (BNI) voor de gehele legislatuur. En jaarlijks wordt die groeivoet op de primaire uitgaven geactualiseerd uitgaande van de effectieve realisaties en de feitelijke conjuncturele ontwikkeling. In het licht van een a-cyclische norm moet de aanwending van conjuncturele schommelingen bij voorbaat worden vastgelegd. De SERV stelt in ieder geval voor dat de verwerking van conjuncturele afwijkingen (zowel positief als negatief) op de beleidsruimte beperkt zou zijn. Dat betekent bij een positieve afwijking dat de extra conjuncturele middelen slechts in heel beperkte mate kunnen aangewend worden voor extra beleidsruimte in het jaar zelf. Voorlopig stelt de SERV als mogelijke werkhypothese voor dat die aanwending beperkt wordt tot het extra dat overeenstemt met een afwijking van maximaal 0,25 % - punt BNI – groei. Bij tegenvallende conjunctuur wordt dezelfde redenering toegepast.

Voor de becijfering op het niveau van de gehele legislatuur hanteert de SERV voorlopig een gemiddelde reële groei van het BNI van 2 %. Toepassing van de begrotingsnorm zou in dat geval voor 2005 – 2009 leiden tot gecumuleerde saldi van ongeveer € 1,8 mld, waarvan ongeveer € 480 mln zou beschikbaar zijn voor reservevorming op lange termijn bovenop de



normaal voorziene aflossingen van de schuld. Die schuld zou in dat geval herleid worden tot iets meer dan 37 % van het niveau eind 2002 (in vergelijking met het vooropgezette niveau in 2004 is dat 57 %) of tot ongeveer 7 % van de middelen op de algemene begroting op dat ogenblik. Uitgaande van een niveau aan primaire uitgaven in 2004 dat overeenstemt met de norm in dat jaar zou tegen 2009 de beleidsruimte € 3,6 mld hoger liggen dan in 2004. Daarmee stemt een reële constante groeivoet van 2,16 % overeen, een groeivoet die ook op lange termijn min of meer op dat niveau kan gehandhaafd worden. Van de beleidsruimte tegen 2009 naar verwachting en op basis van eerder matige ramingen van de uitgavedynamiek iets meer dan € 2 mld ingenomen zijn door ongewijzigd beleid. De rest is beschikbaar voor nieuwe beleidsinitiatieven. Uitgangspunt is wel dat de begroting 2004 finaal afgesloten wordt met het vooropgezette saldo van € 425 mln.

Hoofdstuk 1 – de begrotingen in de afgelopen jaren en de begrotingscontrole 2003

1. Begrotingsresultaten en schuldontwikkeling tot en met 2002

De Vlaamse regering stelt voor haar zelf een aantal begrotingsdoelstellingen voorop. Die zijn in eerste instantie afgeleid van wat Vlaanderen als bijdrage moet leveren in het Belgisch stabiliteitsprogramma. Deze bijdrage wordt na afloop van het begrotingsjaar getoetst door de HRF. Bij de opmaak van dit advies waren de resultaten van die toetsing nog niet bekend. In dit advies geven we enkele aanduidingen op basis van een eigen analyse. Dat komt in punt 1.1 aan bod.

Deze begrotingsresultaten zijn in belangrijke mate bepaald door de mate waarin de regering en de verschillende instellingen de beschikbare kredieten hebben aangewend. Dat komt in punt 1.2 aan bod. In dat punt bespreken we ook nog een aantal andere parameters, waaronder het gebruikelijke begrotingssaldo.

1.1. Bijdrage van de Vlaamse begroting aan het Belgisch stabiliteitsprogramma

1.1.1 Belang ESR-methodologie en HRF-norm

In de twee voorgaande adviezen van de SERV werd reeds ingegaan op de ESR-benadering van de begroting. Deze benadering is ingesteld om op Europees niveau een geharmoniseerde methode te hebben teneinde de groei van de overheidsontvangsten (en –tekorten) te controleren.

De afspraken die op Europees niveau zijn gemaakt in het stabiliteits- en groeipact werden door België vertaald in stabiliteitsprogramma's. Het meest recente Stabiliteitsprogramma bestrijkt de periode 2003-2005. Dit programma werd opgesteld in november 2002. Omwille van de verkiezingen die hebben plaatsgevonden in mei 2003 achtte de Federale regering het niet opportuun om engagementen aan te gaan voor de periode na 2003. In dit programma verwijst de regering expliciet naar de mogelijkheid en wenselijkheid om het programma te actualiseren voor de periode 2003-2007. Indien bijkomende maatregelen vereist zijn voor de schuldafbouw komt het toe aan de nieuwe regering om dit te vertalen naar het nieuwe stabiliteitsprogramma. Het huidige stabiliteitsprogramma is dus een voorlopig document dat



naar alle waarschijnlijk zal aangepast worden door de nieuwe regering, ook voor het jaar 2003. De nieuwe regering zal dit programma actualiseren en in overeenstemming brengen met haar eigen budgettaire doelstellingen.

In het meest recente programma legt België zichzelf een vorderingensaldo (een saldo dat berekend wordt door middel van het ESR-95 systeem) op dat toeneemt van 0% in 2002 tot 0,5% in 2005. Dit is een versoepeling ten opzichte van het voorgaande programma.

De nodige inspanningen hiervoor worden verdeeld tussen het federale niveau en de andere overheden (gemeenschappen en gewesten enerzijds en de lokale overheden anderzijds). Voor de gemeenschappen en gewesten in hun totaliteit wordt een vorderingensaldo vereist van 0,1% van het BBP, hetgeen identiek is aan het vorige programma.

De verdeling van de inspanning tussen de gewesten en gemeenschappen onderling wordt vastgelegd in een samenwerkingsakkoord. Aangezien de verplichtingen van de gemeenschappen en gewesten in hun totaliteit niet gewijzigd werden, blijft de samenwerkingsovereenkomst van 15 december 2000 van kracht.

In deze samenwerkingsovereenkomst wordt het vorderingensaldo vertaald naar een HRF-saldo voor de totaliteit van de gemeenschappen en gewesten en vervolgens wordt een HRF-saldo voor elk van de entiteiten naar voor geschoven.

Op de interministeriële conferentie voor Financiën en Begroting van 21 maart werd overeengekomen dat de HRF voortaan de overheidsrekeningen volgens het ESR95 als referentie zou hanteren voor de berekening van het saldo van de gemeenschappen en gewesten. Vanaf 2002 worden de doelstellingen van het stabiliteitsprogramma voor de gemeenschappen en gewesten uitgedrukt en getoetst op basis van de ESR-benadering.

Het begrotingsjaar 2002 vormt het eerste jaar waarin de ESR-methodologie wordt toegepast door de HRF, zij het dat 2002 een overgangsjaar is.

Voor 2002 wordt voor de meeste punten de ESR-methodologie toegepast. Het betreft

- de consolidatie, zij het beperkt tot de DAB en VOI type A,
- de aanrekeningsregels, meer in het bijzonder voor de korting op de personenbelasting
- de aanrekeningsregels voor de samengevoegde en gedeelde belastingen, waarbij men vertrekt van de federale doorstorting als basis
- kredietverleningen en deelnemingen (KVD)

Op een aantal punten wijkt de HRF-norm in 2002 af van de ESR-methodologie.

- Ook het zorgfonds wordt geconsolideerd
- De aflossingen voor indirecte schuld worden niet beschouwd als uitgaven
- Aanrekeningsregels voor de toewijzing van de nieuwe gewestelijke belastingen

Vanaf 2003 zou de HRF de methodologie van het ESR integraal overnemen. De enige afwijking die dan blijft bestaan voor Vlaanderen is de behandeling van het zorgfonds. Hiertoe vraagt de HRF wel aan het Instituut voor Nationale Rekeningen (INR) om een overheidsrekening volgens ESR te publiceren voor elke gemeenschap en gewest afzonderlijk. Momenteel publiceert het INR een overheidsrekening voor de totaliteit van de gemeenschappen en gewesten, maar nog niet voor elke entiteit afzonderlijk.

De overname van de ESR-methodologie door de HRF komt overeen met hetgeen de SERV reeds een aantal jaren vraagt in zijn advies. De SERV heeft in het verleden gepleit om twee belangrijke verschillen met de ESR-methodologie te handhaven: het Zorgfonds en de evolutie van de schuld van Aquafin. De afwijking inzake het Zorgfonds wordt overgenomen door de HRF. Aangezien Aquafin volgens de ESR-methodologie geen deel uitmaakt van de Vlaamse overheid en de HRF hiervoor geen uitzondering voorziet zal de evolutie van de schuld hierop geen invloed meer hebben op de begrotingsnormering van Vlaanderen.

Tot en met 2001 was de ESR-methodologie voornamelijk een statistisch instrument om het vorderingensaldo van de gemeenschappen en gewesten in hun totaliteit te berekenen als onderdeel van het vorderingensaldo van België. Doordat de HRF deze methodologie overneemt, neemt het belang aanzienlijk toe. Vanaf nu is het de geconsolideerde begroting (gedeeltelijk in 2002, integraal vanaf 2003) die van belang is voor het begrotingssaldo in het kader van de HRF-norm. Gezien het belang van deze geconsolideerde benadering is in dit hoofdstuk uitgegaan van de geconsolideerde begroting en niet meer van de algemene uitgavenbegroting zoals in het verleden. Een geconsolideerde begroting betekent dat alle geledingen van de Vlaamse gemeenschap mee in rekening worden gebracht. Tot nu toe beperkte de normering zich tot de uitgaven van de algemene begroting, met enige specifieke correcties. In een geconsolideerde begroting houdt men enkel rekening met de finale uitgaven van de Vlaamse overheid.

Deze finale uitgaven zijn de uitgaven die vanuit de Vlaamse overheid naar een entiteit buiten deze overheid gaan, zoals bedrijven, de Vlaamse burgers of een andere overheid. Het overgrote deel van de Vlaamse instellingen maakt deel uit van de Vlaamse overheid. De dotaties aan deze instellingen maken dus geen deel uit van de finale uitgaven, wel de uitgaven die deze instellingen verrichten. Indien er op die instellingen grote reserves worden aangelegd of integendeel belangrijke verliezen worden gerealiseerd, zal dat nu meegenomen worden voor de normering, hetgeen vroeger niet het geval was. Dit geeft een correcter beeld van de impact van de Vlaamse overheid en is een beter instrument om de uitgavenstroom waar Vlaanderen verantwoordelijk voor is op te volgen.

Niet alleen voor de normering maar ook voor de evaluatie van de uitvoering wordt uitgegaan van de geconsolideerde begroting.



1.1.2 Bijdrage van Vlaanderen in 2002 aan het Stabiliteitsprogramma en evaluatie van de HRF-norm

Vanaf 2003 zal de bijdrage van Vlaanderen aan het Stabiliteitsprogramma het bedrag zijn dat in aanmerking wordt genomen voor de evaluatie van de HRF-norm, waarbij dan wel de verrichtingen van het zorgfonds in aanmerking moeten genomen worden.

Voor 2002 is dat nog niet het geval. In dit deel bespreken we eerst het ESR-saldo in strikte zin en vervolgens het saldo dat in aanmerking komt voor het HRF-saldo in 2002.

Het ESR-saldo in 2002 bedraagt € - 16 mln. Het is voor het eerst sinds de SERV een ESR-saldo berekent voor Vlaanderen dat dit negatief is, zij in beperkte mate. In vergelijking met 2001 gaat het om een vermindering van het saldo met € 1,8 mld.

Er zijn verschillende oorzaken voor deze vermindering. In de eerste plaats is het begrotingssaldo in 2002 aanzienlijk lager dan in 2001. De oorzaken hiervoor zijn gedeeltelijk eenmalig. Hierop wordt verder ingegaan in het deel over de saldi.

Daarnaast is er geen verdere opbouw van reserves meer bij de te consolideren instellingen in tegenstelling tot de voorbije jaren. Op basis van de effectief geordonnanceerde dotaties van de instellingen en hun eigen inkomsten is er zelfs een aanzienlijke daling van de reserves. Dit is een tijdelijk effect en houdt grotendeels verband met het uitstellen van ordonnancerings tot 2003. Structureel is echter dat de DAB en VOI in 2002 ongeveer evenveel ontvangsten (dotaties en eigen inkomsten) als uitgaven hadden. De voorgaande 5 jaren namen de reserves bij deze instellingen toe met gemiddeld meer dan € 200 mln.

Tenslotte is er het eenmalig effect van de korting op de personenbelasting. Deze korting was een begrotingsuitgave in 2001 die het begrotingsoverschot in dat jaar negatief beïnvloed heeft aangezien de middelen in 2001 gestort zijn aan de federale overheid. Deze storting was echter zonder effect voor het ESR-saldo in 2001. Door de aanrekeningsregels die het ESR hanteert komen deze uitgaven ten laste van het jaar waarin ze effectief aan de belastingbetalers teruggegeven zijn, hetgeen pas in 2002 gebeurde.

Deze negatieve verrekening werd echter gedeeltelijk gecompenseerd doordat de ESR-methodologie ook meer inkomsten aanrekende in 2002 dan blijkt uit de begrotingsontvangsten. Hoewel Vlaanderen in 2002 slechts 11/12^e van de nieuwe gewestbelastingen doorgestort kreeg van de federale overheid, houdt de ESR-methodologie in dat het volledig bedrag (12/12) als inkomsten mag beschouwd worden door Vlaanderen.

Een lager begrotingsoverschot, een lager ESR-saldo bij de te consolideren instellingen en eenmalige factoren zijn de voornaamste redenen voor gevoelige daling van het ESR-saldo in 2002.

Voor 2002 bedraagt de HRF-norm € 337 mln. Aangezien de nieuwe gewestelijke belastingen in 2002 maar voor 11/12 werden doorgestort maar de negatieve compensatie op de

personenbelasting voor een volledig jaar werd doorgevoerd, werd de norm naar beneden herzien met € 139 mln tot een bedrag van € 198 mln. Dit was geen versoepeling van de norm, maar dient om de gevolgen van de overgangsfase te neutraliseren.

Om na te gaan of Vlaanderen in 2002 voldeed aan de HRF-norm, kan men vertrekken van het ESR-saldo, mits een aantal correcties toe te passen.

In de eerste plaats dient ook het Zorgfonds geconsolideerd te worden. Dit verhoogt het saldo met € 74 mln.

Aangezien de HRF voor de deelnemingen en participaties een specifieke correctie toepast op de norm, dienen deze in eerste instantie uitgezuiverd te worden. Op de algemene begroting gaat het om een bedrag van € 17 mln, die bij de HRF in eerste instantie het saldo verminderen in vergelijking met de ESR-methodologie.

Daarnaast voert de HRF in 2002 slechts een gedeeltelijke consolidatie door. In vergelijking met een volledige consolidatie in ESR verhoogt het saldo hierdoor met € 192 mln.

Voor het normbedrag van € 198 moet tenslotte nog een correctie gemaakt worden voor de nieuwe gewestelijke belastingen. In het ESR-saldo worden deze volledig meegerekend, het norm-bedrag van € 198 mln gaat er van uit dat men enkel mag rekening houden met de gewestelijke belastingen die effectief werden doorgestort door de federale overheid (11/12). Dit is een negatieve correctie van € 149 mln.

Dit geeft een HRF-saldo van € 82,4 mln, € 115,7 mln onder de vooropgestelde norm.

In tweede instantie moet dit saldo verhoogd worden met € 117 mln, het deel van de deelnemingen en participaties die aan de Vlaamse Gemeenschap worden toegerekend. Daartegenover staat dat Vlaanderen in 2002 slechts een bedrag van € 17 mln gerealiseerd heeft aan deelnemingen en participaties.

Samengeteld overschrijdt Vlaanderen de HRF-norm dus met € 215,7 mln.

1.2. Aanwending van de begrotingskredieten en uitgavendynamiek in 2002.

De begroting is een belangrijk beleidsdocument om de prioriteiten van de Vlaamse overheid te analyseren en na te gaan welke middelen daarvoor worden uitgetrokken. Hiervoor dient men de begroting op een gedetailleerd niveau te beschouwen.

Daarnaast kadert de begroting ook in een macro-economisch kader inzake de globale ontwikkeling van uitgaven en schulden van de Vlaamse gemeenschap. In dit kader zijn de cijfers over de jaarlijkse groei van de begrotingsuitgaven relevant, evenals de begrotingsaldi.

Eenzelfde analyse kan gemaakt worden voor de uitvoeringen van de begroting. Het is immers de uitvoering die exact weergeeft wat er met de middelen gebeurd is en in welke mate een bepaald begrotingsjaar tegemoet komt aan de vooropgezette saldi of andere doelstellingen.

In dit deel wordt voor 2002 nagegaan hoe de begrotingsmiddelen effectief aangewend werden.



Twee invalshoeken komen hierbij aan bod.

- Voor de verschillende programma's worden in de begroting kredieten beschikbaar gesteld. Daarmee kunnen de ministers het voorgenomen beleid waarmaken. De effectieve aanwending van deze kredieten geeft aan in hoeverre het beleid er in slaagt om de beschikbare kredieten ook op het terrein te besteden.
- Doelstellingen inzake schuldontwikkeling kunnen slechts waargemaakt worden als het beleid er in slaagt de geplande uitgavenbeheersing ook in de praktijk aan te houden. De Vlaamse begroting is minder afhankelijk van externe factoren die de uitgaven beïnvloeden dan de federale begroting of de sociale zekerheid. Toch blijft de uitgavendynamiek onderhevig aan enige onzekerheden. Spreiding van uitgaven en doorschuiven van uitgaven naar volgende begrotingsjaren zijn hier bij aan de orde. De analyse van de feitelijke uitgavendynamiek en van de bereikte begrotingssaldi blijft noodzakelijk.

Eenzelfde oefening werd de voorgaande jaren gemaakt. Toch is er een belangrijk verschil met de voorgaande jaren. Vanaf dit advies vertrekt de SERV van een geconsolideerde begroting in ESR-termen. Het belang hiervan en de consequenties werd reeds toegelicht in het vorig deel. Concreet voor de uitvoering geeft dit een belangrijk verschil met de resultaten van de voorgaande jaren. Aangezien het uitvoeringspercentage bij de instellingen lager is dan het uitvoeringspercentage van de dotaties, die geen finale uitgaven zijn, ligt het geconsolideerd uitvoeringspercentage lager.

1.2.1 Aanwending van de beschikbare kredieten 2002

Van begrotingskredieten naar beschikbare kredieten

De "beschikbare kredieten" kunnen enkel berekend worden door verschillende documenten samen te lezen.

Vooreerst is er de initiële begroting en de aanpassingen zoals ze door het parlement zijn goedgekeurd. Deze begrotingen geven echter geen volledig beeld van de middelen die beschikbaar zijn in een bepaald begrotingsjaar.

Naast de middelen die in het begrotingsdecreet worden opgenomen, zijn er ook overdrachten beschikbaar uit het voorgaande jaar. De algemene regel is dat niet aangewende kredieten op het einde van het begrotingsjaar verloren zijn, maar in een aantal gevallen wordt daarop een uitzondering gemaakt. Deze overdrachten komen boven op de kredieten die ingeschreven zijn in de begroting zelf.

Door deze drie elementen te nemen (initiële begroting, aangepaste begroting(en) en de overdrachten, is het globaal bedrag van de beschikbare kredieten eigen aan het begrotingsjaar bekend.

Om te weten welke kredieten er beschikbaar zijn per departement, moet men ook rekening houden met de herverdelingen.

Deze herverdelingen kan men in drie grote categorieën indelen. In de eerste plaats zijn er kredieten die van bij de aanvang bestemd zijn om herverdeeld te worden naar andere posten: de zogenaamde provisionele kredieten, waarmee provisies worden aangelegd om onzekere uitgaven op de verschillende programma's (bijvoorbeeld de verhoging van de lonen ten gevolge van een overschrijding van de spilindex) te financieren. Het kan ook gaan over uitgaven die in de loop van het begrotingsjaar nog een bestemming moeten krijgen of die nog het voorwerp van een verdeling moeten uitmaken. Typische voorbeelden daarvan zijn de enveloppen voor bijvoorbeeld VESOC of voor de uitvoering van algemene programma's (bijvoorbeeld het sociaal akkoord).

Een tweede categorie betreft een heel aantal wijzigingen die de regering in de loop van het jaar doorvoert naar gelang van de voortgang van bepaalde beslissingen of naargelang van de noodzaak.

Tenslotte speelt ook nog het financieringsfonds een rol. De niet aangewende vastleggingskredieten worden quasi-automatisch getransfereerd naar het financieringsfonds voor zover ze niet worden overgedragen naar het volgend jaar. Omwille van het belang van de middelen die naar het financieringsfonds gesluisd worden, zal hierop teruggekomen worden in een specifiek onderdeel.

Door al deze elementen samen te nemen komt men aan het effectief beschikbaar krediet eigen aan het begrotingsjaar. De aanwending van de kredieten neemt twee vormen aan. In eerste instantie kan de regering op deze kredieten verbintenissen aangaan onder de vorm van de 'vastleggingen'. Daarmee heeft de Vlaamse gemeenschap er zich toe verbonden om op korte of middellange termijn de toegezegde uitgaven te doen. De effectieve stap tot het doen van de uitgaven behoort tot de 'ordonnancerings'. In principe vallen beide acties voor de meeste kredieten in hetzelfde begrotingsjaar.

Voor sommige kredieten is dat per definitie niet mogelijk omdat de aangegane verbintenissen over meerdere jaren worden uitgevoerd (bijvoorbeeld voor investeringen) en ze worden dan ook gesplitste kredieten. Voor andere is een zekere tijd tussen de vastlegging en de ordonnanciering onvermijdelijk (bijvoorbeeld in geval er gewerkt wordt met voorschotten en latere afrekeningen) waardoor de effectieve aanrekening van de uitgaven voor bepaalde verbintenissen pas in het volgend begrotingsjaar gebeurt. Een volledig beeld van de aanwending van de beschikbare kredieten moet dan ook rekening houden met wat er nog aan ordonnancerings gebeurt in het eerstvolgend begrotingsjaar.

Aanwending

Voor 2002 is het nog niet mogelijk om een volledig beeld te geven van de uitvoering per beleidsdomein. Voor een aantal kredieten kunnen nog ordonnancerings gebeuren tot op het



einde van 2003. Het gaat echter om een relatief beperkt bedrag dat van geen invloed zal zijn voor de belangrijkste conclusies.

Onderstaande analyse gaat niet in op de mate waarin de kredieten werden vastgelegd. In de eerste plaats omdat de beschikbare kredieten bijna integraal worden vastgelegd. Het vastleggingspercentage bedraagt 98% op de kredieten van de algemene uitgavenbegroting. Bij gebrek aan informatie over de vastleggingskredieten en aanwending ervan bij de te consolideren instellingen is het ook niet mogelijk om een geconsolideerd vastleggingspercentage te berekenen.

Om de analyse in zijn juiste context te situeren is het belangrijk om het begrip 'uitvoeringspercentage' te verduidelijken. Het uitvoeringspercentage geeft aan in welke mate de beschikbare kredieten aangewend werden, zowel in het jaar zelf als in een daaropvolgend jaar. De aanwending in het volgend jaar kan niet voor alle kredieten nagegaan worden. Een deel van de overdrachten versmelt met de kredieten die in het begrotingsdecreet zijn opgenomen en kunnen niet uitgezuiverd worden. Bij de te consolideren instellingen vertaalt een laag aanwendingspercentage zich naar de verhoging van hun reserves. Deze reserves kunnen aangewend worden in een volgend jaar maar ook hier is het onmogelijk om een deel uit te zuiveren dat toe te wijzen is aan een voorgaand jaar.

Hieruit volgt dat de niet aangewende kredieten niet noodzakelijk verloren zijn, maar grotendeels aangewend worden in een volgend jaar.

In principe kunnen fondsen en instellingen niet meer uitgaven doen dan ze aan middelen binnenkrijgen. De begrotingsdocumenten geven daartoe een raming. Saldi van vorige jaren en de dotaties zijn daarbij in principe precies gekend. Alleen de eigen ontvangsten kunnen afwijken van de begrotingsramingen. Afwijkingen in plus of in min verhogen of verminderen de beschikbare begrotingskredieten.

Resultaten

De vergelijkbaarheid met de voorgaande jaren is niet eenvoudig, aangezien de aanwending op de geconsolideerde begroting een verschillend beeld geeft van de aanwending op de algemene uitgavenbegroting. De resultaten die hieronder besproken worden vertrekken van de geconsolideerde begroting.

Op 31 december 2002 (dus zonder rekening te houden met de uitgestelde ordonnanceringen waarvan nog geen definitief beeld bestaat) bedraagt de uitvoeringsgraad 90,7%.

In vergelijking met de voorgaande jaren is het uitvoeringspercentage in 2002 hoog, voornamelijk door een grote aanwending bij de instellingen. Dit aanwendingspercentage is weliswaar vertekend in vergelijking met de voorgaande jaren omdat de Vlaamse regering naar aanleiding van de derde begrotingscontrole (december 2002) de begrotingen van een aantal instellingen herzien heeft. Hierbij werden de uitgaven naar beneden herzien, waardoor het

uitvoeringspercentage aanzienlijk hoger werd. Dit effect speelde ook een rol bij de finale uitgaven van de algemene begroting, zij het in mindere mate.

Indien men de uitvoering vanaf 1998 op geconsolideerde basis beschouwt is er een duidelijke breuk merkbaar in 2000, het jaar dat het financieringsfonds werd geïntroduceerd. In 1998 en 1999 werd telkens meer dan 2% niet aangewend, noch overgedragen of aan het FFEU gestort. Vanaf 2000 bedraagt het verliespercentage ongeveer 1%.

Op de aanwending in het jaar zelf heeft het financieringsfonds een minder duidelijk effect gehad. Dit percentage is wel gestegen sinds 2000, maar in veel mindere mate.

Ook het totale uitvoeringspercentage (aanwending in het jaar zelf en uitgaven op de overdrachten) is gestegen sinds 2000. Dit heeft echter niet rechtstreeks te maken met het financieringsfonds maar wel met een hogere aanwending van de overgedragen kredieten.

	Uitv% jaar zelf	uitv% totaal	Verlies %
1998	88,8%	90,4%	2,0%
1999	88,8%	90,4%	2,1%
2000	90,0%	92,2%	1,1%
2001	89,0%	91,2%	0,9%
2002	90,7%	92,8%	0,8%

voor 2002 betreft het totale % evenals het verlies % een raming

De oefening op geconsolideerde basis geeft een ander resultaat dan wanneer enkel wordt gekeken naar de algemene uitgavenbegroting. Voor 2002 bedraagt het uitvoeringspercentage in het jaar zelf 90,3%, hetgeen 3% lager is dan de drie voorgaande jaren. Het verschil tussen 2002 en de voorgaande jaren is dat de Vlaamse overheid in 2002 zijn uitgaven gedeeltelijk heeft gedrukt, gedeeltelijk heeft doorgeschoven naar het volgend jaar. Aangezien hierbij voornamelijk op de rem werd gestaan bij de dotaties aan de te consolideren instellingen heeft dit niet eenzelfde effect gehad op het uitvoeringspercentage van de geconsolideerde begroting.

Tabel 1 geeft aan hoe de beschikbare kredieten werden geordonnanceerd per departement (in bijlage I zijn de resultaten meer gedetailleerd opgenomen).



Tabel 1 – de aanwending van de kredieten in de begroting 2002 (in € mln)

Departementen	Decretaal	Beschikbaar	FFEU	in 2002	tot juni 2003	Uitv% (voorlopig)
hogere entiteiten	117	117	0	110	2	95,2%
coördinatie	100	101	12	63	12	74,1%
AZ	662	841	134	363	3	43,5%
onderwijs	7.224	7.243	15	7.115	64	99,1%
welzijn, volkgezondheid en cultuur	2.815	2.816	4	2.626	52	95,1%
EBWL	2.940	3.018	10	2.761	88	94,4%
LIN	3.000	3.082	25	2.585	24	84,6%
wetenschap, innovatie en media	790	820	2	733	22	92,0%
interdepartementaal	585	623	15	565	11	92,4%
TOTAAL	18.234	18.662	217	16.922	278	92,2%

De kolom “decretaal” geeft de samenvoeging van de begrotingsdecreten en de herverdelingen, zonder het financieringsfonds. Aangezien het om een geconsolideerde begroting gaat, zijn de begrote uitgaven van de te consolideren instellingen opgenomen en niet de dotaties aan de instellingen.

De inhoud van “beschikbaar” werd hierboven reeds toegelicht.

Deze beschikbare middelen worden enerzijds herverdeeld naar het financieringsfonds, anderzijds aangewend in het jaar zelf (kolom 5) of het volgende jaar (kolom 6). De aanwending in 2003 is nog niet volledig, tot op het einde van het jaar kunnen deze bedragen toenemen. Het gaat om een stand van zaken in juni 2003.

De restfactor bestaat uit de kredieten die met een begrotingsruiter worden overgedragen of het begrotingsoverschot bij de instellingen.

Het departement **coördinatie** kent traditiegetrouw een relatief laag uitvoeringspercentage. Er is niet specifiek één programma dat hiervan de oorzaak is, de verschillende programma's kennen allen een relatief laag uitvoeringspercentage. In vergelijking met de voorgaande jaren is er evenwel een betere aanwending geweest.

Het uitvoeringspercentage voor **AZ** bedraagt slechts 43,5%, hetgeen uitzonderlijk laag is. Dit heeft te maken met het feit dat het provisioneel krediet slechts in beperkte mate is herverdeeld. De niet verdeelde middelen werden integraal overgedragen naar 2003 en zijn dus opnieuw beschikbaar in 2003. Ook was er een conjunctuurreserve ingeschreven in de begroting. De conjunctuurreserve ging integraal naar het FFEU en valt niet onder de kredieten die aangewend werden in deze analyse.

Bij de geconsolideerde begroting valt het financieringsfonds onder dit departement. De analyse van de algemene uitgavenbegroting of van een geconsolideerde begroting maakt een groot verschil voor dit departement omwille van het financieringsfonds. Het uitvoeringspercentage op de algemene uitgavenbegroting bedraagt nog minder. De beschikbare dotatie aan het financieringsfonds is immers niet doorgestort naar het financieringsfonds in 2002 maar overgedragen naar 2003. Het aanwendingspercentage op het

financieringsfonds zelf bedraagt 56%, zij het op een veel kleiner bedrag dan de beschikbare dotatie. De voorziene ordonnanceringskredieten op deze instelling lagen in 2002 immers ver onder de dotatie van de algemene uitgavenbegroting.

Voor dit departement ligt het uitvoeringspercentage van de geconsolideerde begroting dus hoger in vergelijking met de algemene uitgavenbegroting. Voor de meeste andere departementen geldt het omgekeerde.

Het departement **onderwijs** kende ook in 2002 een nagenoeg volledige aanwending van de beschikbare kredieten. Het uitvoeringspercentage voor dit departement ligt in 2002 zelfs nog hoger dan in de voorgaande jaren. De belangrijkste factor van niet aanwending ligt bij DIGO, waar € 11 mln (8%) van de beschikbare kredieten niet aangewend werd.

De uitvoeringsgraad voor het departement **Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur** ligt met 95,1% boven het gemiddelde van de geconsolideerde begroting. Het uitvoeringspercentage van dit departement ligt traditioneel boven het gemiddelde indien men enkel de algemene uitgavenbegroting beschouwt. Aangezien het uitvoeringspercentage van de te consolideren instellingen in principe lager is dan de dotaties aan deze instellingen vermindert het uitvoeringspercentage in de geconsolideerde begroting. Naar aanleiding van de derde begrotingscontrole heeft men de uitgavenbegroting van het VIPA aanzienlijk naar beneden herzien. Aangezien dit op het einde van het jaar gebeurde, had dit geen effect op de uitgaven van het VIPA. Het uitvoeringspercentage van deze instelling stijgt hierdoor wel van 67% naar 96%, hetgeen ook het totale uitvoeringspercentage van dit departement naar boven helpt.

Op het niveau van de algemene begroting kent het departement **EWBL** een uitvoeringspercentage dat over het algemeen relatief hoog is. In 2002 gaat het om 96%. Een belangrijk deel van deze middelen bestaat uit dotaties, voornamelijk voor het Hermes-fonds en de VDAB. Een aantal instellingen realiseert een relatief laag uitvoeringspercentage, waardoor het geconsolideerd uitvoeringspercentage verlaagt tot 94,4%.

Vooraf bij de organisatieafdeling "Economie" valt het lage uitvoeringspercentage op. Dit heeft grotendeels te maken met het Limburgfonds (37%). Het lage percentage bij "Overige" komt op de rekening van het Grindfonds dat nauwelijks uitgaven heeft gehad. Ook hier verhoogde het uitvoeringspercentage door de uitgaven van het Hermes-fonds aan te passen bij de begrotingscontrole van december 2002.

Werkgelegenheid en binnenlandse aangelegenheden slagen erin de beschikbare kredieten nagenoeg volledig aan te wenden terwijl het uitvoeringspercentage voor landbouw relatief laag blijft. De oorzaak hiervoor ligt niet zozeer in de instellingen (het VLIF kent een uitvoeringspercentage van 91%), maar bij de algemene begroting, deels door de nieuwe middelen die Vlaanderen voor Landbouw kreeg en niet volledig kon aanwenden. De middelen die niet werden aangewend zijn wel grotendeels beschikbaar in 2003 door overdrachten.



Het uitvoeringspercentage bij **LIN** ligt beduidend onder de 90%. Ook hier is er weer een groot verschil tussen de geconsolideerde begroting en de algemene uitgavenbegroting. Voor de algemene uitgavenbegroting bedraagt de uitvoering 93% hetgeen vergelijkbaar is met de voorgaande jaren. Door de instellingen te consolideren, voornamelijk het MINA-fonds (87%) en het VIF (82%), daalt het uitvoeringspercentage aanzienlijk. Bij deze twee instellingen is wel een trendmatige stijging van het uitvoeringspercentage merkbaar de laatste jaren. Dit belet niet dat de reserve op het VIF nog steeds is toegenomen en in 2003 reeds meer bedraagt dan de uitgaven die begroot zijn.

Net zoals bij de voorgaande jaren komt de onvolledige uitvoering bij **Wetenschap, innovatie en media** voornamelijk ten laste van het algemeen wetenschapsbeleid en het wetenschapsbeleid met academische finaliteit. Door de consolidatie vermindert echter het uitvoeringspercentage voor het wetenschapsbeleid met economische finaliteit. Het IWT zet immers niet de volledige dotatie om in uitgaven.

De **interdepartementale middelen** tenslotte worden in vergelijking met de voorgaande jaren grotendeels aangewend.

Opgedeeld naar **materies** (niet verdeeld, gemeenschap en gewest) is er een hoog uitvoeringspercentage bij de gemeenschapsmiddelen. De niet verdeelde middelen zijn duidelijk lager, maar dit heeft voornamelijk te maken met het lage uitvoeringspercentage bij AZF (doorschuiven van provisionele kredieten) en is een jaarlijks terugkomend gegeven.

Door de consolidatie valt echter voornamelijk op dat de middelen voor de gewestmateries slechts in beperkte mate aangewend worden. Bij de analyse van de algemene uitgavenbegroting is dit veel minder opvallend (92%). Een groot aandeel van de onderbenutting situeert zich bij de instellingen die belast zijn met gewestmateries (MINA-fonds, VIF, OVAM, Limburgfonds). VDAB is in dit opzicht een uitzondering met een bijna volledige aanwending van de beschikbare middelen in 2002.

Conclusie

Een vergelijking maken met voorgaande begrotingsjaren is niet eenvoudig omwille van de nieuwe aanpak (geconsolideerd). Toch blijkt dat het geconsolideerd uitvoeringspercentage in 2002 hoger is dan de voorgaande jaren. Gedeeltelijk heeft dit te maken met de laatste begrotingscontrole in 2002 waar de uitgavenbegroting van een aantal instellingen in aanzienlijke mate naar beneden herzien werden. Gedeeltelijk heeft dit te maken met het feit dat de overheid de uitgaven in 2002 gedrukt heeft. Dit was echter voornamelijk het geval bij de dotaties aan de te consolideren instellingen, hetgeen zonder effect blijft op het geconsolideerd uitvoeringspercentage waar niet de dotaties aan de instellingen in rekening worden gebracht, maar wel de uitgaven van deze instellingen zelf.

Bij de te consolideren instellingen is er een trendmatige verhoging van het uitvoeringspercentage merkbaar. Het gemiddelde voor alle instellingen steeg van 81% in 1998 tot 90% in 2002. In welke mate deze stijging verder kan worden doorgetrokken is niet duidelijk, maar er worden duidelijk inspanningen verricht bij de instellingen om de begroting effectief om te zetten in uitgaven. Een betere raming van de effectieve uitgaven verhoogt de waarde van de begroting als beleidsdocument en leidt tot een betere verdeling van de middelen, hetgeen een positieve evolutie is.

1.2.2 Saldi en uitgavendynamiek

Naast de evolutie van de uitvoering per beleidsdomein is het eveneens belangrijk om na te gaan met welk saldo de begroting 2002 effectief afgesloten werd. Hierbij moet een onderscheid gemaakt worden tussen de verschillende gehanteerde saldi: het begrotingssaldo, het kassaldo en het netto-financieringssaldo.

Voor de evolutie van de schuld is voornamelijk het netto-financieringssaldo van belang. In dit deel zal het begrotingssaldo, het kassaldo en het netto-financieringssaldo besproken worden. In tegenstelling tot het ESR-saldo en het HRF-saldo die in een vorig deel aan bod kwamen gaat het niet om de geconsolideerde begroting, maar louter de algemene uitgavenbegroting.

Begrotingssaldo

In de eerste plaats is er het begrotingssaldo. Dit is het verschil tussen de aangerekende ontvangsten en de aangerekende uitgaven op de algemene begroting.

Het begrotingssaldo bij de opmaak van de begroting heeft een andere inhoud dan het begrotingssaldo bij uitvoering. Bij de begrotingsopmaak maakt men een raming van de uitgaven en ontvangsten die betrekking hebben op het begrotingsjaar zelf. Bij de uitvoering gaat men na welke uitgaven en ontvangsten er effectief aangerekend zijn in 2002. Het gaat zowel om de ontvangsten en uitgaven die het jaar zelf begroot zijn als om de ontvangsten en uitgaven die betrekking hebben op een voorgaand jaar maar pas in het jaar zelf gerealiseerd worden.

Aangezien de verschuivingen van het ene jaar naar het andere elkaar grotendeels compenseren, kon het begrotingssaldo bij opmaak dienen als voorafspiegeling van het effectieve begrotingssaldo bij uitvoering de voorgaande jaren. Sinds 2003 is dat niet meer mogelijk. Bij de begrotingsopmaak voor 2003 ging de Vlaamse overheid er van uit dat niet de begroting maar enkel de uitvoering dient te voldoen aan de verschillende begrotingsnormeringen. Aangezien een deel van de begrote uitgaven niet leiden tot effectieve uitgaven (onderbenutting), kan de Vlaamse overheid een begroting voorstellen die meer uitgaven omvat dan de begrotingsnormering en geraamde inkomsten in principe toelaten.

**Tabel 2 – Begrotingssaldi goedgekeurde begrotingen versus uitvoering, in € mln**

	1999			2000		
	begroting	uitvoering	afwijking*	begroting	uitvoering	afwijking*
ontvangsten	15.186,2	15.326,3	140,1	15.619,6	15.610,9	-8,7
uitgaven	14.928,4	14.902,6	25,8	15.351,8	14.991,2	360,5
saldo	257,8	423,6	165,9	267,8	619,6	351,8

	2001			2002		
	begroting	uitvoering	afwijking*	begroting	uitvoering	afwijking*
ontvangsten	16.787,8	17.085,7	297,9	16.718,4	16.341,6	-376,8
uitgaven	16.390,2	16.088,8	301,4	16.812,7	16.129,6	683,1
saldo	397,6	996,8	599,3	-94,3	212,0	306,3

* bij ontvangsten : + is gelijk aan meer ontvangsten in uitvoering

bij uitgaven : + is gelijk aan minder uitgaven in uitvoering

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

Het begrotingssaldo 2002 na de laatste begrotingscontrole bedroeg € - 94,3 mln. Het uiteindelijk gerealiseerde begrotingsoverschot lag € 306 mln hoger, namelijk € 212 mln.

Dit verschil is het gevolg van enerzijds minderontvangsten die ruimschoots gecompenseerd werden door onderbenutting op de uitgaven.

De onderbenutting bij de uitgaven was aanzienlijk hoger dan het voorbije jaar, maar dit werd gedeeltelijk uitgehouden doordat de ontvangsten uiteindelijk minder bedroegen dan begroot. Zoals aangekondigd in het SERV-advies van juli 2002 vormt dit negatief verschil de tegenhanger van het (positieve) verschil in 2001. Doordat de Federale overheid en de Vlaamse overheid tot en met 2001 een verschillende methode hanteerden voor het ramen van de inkomsten met betrekking tot de financieringswet, ontving de Vlaamse overheid in 2001 aanzienlijk meer dan hetgeen verwacht kon worden op basis van de vermoedelijke parameters van 2001. In 2002 is gebleken dat de behoedzame inschatting van de Vlaamse overheid correct was, en diende er een terugstorting te gebeuren voor het jaar 2001.

Aangezien de Federale overheid en de Vlaamse overheid vanaf 2002 uitgaan van eenzelfde methode, was het in principe de laatste keer dat er een verrekening plaatsvond omwille van die reden. Een verrekening is niet uit te sluiten in de toekomst, maar dan heeft het te maken met een werkelijke evolutie van de groeiparameters en niet met een verschillende raming tussen beide overheden van de inkomsten waarop Vlaanderen recht heeft vanuit de federale begroting.

De begroting 2002 ging uit van een geringe achteruitgang van de inkomsten in vergelijking met de begroting van het voorgaande jaar, aangezien echter de verrekening positief was in 2001

en negatief in 2002 lagen de effectieve ontvangsten in 2002 meer dan 4% lager dan het voorgaande jaar.

Rekening houdend met de beperkte groei van de ontvangsten in 2002 was de groei van de uitgaven beperkt. Bovendien heeft de Vlaamse overheid in 2002 inspanningen gedaan om de effectieve uitgaven nog minder te laten groeien, voornamelijk door de uitgaven door te schuiven naar 2003. Een inspanning die inderdaad vruchten heeft afgeworpen wat betreft het begrotingssaldo van 2002. Het verschil tussen de uitgaven in de begroting en de gerealiseerde uitgaven bedraagt € 677 mln , een afwijking die veel groter is dan de voorbije jaren. Deze afwijking is voornamelijk gerealiseerd doordat de overdracht van uitgaven naar 2003 uitzonderlijk hoog is: € 867 mln , hetgeen € 443 mln hoger is dan de overdracht van 2001 naar 2002.

Hoewel het begrotingssaldo door een begrotingstechnische reden, de verrekening met 2001, eenmalig lager ligt, heeft de Vlaamse overheid die meer dan gecompenseerd door uitgaven door te schuiven naar 2003. Deze doorschuifoperatie is evenwel niet neutraal voor het begrotingssaldo van 2003. Tenzij de Vlaamse overheid in 2003 evenveel uitgaven doorschuift naar het volgend jaar (en dus aanzienlijk meer dan de voorgaande jaren het geval was), zal dit een negatief effect hebben op het begrotingssaldo van 2003.

Belangrijk hierbij te vermelden is dat een groot deel van deze overdracht gebeurt bij de dotaties van de te consolideren instellingen, waardoor het negatief effect op de geconsolideerde begrotingsnorm minder groot is.

Netto financieringssaldo

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

De effectieve afbetaling op de directe en indirecte schuld bedraagt € 150 mln , waardoor het NFS van 2002 oploopt tot € 362 mln. Dit is aanzienlijk lager dan de voorgaande jaren.

Kasresultaat

Tenslotte is er het kasresultaat waarin alle kasverrichtingen verwerkt zijn. Het gaat dan niet alleen over verrichtingen die betrekking hebben op het eigenlijke begrotingsjaar, maar ook op verrichtingen die aangerekend worden op een vroeger begrotingsjaar. Het bevat verder ook alle verrichtingen die niet budgettair van aard zijn, maar wel via de kas van de Vlaamse



gemeenschap verlopen (thesaurie verrichtingen). Een concreet voorbeeld is de inning van de onroerende voorheffing door de Vlaamse gemeenschap bestemd voor de gemeenten en provincies. Deze ontvangsten komen niet voor op de begroting, maar verlopen wel via de kassen en beïnvloeden de kastoestand. Voorts zijn ook alle verrichtingen van de diensten met afzonderlijk beheer (DAB) opgenomen in de kastoestand.

Het kassaldo is dus deels afhankelijk van het begrotingsoverschot en de realisaties van de DAB, deels van externe factoren die zeer tijdelijk kunnen zijn.

Het kassaldo is wel van belang omdat de kasstand bepaalt of het begrotingsoverschot ook effectief kan omgezet worden in bijkomende schuldafbouw. In tegenstelling tot het begrotingsoverschot dat een structureel gegeven is, geeft het kassaldo slechts een momentopname weer, hetgeen aanzienlijk kan veranderen in positieve en negatieve zin door externe elementen.

In 2002 bedraagt het kassaldo € 226 mln, hetgeen iets hoger is dan het begrotingssaldo.

2. Aanwending van de begrotingskredieten en onderbenutting 1998 – 2002

Vanaf het begrotingsjaar 2003 gaat de Vlaamse overheid uit van een onderbenutting van de begrotingskredieten, zowel voor de algemene uitgavenbegroting als voor de instellingen.

Enkel door een aantal voorziene uitgaven niet te realiseren kan de begrotingsnorm gehaald worden. Bij het opstellen van de initiële en aangepaste begroting 2003 gaat de overheid uit van een onderbenutting van 1% voor de algemene uitgavenbegroting. Voor de instellingen stelt de Vlaamse regering dat ze voor € 74 mln mogen interen op hun reserves.

Vooraf op de algemene uitgavenbegroting geeft dit ruimte om de kredieten te laten groeien.

In dit onderdeel wordt onderzocht in welke mate er een onderbenutting was de voorgaande jaren en op welke onderdelen van de begroting. De uitgaven van de algemene uitgavenbegroting die het saldo belasten (finale uitgaven) worden in eerste instantie overlopen, daarna komen de uitgaven van de instellingen aan bod.

2.1. Algemene uitgavenbegroting

Niet alle uitgaven in de algemene uitgavenbegroting hebben een invloed op het ESR-saldo. De aflossingen, kredietverleningen en deelnemingen evenals de dotaties aan de instellingen belasten dit saldo niet. Enkel de overige uitgaven, de finale uitgaven op de algemene begroting, tellen mee voor de berekening van het ESR-saldo. Aangezien vanaf 2003 de HRF uitgaat van het ESR-saldo voor de normering van de Vlaamse begroting, is voor de analyse van de voorbije jaren uitgegaan van de aanwending van finale uitgaven op de algemene begroting.

Zoals in het vorige deel zijn het de beschikbare finale kredieten die als uitgangspunt dienen. De beschikbare kredieten bestaan uit de kredieten die in het begrotingsdecreet van het jaar zelf zijn opgenomen vermeerderd met de overdrachten. De vraag die zich stelt is in welke mate deze beschikbare kredieten effectief aangewend worden zoals bedoeld bij de begrotingsopmaak.

Over de laatste 5 jaar (1998-2002) is dit aanwendingspercentage redelijk stabiel gebleven, het schommelt rond 97%. Dit betekent dat 3% van de finale uitgavenkredieten niet aangewend worden voor de beleidsdoelstelling waarvoor ze in het begrotingsdecreet zijn ingeschreven.

Tot en met 1999 gingen deze middelen verloren en verhoogden ze het begrotingssaldo.

Vanaf 2000 werd het financieringsfonds geïntroduceerd. Dit liet de overheid toe om een aantal kredieten te recupereren voor beleidsdoelstellingen in de toekomst, zij het dat er een nieuwe bestemming aan werd gegeven.



Hoewel een aanwendingspercentage van 97% op de beschikbare kredieten hoog lijkt, houdt dit concreet in dat een bedrag dat groter is dan € 400 mln niet aangewend wordt zoals vooropgezet in het begrotingsdecreet.

Daarnaast worden de beschikbare kredieten bij de VRK nauwelijks voor de helft aangewend in het jaar zelf. Aangezien ze overgedragen worden naar het volgend jaar binnen hetzelfde begrotingsfonds vertaalt dit zich niet in een verlies van kredieten. Tijdens het beschouwde begrotingsjaar is er wel telkens een bedrag van ongeveer € 100 mln dat niet aangewend wordt.

In hetgeen volgt ligt de nadruk op de NGK en de GOK waar in 2002 een bedrag van iets ongeveer € 365 mln niet aangewend werd. Daarvan ging ongeveer € 150 mln verloren terwijl een bedrag van € 217 mln herverdeeld werd naar het FFEU. Een precies bedrag van het verlies kan nog niet becijferd worden aangezien een deel van de kredieten beschikbaar zijn voor aanwending in 2003.

Het grootste deel van de kredieten die niet aangewend worden binnen hun eigen programma gaan sinds de oprichting van het FFEU naar dit fonds. Bovendien schrijft de regering sinds 2001 steeds een conjunctuurreserve in, die de voorbije jaren expliciet bestemd was voor het FFEU. Dit belet niet dat er een omvangrijk bedrag niet aangewend wordt zoals vooropgesteld in het begrotingsdecreet. Zowel de niet-aanwending als een transfert naar het FFEU betekent dat de kredieten die in de begroting waren ingeschreven hoger waren dan de effectief verrichte uitgaven voor die begrotingspost.

Zonder rekening te houden met de herverdeling naar het FFEU is de niet-aanwending de laatste jaren stelselmatig gedaald. In 1998 en 1999 bedroeg dit "verlies" meer dan € 300 mln. Sindsdien is dit beperkt tot minder dan € 200 mln.

De gesplitste kredieten bedragen slechts 10% van de totale finale uitgaven, maar nemen toch bijna de helft van deze niet-aanwending voor hun rekening. Over het algemeen ligt het uitvoeringspercentage bij de GOK lager dan bij de NGK. De laatste jaren is het gemiddeld uitvoeringspercentage bij de GOK toegenomen, maar het blijft beperkt tot 91%. Er zijn een heel aantal kleinere kredieten waarvoor het moeilijk is een correcte raming te maken bij de gesplitste kredieten, maar ook bij de grotere posten is het blijkbaar moeilijk om een accurate raming te maken. De gesplitste kredieten voor de havens evenals voor huisvesting, tezamen goed voor 20% van de GOK, werden in 2002 voor bijna 99% aangewend. Bij de overige kredieten, waarvan wegen en verkeer en het sociaal impulsfonds de belangrijkste posten vormen, zakt het uitvoeringspercentage naar ongeveer 90% in 2002.

Het aanwendingspercentage voor de NGK ligt aanzienlijk hoger. In absolute getallen is de niet-aanwending echter zeker even belangrijk.



Voor onderwijs is er een niet-aanwending van 0,6%, hetgeen een gering percentage is. De finale uitgaven voor onderwijs bedragen meer dan de helft van de totale finale uitgaven op de algemene begroting, waardoor de niet-aanwending op dit departement toch omvangrijk is: € 48 mln.

Hoewel op een aantal kleinere posten het aanwendingspercentage veel lager ligt, is deze marge niet onredelijk vanuit het voorzichtigheidsstandpunt.

Bij de interdepartementale uitgaven werd in 2002 een bedrag van € 15 mln niet aangewend voor de salarissen en vergoedingen. Ook in het verleden was er op dit departement een relatief grote onderaanwending van de middelen.

Hoewel naast deze grote posten ook op een aantal kleinere uitgaven onderaanwendingen zijn, zijn die minder belangrijk voor het globale beeld.

Concluderend kan men stellen dat de onderaanwending bij de finale uitgaven van de algemene begroting relatief klein is, vooral bij de NGK. Bij de gesplitste kredieten is de conclusie iets meer genuanceerd, maar door de aard van deze kredieten is het ook moeilijker om een juiste raming van de uitgaven binnen een bepaald jaar te kennen.

Een groot deel van de finale uitgaven kunnen echter niet aangewend worden in het jaar zelf. Het aanwendingspercentage in het jaar zelf is beperkt tot ongeveer 91,2%. Daarnaast gebeuren de aanwendingen in het volgend jaar. Zo wordt in 2002 een bedrag van € 805 mln aan finale uitgaven overgedragen naar 2003 en kunnen er voor dat bedrag uitgaven plaatsvinden in 2003 bovenop de middelen die in de begroting zijn opgenomen. Anderzijds zal er ook in 2003 een deel van de uitgaven doorgeschoven worden naar 2004.

2.2. Instellingen

De finale uitgaven op de algemene begroting bedroegen in 2002 meer dan € 13 mld en vormen het belangrijkste deel van de totale finale uitgaven. De som van de finale uitgaven die ingeschreven worden op de instellingen bedraagt ongeveer € 5,5 mld, hetgeen 30% vertegenwoordigt van de totale finale uitgaven die de Vlaamse overheid kan besteden.

Wat de niet aanwending betreft, wijzigt deze verhouding volledig. Op de algemene begroting is er een niet aanwending ongeveer € 150 mln, de niet-aanwending bij de instellingen bedraagt aanzienlijk meer. Op basis van de meest recente cijfers blijkt dat de instellingen in 2002 meer dan € 566 mln van hun uitgaven niet hebben gerealiseerd in het jaar zelf. Dit komt neer op een aanwendingspercentage van slechts 90%. Zoals reeds aangehaald werden naar aanleiding van de begrotingscontrole van december 2002 de begrotingen van een aantal instellingen herzien. Dit had een stijging van het uitvoeringspercentage tot gevolg. Vooral bij



het VIPA en het Hermes-fonds was de aanpassing aanzienlijk. In onderstaande analyse wordt uitgegaan van de toestand na de laatste begrotingscontrole.

Bij het MINA-fonds (€ 76 mln) en het VIF (€ 122 mln) situeert zich de grootste onderaanwending op basis van absolute getallen. 2002 vormt op dat punt geen uitzonderlijk jaar, ook de voorgaande jaren was er op die instellingen een laag aanwendingspercentage. De overige € 350 mln zit verspreid bij een groot aantal andere instellingen. Vooral bij het departement LIN (VIF, MINA, OVAM, VLM, Linker Schelde Oever) en Economie (Limburgfonds en Grindfonds) zijn de instellingen gesitueerd die een lager aanwendingspercentage kennen.

Naast de instellingen die laag aanwendingspercentage kennen, zijn er ook een aantal belangrijke instellingen die een hoog uitvoeringspercentage kennen.

Het gaat om Kind en Gezin, het Vlaams Fonds voor Sociale Integratie van Personen met een Handicap (VFSIPH) en de VDAB die de laatste jaren een uitvoeringspercentage kennen van 99%. Voor de VDAB is dit het geval sinds 2001, voor de twee andere is het bijna een constante sinds 1998.

Door de laatste begrotingscontrole werd ook bij het VIPA en het Hermes-fonds een hoog uitvoeringspercentage opgetekend. In het verleden was het uitvoeringspercentage bij deze instellingen aanzienlijk lager.

Hoewel de laatste jaren het uitvoeringspercentage bij de instellingen toeneemt, blijft er nog een ruime marge over. Op basis van de gegevens waarover de SERV beschikt is het niet mogelijk om na te gaan in welke mate de niet-aanwending veroorzaakt wordt door een uitvoeringsritme dat trager verloopt dan voorzien dan wel door het teloor gaan van kredieten. Dit onderscheid is evenwel belangrijk om de evolutie van het uitvoeringspercentage in de toekomst beter te kunnen inschatten. Indien het gaat om een trage uitvoering, zal het aanwendingspercentage de komende jaren nog stijgen. Gezien de omvang van deze uitgaven en de marge die er nog is om een hoger uitvoeringspercentage te realiseren zou dit ernstige consequenties kunnen hebben voor het geconsolideerd saldo.

Hoewel de overheid een aantal van deze uitgaven kan beperken, stelt zich de vraag wat daarvan de gevolgen zijn voor het realiseren van een aantal essentiële beleidsopties.

3. De begrotingscontrole 2003

3.1. De eigenlijke begrotingscontrole

Naar aanleiding van de begrotingscontrole 2003 kon de Vlaamse regering een bijkomend bedrag van € 175 mln inschrijven in de middelenbegroting. Naar aanleiding van de initiële begroting 2003 was de algemene verwachting dat de middelen bij de begrotingscontrole naar beneden zouden aangepast worden. Bij de initiële begroting was immers nog geen rekening gehouden met lagere groei in de voorbije jaren die bleek uit de nieuwe ramingen van het INR. Bij de begrotingscontrole heeft dat inderdaad aanleiding gegeven tot een vermindering van € 209 mln. Deze vermindering werd bijna volledig gecompenseerd door de hogere groei die zich in 2002 heeft voorgedaan (1,8% ipv 0,9%) en de hogere inflatie in vergelijking met de parameters waar men van uit ging bij de initiële begroting.

In vergelijking met de initiële begroting nemen de middelen die voortvloeien uit de financieringswet slechts af met € 31 mln.

De overige middelen stijgen met meer dan € 200 mln. Enerzijds gaat het om de Lotto-middelen die voor het eerst in de begroting worden ingeschreven. De uitgaven begroting is met eenzelfde bedrag toegenomen (€ 34 mln). De niet-fiscale inkomsten nemen toe met € 123 mln. Het gaat voornamelijk om de opbrengst uit de verkoop van de participaties in de Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening (€ 75 mln) en de liquidatie van het VERF (€ 44 mln).

Ook de ontvangsten van de begrotingsfondsen nemen toe met € 42 mln. De nieuwe raming inzake het Vernieuwingsfonds gaat uit van een verdubbeling van de ontvangsten tot € 68 mln. Het gaat om ontvangsten uit vorige begrotingsjaren die in de begroting zijn opgenomen.

Netto is er dus een stijging van € 175 mln.

Daartegenover staat een stijging van de uitgaven die € 153 mln bedraagt. Het begrotingsaldo neemt dus toe.

Deze stijging is het resultaat van een aantal beleidskeuzes die hun vertaling kennen in de aangepaste begroting. Zo is er voor e-governement een bedrag voorzien van € 10 mln, wordt er € 45 mln bijkomend vrijgemaakt voor de gemeentelijke rioleringen, ontvangen Aquafin en de BAM elk € 20 mln extra en wordt een eerste schijf van € 25 mln ingeschreven voor de uitvoering van het sociaal akkoord.

De dotaties aan de DAB en VOI nemen toe met in het totaal € 33 mln. De voorgaande jaren werd bij de begrotingscontrole de dotatie verminderd. Deze toename maakt het voor de instellingen mogelijk om meer uitgaven te realiseren.

Als tegenhanger voor de middelen van de nationale loterij worden er ook uitgaven ingeschreven ten belope van € 34 mln.



Tenslotte zijn er een aantal uitgaven die verminderen, zoals de betaling aan ALESH (- € 25 mln), een meevaller bij de rentelasten (- € 13 mln), en een verschuiving van uitgaven naar het VIF (- € 15 mln).

Aangezien vanaf 2003 de HRF-norm afgesteld wordt op de ESR-methode, dienen de begrotingen van de instellingen in de analyse opgenomen te worden.

De eigen ontvangsten van de instellingen nemen toe met € 47 mln. Bij de uitgaven is er een stijging van ongeveer € 250 mln.

Veruit de grootste stijging situeert zich bij het VIF (+ € 95 mln). Gedeeltelijk gaat het om een transfert uit de algemene uitgaven begroting. Het grootste deel betreft een extra impuls gegeven voor investeringen in de Zeehavens (in het bijzonder het Deurganckdok) en om aan verplichtingen uit het verleden te kunnen voldoen met betrekking tot investeringen en onderhoud in de binnenvaart. Daarnaast was er een heroriëntatie van € 18 mln binnen het VIF. De kredieten voor investeringsuitgaven voor structureel onderhoud van de wegen verminderen ten voordele van de tenlasteneming door het Vlaamse Gewest van het stedelijk aandeel in projecten van de BAM.

Het MINA-fonds mag € 20 mln meer uitgeven dan initieel geraamd. Deze bijkomende uitgaven komen ten goede aan Aquafin en het duinendecreet.

Daarnaast zijn er een aantal instellingen wiens uitgaven € 10 tot € 15 mln hoger mogen liggen dan initieel voorzien. Het betreft het VFSIPH (wegwerken van de wachtlijsten), Kind en Gezin (sociale bescherming van onthaalouders), VDAB (hogere werkingskosten en overdrachten uit 2002), IWT, VRT en de VLM.

Deze bijkomende uitgaven worden deels gefinancierd doordat de eigen ontvangsten hoger geraamd worden, deels door een intering op de reserve, deels door grotere dotaties en bij de VDAB zelfs door het inschrijven van een begrotingstekort. Opvallend is dat de dotatie bij de VDAB verminderd wordt ondanks het feit dat op deze instelling een begrotingstekort van € 16 mln voorzien wordt.

Geconsolideerd en in ESR-termen brengt de begrotingscontrole een vermindering van het saldo met zich mee. Voor een evaluatie van de begroting 2003 na de eerste begrotingscontrole in het licht van de norm, zie hoofdstuk 1, 3.2.

3.2. Het financieringsfonds

In 2002 werd 1,6% van de vastleggingskredieten uiteindelijk toegewezen aan het financieringsfonds. Het grootste deel van de middelen die in 2002 werden toegewezen zijn afkomstig van het departement coördinatie (conjunctuurreserve) en in mindere mate van de departementen coördinatie en de interdepartementale middelen. De dotatie aan het FFEU

omvat een deel van deze middelen, en het resterend deel van de middelen die betrekking hadden op het jaar 2001.

Tot en met 2001 had het FFEU wel een bedrag van € 72 mln vastgelegd, maar nog geen uitgaven verricht. In 2002 was voorzien dat het fonds voor € 335 mln verbintenissen zou aangaan en € 56 mln zou uitgeven aan projecten die betrekking hadden op 2001 en de nieuwe projecten van 2002.

De realisatie ervan lag aanzienlijk onder de vooropgezette doelstellingen, voornamelijk voor de vastleggingen. In 2002 werd een bedrag van € 68 mln vastgelegd, waarvan € 31 mln ook effectief werd uitgegeven. Het gros hiervan was bestemd voor investeringen van Aquafin.

Op het einde van 2002 was er 35% vastgelegd van de bestemde kredieten en waren 8% van deze middelen ook effectief uitgegeven.

Tabel 3: aanwending van de middelen van het financieringsfonds (€ mln)

	dec/02			BC 2003			Totaal	
	Bestemd	VL	OR	Bestemd	VK	OK	OK + OR	%
Projecten 2001	97	72	2	97	25	26	28	29%
Projecten 2002	309	68	29	309	242	96	126	41%
Projecten 2003				276	276	21	21	8%
	406	140	31	682	543	143	174	26%

Bij de begrotingscontrole 2003 werd een bedrag van € 276 mln bestemd. Dit bedrag werd volledig vastgelegd maar slechts 8% van deze vastleggingen kunnen leiden tot effectieve uitgaven. Daarnaast werden ook de overige middelen die reeds toegewezen zijn (de projecten van het jaar 2001 en 2002) vastgelegd. Voor deze projecten kan er in het totaal € 122 mln uitgegeven worden in 2003.

Indien deze ordonnanceringskredieten ook effectief zouden leiden tot uitgaven, zou op het einde van 2003 een kwart van de bestemde middelen ook effectief aangewend zijn. Opvallend is wel dat de voor de projecten van 2001 de aanwending beperkt blijft.

Hoofdstuk 2– begrotingsdoelstellingen voor de volgende legislatuur

1. Analyse en evaluatie van de lopende begrotingsdoelstellingen

Het uitstippelen van begrotingsdoelstellingen voor de toekomst vertrekt niet van een “tabula rasa”. Er is al heel wat ervaring opgebouwd wat begrotingsnormen betreft. Het uitgangspunt voor een optimaal begrotingsbeleid in de komende jaren moet dan ook vertrekken van een grondige evaluatie van de lopende begrotingsdoelstellingen. Dat komt in dit onderdeel aan bod. In een eerste punt zetten we de gegevens op een rij en in een tweede punt geven we een aanzet voor een beoordeling van de lopende begrotingsdoelstellingen.

1.1. De gegevens

Er zijn in de begrotingsdoelstellingen twee belangrijke zaken te onderscheiden: ten eerste de doelstellingen over de vereiste begrotingssaldi en ten tweede de aanwending van deze saldi.

De doelstellingen over de vereiste begrotingssaldi zijn vertaald in engagementen die de Vlaamse regering heeft genomen in het kader van de samenwerkingsakkoorden over de uitvoering van het Belgische stabiliteitsprogramma. De aanwending van de gerealiseerde begrotingssaldi is op een iets minder formele en expliciete wijze uitgewerkt. Wat niet uitsluit dat er daarover ook doelstellingen werden geformuleerd. In principe is die aanwending bestemd voor enerzijds schuldafbouw en anderzijds reservering¹.

Deze elementen worden hieronder nader toegelicht en zoveel mogelijk cijfermatig geanalyseerd. We vatten eerst de doelstellingen zelf samen en bekijken vervolgens de realisatie van de doelstellingen.

1.1.1 Samenwerkingsakkoorden – begrotingssaldi

De budgettaire doelstellingen voor de middellange en lange termijn zijn tot nu toe bepaald in het advies van de HRF van 1999, waarin voor de verschillende gewesten en gemeenschappen een begrotingspad voor de periode 2001 - 2010 werd uitgetekend². De HRF hanteerde voor de Vlaamse gemeenschap twee formules: aan de ene kant een begrotingspad met een evenwicht

¹ Zie ook Beleidsbrief “financiën en begroting – beleidsprioriteiten 2002 – 2003” Vlaams parlement stuk 1401 (2002 – 2003) – nr. 1 p. 58 en volgende.

² Advies van de HRF d.d. 17 juni 1999.

vanaf 2001 en aan de andere kant (het zogenaamde strengste scenario) een geleidelijke afbouw van het overschot tot de evenwichtssituatie in 2010.

De Vlaamse regering heeft gekozen voor het tweede (strengste) scenario en zich daartoe ook geëngageerd in samenwerkingsakkoorden met de federale regering. Er werden twee samenwerkingsakkoorden afgesloten: respectievelijk voor de jaren 2000 – 2002³ en voor de jaren 2001 - 2005⁴. Dit laatste samenwerkingsakkoord is nog altijd van toepassing, weliswaar met een aantal essentiële aanpassingen die in de loop van de jaren zijn aangebracht. In het bijzonder is er de aanvullende overeenkomst die afgesloten werd n.a.v. de begrotingscontrole 2002⁵ en waarin bepaald werd dat voortaan (vanaf 2002, weliswaar met een overgangsregeling in 2002) de afzonderlijke doelstellingen voor de gewesten en gemeenschappen zouden getoetst worden volgens de strikte toepassing van ESR – 95.

Dat samenwerkingsakkoord is telkens bevestigd in de opeenvolgende stabiliteitsprogramma's van respectievelijk november 2001 en 2002. Het laatste stabiliteitsprogramma dekt de periode 2003 – 2005.

Hieronder in tabel 4 een overzicht van de doelstellingen voor de “gewesten en gemeenschappen” samen en voor de Vlaamse gemeenschap afzonderlijk (met inbegrip van de technische aanpassingen).

In principe zijn de doelstellingen inzake de HRF – norm over de beide samenwerkingsakkoorden gelijk gebleven. In de praktijk zijn er serieuze afwijkingen. Voor 2001 werd in het akkoord van december 2000 de doelstelling naar boven bijgesteld om de hoge niet structurele groei van de middelen (omwille van het mechanisme van de retroregel in de Bijzondere Financieringswet) te neutraliseren. Voor 2002 werd een technische aanpassing doorgevoerd om de doorstorting van de nieuwe gewestbelastingen voor 11/12° te compenseren (effect opgenomen onder “overige correcties die mee de overgang bepalen naar het ESR - saldo). Bovenop die technische aanpassing is er evenwel een politieke aanpassing doorgevoerd t.a.v. de doelstelling van de Franse gemeenschap. Het toegelaten tekort werd verhoogd met € 37,2 mln.

Vanaf het samenwerkingsakkoord 2000 engageren de gewesten en gemeenschappen zich gezamenlijk om bovenop de som van de afzonderlijke HRF – doelstellingen een ESR – saldo te realiseren dat € 275,2 mln hoger ligt. Dat bedrag wordt beschouwd als de correctie tussen de HRF – saldi (waarin de netto “kredietverleningen en deelnemingen” niet verwerkt zijn) en het ESR – saldo.

³ Samenwerkingsakkoord van 24 november 1999.

⁴ Samenwerkingsakkoord van 15 december 2000.

⁵ Akkoord van 21 maart 2002.



Vanaf 2002 stelt de HRF voor (nog niet formeel door een samenwerkingsakkoord bevestigd) om die correctie over de deelgebieden te verdelen. Voor de Vlaamse gemeenschap wordt een bedrag van € 117,2 mln vooropgezet. In 2002 zou dat volgens het voorstel van de HRF nog afzonderlijk getoetst worden op basis van de effectieve KVD. Vanaf 2003 geldt geen afzonderlijke HRF – norm meer. Er wordt gewoon een saldo vooropgezet dat volledig bepaald is volgens de regels van ESR - 95. Dat is tenminste de regel zoals die kan afgeleid worden uit het HRF – advies van juli 2002. Daarover is nog geen uitspraak bekend van de Vlaamse regering. We nemen evenwel aan dat – afgezien van nog een mogelijke discussie over de regionale verdeling van de gemeenschappelijke correctie – het principe wel aanvaard wordt.

Tabel 4 - Normen gewesten en gemeenschappen – samenwerkingsakkoorden (in € mln)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1. samenwerkingsakkoord 1999							
gewesten en gemeenschappen - globaal							
ESR - norm							
HRF - norm	256,4	22,3	64,5	81,8			
correctie KVD							
overige correcties							
Vlaamse gemeenschap							
ESR - norm							
HRF - norm	334,7	357,0	344,6	337,1			
correctie KVD							
overige correcties							
2. samenwerkingsakkoord 2000							
gewesten en gemeenschappen - globaal							
ESR - norm*			723,9	319,8	374,4	391,7	394,2
HRF - norm**	256,4		448,7	-180,5	(99,2)	(116,5)	(119,0)
correctie KVD			275,2	275,2	(275,2)	(275,2)	(275,2)
overige correcties**				225,1			
Vlaamse gemeenschap							
ESR - norm*				454,4	441,9	424,6	397,3
HRF - norm*	334,7		594,9	198,1	(324,7)	(307,4)	(280,1)
correctie KVD***				117,2	(117,2)	(117,2)	(117,2)
overige correcties*				139,1			

* vanaf 2002 ESR - saldo gecorrigeerd voor zorgfonds

** inclusief technische correcties akkoord maart 2002, voor de Franse gemeenschap betreft het een beleidscorrectie

*** voorstel HRF voor verdeling van de KVD - correctie, nog niet formeel bevestigd in samenwerkingsakkoord

De concrete inhoud (en dus de samenstelling van de saldi) is echter ook gewijzigd. De belangrijkste wijzigingen zijn de volgende:

- het HRF – saldo voor de Vlaamse gemeenschap wordt tot en met 2001 bepaald rekening houdend met de schuldaangroei van Aquafin. Vanaf 2002 is dat niet meer het geval (wat overigens overeenstemt met ESR - 95 waarin Aquafin bij de vennootschappen wordt gerekend). Vanaf 2002 sluit het HRF – saldo ook op andere vlakken nauwer aan bij een ESR – berekening door enerzijds een gedeeltelijke consolidatie (DAB's en VOI - A) en anderzijds door een gedeeltelijke toepassing van de registratieregels van ESR - 95 (met name wat de toekenning van de korting op de PB betreft in het Vlaamse gewest);
- het te realiseren ESR – saldo voor 2001 op het niveau van de gewesten en gemeenschappen te samen wordt bepaald volgens de indelingen over subsectoren die het INR daarvoor gebruikt. Dat impliceert de aanrekening van het Vlaamse zorgfonds (en in het bijzonder het saldo dat daarop geboekt wordt) in de subsector “sociale zekerheidsinstellingen” en de aanrekening van Alesh aan de federale overheid en de gewesten volgens de regels die daarvoor toegepast worden in het kader van de nationale rekeningen⁶. In uitvoering van het akkoord van maart 2002 zal het te realiseren ESR – saldo voor Vlaanderen (en voor de totaliteit van de gewesten en gemeenschappen) mee de resultaten van het zorgfonds bevatten.

In het hiernavolgend overzicht (tabel 5) wordt de realisatie vergeleken met de normen. Voor 2002 blijft er nog wat onzekerheid over de definitieve cijfers. Dat geldt in het bijzonder voor de resultaten van de geconsolideerde instellingen.

De belangrijkste vaststellingen zijn de volgende.

Zoals verwacht is het ESR – saldo telkens groter dan het HRF – saldo, er is dus zoals bij de normen vooropgezet een positieve correctie. Dat is zowel het geval op het niveau van de gewesten en de gemeenschappen te samen als op het niveau van de Vlaamse gemeenschap. Die positieve correctie is echter complexer samengesteld dan de gebruikelijke voorstelling (correctie voor kredietverleningen en deelnemingen). Er zijn meerdere factoren. In de jaren 1999 – 2001 is er ten eerste het effect van Aquafin en het zorgfonds. Met uitzondering van 1999 neutraliseren die elkaar grotendeels. Daarnaast is er het effect van Alesh (de aanrekening aan de gewesten in de HRF – norm is tot en met 2001 niet conform met ESR – 95). Vanaf 2002 spelen die effecten niet meer. Voor het zorgfonds is afgesproken dat het officiële ESR – saldo gecorrigeerd wordt en we nemen aan dat vanaf 2002 de HRF zich voor de aanrekening van Alesh volledig op de officiële berekeningen van het INR afstemt. Daarnaast zijn er ook nog andere correcties, in het bijzonder in 2001 en 2002. In 2001 wordt het positieve verschil tussen het ESR – saldo en het HRF – saldo beïnvloed door extra aangerekende verkeersbelastingen ten gunste van de gewesten en het niet aanrekenen van

⁶ Dat betekent in het bijzonder het volgende: alle uitgaven die vanuit de begroting worden gestort ten gunste van Alesh worden in rekening gebracht voor de bepaling van het financieringssaldo (ze beïnvloeden dat negatief). Alleen het gedeelte van die uitgaven dat groter is dan het intrestdifferentieel wordt niet meegerekend als een uitgave. Het intrestdifferentieel is het verschil tussen de intresten die Alesh moet betalen en de intresten die Alesh ontvangt van de regionale huisvestingsmaatschappijen en van de overheden. Daar bovenop komen nog de overdrachten vanuit de federale overheid aan de gewesten in het kader van de Alesh – conventie.



de korting op de PB in Vlaanderen. In 2002 is er de (overigens ook in de norm veronderstelde) positieve correctie voor de gewestbelastingen⁷. De nog ontvangen opbrengsten van het Kijk- en Luistergeld worden evenwel aangerekend bij 2001.

Daarnaast is er inderdaad een positieve correctie voor de kredietverleningen en deelnemingen, maar in tegenstelling met wat meestal wordt verondersteld is die in werkelijkheid uitgesproken kleiner. Het grootste deel van de positieve correctie heeft te maken met de extra consolidatie van de verschillende instellingen met de algemene begroting. Dit consolidatie – effect is het grootst voor Vlaanderen. Maar wel fors afnemend ten gevolge van het beleid dat de Vlaamse regering heeft gevoerd t.a.v. de verschillende instellingen (met name een lagere druk op de begrotingsdotatie door aanwending van de reserves op de instellingen).

De gewesten en gemeenschappen halen in de afgelopen jaren steevast betere resultaten dan wat in de normen wordt vooropgezet. Vooral Vlaanderen zorgt daarvoor. Het ziet er naar uit dat 2002 een heel ander verhaal wordt. Op basis van de nu gepubliceerde overheidsrekeningen van het INR⁸ zouden de gewesten en gemeenschappen een ESR – saldo realiseren van - € 464 mln. Dat moet om vergelijkbaar te zijn met wat de norm vooropzette nog gecorrigeerd worden met de positieve saldi op het zorgfonds.

Onze berekeningen – waarvan de vergelijkbaarheid met de globale cijfers van het INR voor de gewesten en de gemeenschappen voorlopig nog niet kan gegarandeerd worden - tonen aan dat Vlaanderen in ieder geval opnieuw een positief resultaat boekt, maar duidelijk minder goed dan het vooropgezette streefcijfer. Op basis van voorlopige gegevens zou het ESR – saldo voor Vlaanderen uitkomen op € 58,3 mln (daarin is de reservering op het zorgfonds mee in rekening gebracht). Dat blijft € 396 mln onder het vooropgezette bedrag. Het eigenlijke HRF – saldo zou 115,7 mln lager zijn dan de norm. In de overgang naar het ESR – saldo wordt die negatieve afwijking nog versterkt: de effectieve netto kredietverleningen en deelnemingen blijven ver onder het vooropgezette bedrag van € 117,2 (wat wel gecompenseerd wordt door extra “overige correcties”⁹); de nog niet geconsolideerde instellingen (in de HRF – berekening, de VOI B en “sui generis”) blijken ook negatief te scoren (niettegenstaande er in het akkoord van maart 2002 sprake van was dat de gewesten en de gemeenschappen voor een evenwicht zouden zorgen op deze instellingen).

⁷ In de ESR – methode speelt de doorstorting voor 11/12° van de nieuwe gewestbelastingen geen rol.

⁸ Publicatie van 18 juni 2003.

⁹ De overgang van de ontvangsten gewestbelastingen op aanrekeningsbasis naar ESR – registratie zou € 148,7 mln bedragen in plaats van de geraamde 139,1.

Tabel 5 - Realisatie versus normen gewesten en gemeenschappen (in € mln)

	1999	2000	2001	2002
gewesten en gemeenschappen - globaal				
norm				
ESR - norm			723,9	319,8
HRF - norm	256,4	22,3	448,7	-180,5
correctie KVD			275,2	275,2
overige correcties				225,1
realisatie				
ESR - saldo	920,0	592,0	1.928,0	
HRF - saldo	637,6	488,2	1.693,3	
correcties	282,4	103,8	234,7	
KVD				
aquafin	(183,4)	(99,2)	(94,2)	(0,0)
zorgfonds	-(99,2)	-(99,2)	-(104,5)	(0,0)
alesh	-(275,8)	-(157,1)	-(77,5)	(0,0)
consolidatie				
overige correcties			(309,6)	
KVD + consolidatie (pm)	(474,0)	(260,9)	(12,9)	
Vlaamse gemeenschap				
norm				
ESR - norm				454,4
HRF - norm	334,7	357,0	594,9	198,1
correctie KVD				117,2
overige correcties				139,1
realisatie				
ESR - saldo	1.445,3	1.082,7	1.835,6	58,3
HRF - saldo	768,0	993,0	1.660,0	82,4
correcties	677,3	89,7	175,6	-24,1
KVD	(8,3)	(0,0)	(0,0)	(17,0)
aquafin	(183,4)	(99,2)	(94,2)	(0,0)
zorgfonds	-(99,2)	-(99,2)	-(104,5)	(0,0)
alesh	(12,6)	-(23,9)	(23,9)	(0,0)
consolidatie	(572,1)	(113,5)	-(116,8)	-(189,9)
overige correcties			(278,8)	(148,7)

1.1.2 De aanwending van het ESR – saldo

Het jaarlijkse ESR – saldo krijgt een bestemming. De formulering van de doelstellingen is en was wat de bestemming betreft minder expliciet. In principe zou men kunnen stellen dat de regering voor de aanwending van het saldo drie doelstellingen vooropstelde:

- het financieringsoverschot wordt in eerste instantie aangewend om de Vlaamse schuld tegen het einde van 2004 te halveren;

- een deel van het financieringsoverschot wordt opzij gezet voor de zorgverzekering, daarvoor werden cijfermatige doelstellingen vastgelegd¹⁰;
- extra overschotten ten gevolge van niet volledige aanwending van de begrotingskredieten worden gereserveerd in een financieringsfonds voor eenmalige investeringen (het in december 2000 opgerichte FFEU). De dotatie aan dit fonds gebeurt volgens decretaal bepaalde mechanismen¹¹.

De effectieve aanwending van het saldo voor de jaren 1999 – 2002 is samengevat in onderstaand overzicht (tabel 6). We maken daarbij een onderscheid tussen twee grote categorieën van bestemming: enerzijds schuldafbouw en anderzijds reserveringen. Er zijn ook de netto participaties, maar die zijn hoe dan ook vrij beperkt gebleven. Die reserveringen zijn dan verder uit te splitsen. Om één en ander vergelijkbaar te maken moeten we op het ESR – saldo enige correcties toe te passen. Voor Alesh gaat dat over het verschil tussen de schuldafbouw op Alesh zoals die in de Vlaamse schuldstaat wordt verrekend en de schuldafbouw die in de officiële ESR – berekening voor Vlaanderen wordt meegenomen. De correctie voor het zorgfonds spreekt voor zich (vanaf 2002 is die overigens al mee verrekend in het gecorrigeerde ESR – saldo).

Schuldafbouw

Een belangrijk deel van het beschikbare saldo gaat naar schuldafbouw, volgens de voorlopige gegevens zal die schuldafbouw in 2002 zelfs veel groter zijn dan het gerealiseerde gecorrigeerde ESR – saldo. De regering heeft in de loop van 2000 (bij de voorstelling van de begroting 2001) een doelstelling vooropgezet inzake schuldafbouw. Er werd geopteerd voor een halvering van de schuld, wat gelijkgesteld werd met een schuld tegen het einde van 2004 van 112 mld BEF of € 2.776 mln.

De schuld die hier aan de orde is staat gelijk met de som van de directe en indirecte schuld. Dat is met inbegrip van de schuld die afgelost wordt door de VHM t.a.v. Alesh met de annuïteiten die de Vlaamse huisvestingssector betaalt. De hier berekende schuldafbouw is overigens ook beïnvloed door een aantal overnames. Netto heeft dat in 1999 aanleiding gegeven tot een stijging van de schuld (en dus een daling van de hier berekende schuldafbouw) van ongeveer € 392 mln, in het 2000 was er een netto daling van de schuld door overname van bijna € 30 mln.

¹⁰ Bovenop de reservering beslist door de vorige regering (€ 99,16 mln), een jaarlijkse reservering op het zorgfonds vanuit de begroting van € 99,16 mln in 2000, € 89,24 mln in 2001, € 64,45 mln in 2002, € 27,27 mln in 2003 en nul in 2004. Bovenop de reservering van een deel van de begrotingsdotatie was ook voorzien in de kapitalisatie van de intresten op het zorgfonds.

¹¹ Wat op de algemene begroting niet is vastgelegd op het einde van het jaar komt in de dotatie aan het FFEU terecht. In geval van gesplitste kredieten kan dat saldo bestemd voor de dotatie aan het FFEU nooit groter zijn dan het saldo op de GOK op dezelfde basisallocatie.

Per 31/12/2002 bedroeg de schuld € 3.883,9 mln. Om de schulddoelstelling te realiseren blijft er in de loop van 2003 – 2004 nog € 1.107,5 mln te gaan of € 553,74 mln per jaar. Dat stemt ongeveer overeen met de contractuele schuldaflossingen die zich aandienen in 2003 – 2004 en het is in ieder geval minder dan het gemiddelde van de afgelopen vier jaar (zelfs zonder rekening te houden met het netto effect van overnames).

Tabel 6 - De aanwending van het ESR – saldo 1999 – 2002 (in € mln)

	1999	2000	2001	2002
ESR - saldo	1.445,3	1.082,7	1.835,6	58,3
correcties				
zorgfonds	(99,2)	(99,2)	(104,5)	(0,0)
niet verrekenende schuldaflossingen	-(50,1)	(30,2)	(110,6)	(34,1)
ESR - saldo na correctie	1.494,4	1.212,1	2.050,7	92,4
aanwending				
schuldafbouw	517,5	763,8	771,5	666,9
netto participaties	8,3	0,0	0,0	17,0
reservering lange termijn	133,9	110,6	111,9	74,8
reservering zorgfonds	(99,2)	(99,2)	(104,5)	(74,8)
reservering pensioenfonds	(34,7)	(11,4)	(7,4)	(0,0)
reservering middellange termijn	483,1	210,0	440,3	-50,9
reservering FFEU		(54,5)	(327,5)	-(31,1)
reservering VIPA, MINA - fonds en VIF	(483,1)	(155,5)	(112,8)	-(19,8)
reservering korte termijn	351,6	127,6	727,0	-615,4
Vlaamse gemeenschap	(236,9)	(158,2)	(596,5)	-(306,4)
prefinanciering korting PB			(232,2)	
reservering overige instellingen	(114,6)	-(30,5)	-(101,7)	-(309,0)

Men kan dus stellen dat de regering wat deze doelstelling betreft op koers zit. Bij behoud van de voorzieningen voor schuldaflossingen op het niveau van de aangepaste begroting 2003 (in de begroting zelf en via derden) zal het evenwel nodig zijn in 2003 – 2004 een begrotingsoverschot te realiseren dat € 100 mln hoger is dan het resultaat in 2002. De verbetering van het begrotingssaldo die in de aangepaste begroting 2003 wordt voorzien (in vergelijking met de aangepaste begroting 2002) zal zich dus effectief moeten realiseren. De berekening van dit vereiste begrotingsoverschot is hieronder toegelicht.



schulddoelstelling 2004

schuld per 31/12/2002	3.883,89		
schuld per 31/12/2004	2.776,41		
te realiseren afname	1.107,48		
	2003	2004	som
aflossingen directe schuld - begroting	142,42	142,42	284,84
aflossingen indirecte schuld - begroting	29,28	29,28	58,56
aflossingen indirecte schuld - derden	68,05	68,05	136,10
subtotaal (a)	239,75	239,75	479,50
gemiddeld vereist begrotingsoverschot (b)	313,99	313,99	627,98
totaal (c = a + b)	553,74	553,74	1.107,48

Reservering

Naast schuldafbouw wordt ook gereserveerd. Hoewel het zelf niet expliciet in de doelstellingen van de regering wordt opgenomen maken we hierbij het onderscheid naar gelang van de termijn waarop de gerealiseerde reserveringen in principe betrekking hebben. We onderscheiden daarbij de lange termijn, de middellange en de korte termijn. De lange termijnreserveringen gebeuren op het zorgfonds en op het pensioenfonds. De middellange termijnreserveringen zijn in principe bestemd voor investeringsuitgaven en kunnen vanuit dat perspectief beschouwd worden als een middellange termijnreservering. Het meest uitgesproken wordt die functie vervuld door het FFEU, maar de reserveringen op het VIPA (investeringen in de zorgsector), MINA - fonds (investeringen in de milieusector) en VIF (investeringen in de infrastructuursector) kunnen ook als dusdanig bestempeld worden. Tenslotte zijn er de korte termijnreserveringen (in principe bestemd voor aanwending in het eerstvolgend begrotingsjaar). In 2001 is er een specifieke korte termijnreservering onder de vorm van de prefinanciering ten gunste van de federale overheid voor de betaling van de korting op de PB (in de loop van 2002). De korte termijnreservering "Vlaamse gemeenschap" (hier als een restpost berekend) is in principe gelijk te stellen aan de evolutie van de kasstand van de Vlaamse gemeenschap (tenminste voor zover beïnvloed door het begrotingssaldo en dus zonder de impact van thesaurieverrichtingen¹²). De laatste rij onder korte termijnreserveringen stemt overeen met de reserveringen en overdrachten van saldi op de verschillende (overige) instellingen.

¹² In het bijzonder de weerslag van de inning en doorstorting van de opcentiemen op de onroerende voorheffing t.a.v. gemeenten en provincies.

De doelstellingen voor het zorgfonds zijn gehaald met uitzondering van 2002. De effectieve reservering (met inbegrip van de gekapitaliseerde intresten) blijft in 2002 onder het streefcijfer dat vooropgezet was voor de reservering van de begrotingsdotatie¹³. Tenzij daarvoor nieuwe beslissingen worden genomen zullen die lange termijnreserveringen verder dalen. De effectieve uitgavengroei op het zorgfonds is daarvoor ook bepalend, het negatieve effect ervan op de reserveringsmogelijkheden is door de beslissingen over bijdrageverhoging en gelijkschakeling van de uitkeringen voor een tijdje afgewend.

Voor de reservering op het FFEU was geen cijfermatige doelstelling vooropgezet. Wel zijn de effectieve reserveringen fors hoger dan wat daarvoor geraamd werd. Dat komt door twee zaken. Door expliciete ingrepen op het einde van het jaar (onder de vorm van provisies voor conjunctuurrezerves) heeft de regering de dotatie aan het FFEU in 2001 en 2002 fors opgetrokken. Die fors opgetrokken dotatie van 2002 is blijkbaar voor het grootste deel maar geordonneerd in 2003. Die ingrepen hebben er deels voor gezorgd dat de niet – aanwending van de oorspronkelijk toegekende kredieten wat hoger uitviel, maar vooral werden extra ontvangsten naar het FFEU afgewend in plaats van te verdwijnen in het algemene begrotingssaldo. De reservering op het FFEU is bovendien ook nog hoger dan oorspronkelijk verwacht omdat er finaal met de beschikbare middelen nog maar weinig uitgaven zijn gebeurd. Vooral dat laatste zal er voor zorgen dat de eerstkomende jaren de forse reserveringen omslaan in interen op reserves. Tenzij de realisatie van investeringsprojecten op de overige fondsen (VIPA, MINA - fonds en VIF) verder achterop blijft is ook daarop hetzelfde te verwachten. Overigens is dat proces al in gang gezet in 2002 (zie negatieve reserve van € 19,8 mln op die instellingen globaal).

Het globale niveau aan reserveringen (dus ook met inbegrip van de reserveringen die niet expliciet waren vooropgezet) is in de afgelopen jaren in ieder geval fors afgenomen. In 2002 is er per saldo zelfs sprake van interen op reserves. Dat is wel uitdrukkelijk uitsluitend het geval op de korte termijnreserveringen. De korte termijnreserveringen hebben overigens in de praktijk hun rol als conjunctuurbuffer gespeeld. Dat is in 2001 het meest uitdrukkelijk het geval geweest, wat dan ook toegelaten heeft om de conjuncturele tegenvaller in 2002 op te vangen.

¹³ De aangepaste begroting 2002 voorzag een reservering vanuit de begrotingsdotatie van € 89,2 mln, naast een kapitalisatie van intresten ten belope van € 7,1 mln. Als we de kapitalisatie van de intresten op hetzelfde peil houden (overigens zijn de inkomsten uit beleggingen iets hoger dan het begrote bedrag) dan blijft de reservering vanuit de begroting steken op € 67,7mln. De rekeningen van het zorgfonds zelf geven een ander beeld, maar dat is beïnvloed door het in rekening brengen van een overdracht in januari 2003 bij het jaar 2002 (zonder die aan te rekenen op de algemene begroting zelf).

1.2. Beoordeling

Er zijn twee zaken aan de orde bij een beoordeling van de lopende begrotingsdoelstellingen. Aan de ene kant de doelstellingen zelf, aan de andere kant de mate waarin ze gerealiseerd zijn. Hieronder wordt enige aanzet gegeven onder de vorm van enkele criteria die dienstig kunnen zijn bij dergelijke beoordeling van beide invalshoeken.

1.2.1 De doelstellingen zelf

Mogelijke criteria voor de beoordeling van de doelstellingen zijn de volgende:

1. was de keuze voor het zogenaamde “strengste scenario van de HRF” en daaraan gekoppelde optie om de schuld te halveren verantwoord als budgettair beleid?
2. zijn de doelstellingen voldoende duidelijk en transparant?
3. zijn met de doelstellingen en daarmee samenhangende (technische) normen alle elementen die met beheersbaarheid van de begroting te maken hebben verzekerd?

Bij (1).

De keuze voor het “strengste scenario” kwam er uiteindelijk op neer dat geleidelijk het begrotingsoverschot op het eind van de jaren '90 zou worden afgebouwd: heel traag in het begin om vanaf de tweede helft van het decennium snel af te nemen tot de evenwichtsbegroting in 2010. In principe zou dat toelaten om in de loop van de periode 2001 – 2010 een constante reële groei op de primaire uitgaven (algemene begroting) van ongeveer 1,8 % aan te houden. Het vooropgezette overschot was in principe bestemd voor schuldafbouw, hoewel de HRF bij de beoordeling van het saldo ook rekening houdt met de middelen die gereserveerd worden. Wel moest minstens gezorgd worden voor een stabilisatie van de schuldratio (schuld/middelen) en op termijn een ononderbroken daling ervan. Het principe van constante groei was een essentieel onderdeel van de HRF – norm. Het strikt aanhouden van dit principe vergt een jaarlijkse actualisatie van de saldi, omwille van gewijzigde parameters en om rekening te houden met de realisatie in de vorige jaren. Dat is in de praktijk niet gebeurd en de norm is in het bijzonder door het vastleggen van de saldi in de samenwerkingsakkoorden herleid geworden tot een strikte “saldonorm”. Dat betekent dat de jaarlijkse groei van de primaire uitgaven in principe varieert in functie van de conjunctuur of in functie van andere “schokken” in de middelenvoorziening. Die variatiemogelijkheid in groei voert is overigens nog versterkt door de verwerking van het Lambermontakkoord in de norm. De vereiste saldi zijn ongewijzigd gebleven niettegenstaande de uitvoering van het Lambermontakkoord (het deel herfinanciering van de gemeenschappen) voor een schoksgewijze verhoging zorgt in de middelen. De zogenaamde retroregel in de doorstorting

van de BFW – middelen heeft dat fenomeen ook nog eens versterkt. Omdat in 2001 dat evenwel een zodanige impact had is er gekozen voor een aanpassing van het vereiste saldo, waardoor de gewesten en de gemeenschappen werden “behoed” voor een te grote opstoot in uitgaven in 2001.

In de loop van de legislatuur zijn nog een aantal aanvullingen op de norm ingevoerd. De HRF heeft de mogelijkheid voorzien om betere prestaties t.a.v. de norm in het daaropvolgende begrotingsjaar te gebruiken om een tegenvaller te verwerken. De aanwending van deze formule is wel beperkt tot 1 % van de BFW – middelen van het deelgebied en kan uitsluitend bestemd worden voor eenmalige investeringen (op voorhand voor te leggen). Zelf heeft de Vlaamse regering ook een aanvulling op de norm ingeschreven, met name de halvering van de schuld tegen 2004¹⁴. Voor de reserveringen op de zorgverzekering werden expliciete cijfermatige doelstellingen vooropgezet.

Zijn dit verantwoorde doelstellingen? Men kan dat best beantwoorden aan de hand van een vergelijking met de twee alternatieven die de regering ter beschikking stonden op het moment dat de keuze voor een begrotingsnorm moest gemaakt worden: aan de ene kant een (zeker op middellange termijn) strengere “euromeesternorm” van de vorige regering en aan de andere kant het uitgesproken minder strenge scenario dat de HRF in 1999 vooropzette (vanaf 2001 een evenwichtsbegroting). Er is uiteindelijk voor een tussenweg gekozen, waardoor extra beleidsruimte werd gecreëerd gekoppeld aan een vrij substantiële afbouw van de schuld.

Die afbouw ligt op het niveau van wat in 1999 werd geraamd bij toepassing van de “euromeesternorm” (met de toen gehanteerde hypothesen)¹⁵. Wat dat betreft kan de keuze worden beschouwd als verantwoord. Zonder de schuldafbouw ten gronde in gevaar te brengen zijn de vruchten die het begrotingsbeleid in de jaren '90 heeft opgeleverd gebruikt. We laten hier de evaluatie van de inhoudelijke aanwending buiten beschouwing. De “euromeesternorm” zou een strakker begrotingsbeleid hebben opgeleverd en een hogere schuldafbouw, maar de nu aangehouden begrotingsnorm is een tussenformule die het evenwicht houdt tussen meer beleidsruimte op korte en middellange termijn en verdere schuldafbouw.

¹⁴ Dat is een aanvulling omdat daarmee wordt aangegeven wat minstens het niveau moet zijn van aanwending van het saldo voor schuldafbouw en omdat daarmee impliciet gesteld wordt dat de realisatie van de begrotingen een extra overschot moet hebben t.a.v. de HRF – norm omdat zonder dat extra overschot dergelijke schuldafbouw niet mogelijk is.

¹⁵ De toen gehanteerde schulddefinitie week af van wat nu in de schulddefinitie van de Vlaamse regering zit. Tegen 2002 werd bij toepassing van de euromeesternorm een schuldratio geraamd voor 2002 van ongeveer 24 %, tegen 2004 van ongeveer 18 %. De nu gerealiseerde schuld (met een vergelijkbare samenstelling) komt op een iets lager niveau uit in 2002. Er moet bovendien rekening worden gehouden met de macro-economische parameters: voor de SERV-ramingen van de euromeesternorm werd uitgegaan van een gemiddelde groei van 2,25 %, in werkelijkheid is in de periode 1999 – 2002 maar een gemiddelde reële groei opgetekend van 1,75 %. Daartegenover staan wel de bijkomende middelen van Lambermont. Toepassing van de euromeesternorm met de effectieve parameters zou misschien toch aanleiding zijn geweest tot een lagere schuldratio, rekening houdend met de logica van een verbintissenorm.

In vergelijking met de andere variante die de HRF voor Vlaanderen had uitgetekend is de Vlaamse regering uitgesproken strenger geweest. Via het samenwerkingsakkoord met de federale regering is dat bovendien opgelegd met het oog op de bijdrage van Vlaanderen aan de doelstellingen van het Belgische stabilisatieprogramma. Zonder die strakkere begrotingspolitiek zouden de vooropgezette doelstellingen voor de gezamenlijke overheid niet gerealiseerd zijn. Er kan nauwelijks aan getwijfeld worden dat ook de gewesten en de gemeenschappen hun bijdrage moeten leveren in die doelstellingen (temeer daar in de loop van de jaren '90 de saneringsdruk uitgesproken op de federale overheid is terechtgekomen, die overigens ook nog eens in de toekomst de herfinanciering van de gemeenschappen voor haar rekening neemt). De vraag is of de bijdrage van Vlaanderen daarin al of niet te groot is en op die manier bijv. middelen niet aangewend zijn om bepaalde initiatieven te nemen¹⁶. In de praktijk is hier ook sprake van enige transfer tussen de regio's. Vlaanderen heeft in de loop van de jaren '90 en het begin van de jaren 2000 zijn aandeel in de federale middelenoverdracht zien toenemen (ten gevolge van het mechanisme van de BFW), maar een deel van die bijkomende winst is omgezet in een hogere bijdrage aan de sanering van de overheidsfinanciën. Daartegenover staat dat die hogere bijdrage samenvalt met een "intern Vlaamse" strategie om de begroting beheersbaar te houden. De hogere bijdrage die Vlaanderen doet en gedaan heeft zal precies omwille van die inspanningen op termijn kunnen omgezet worden in een lagere bijdrage.

Conclusie: de gekozen begrotingsnorm samen met de aanvullende schuld doelstelling is gegeven de alternatieven die er waren al bij al een vrij evenwichtige keuze gebleken. Als in de komende jaren een tandje moet worden bij gestoken voor de sanering van de gezamenlijke overheidsfinanciën (zie het advies van de HRF terzake, jaarverslag van de NBB) kan Vlaanderen verwijzen naar geleverde inspanningen.

Bij (2).

Een begrotingsnorm is een richtlijn (te hanteren bij de opmaak van de begroting) en een toetsinstrument (bij de evaluatie van de begrotingsuitvoering). Hoe duidelijker en transparanter hoe beter dat kan. Nog altijd is dat het voorwerp van discussies, niet in het minst omwille van de onduidelijke invulling (nog altijd afwijkingen tussen de manier waarop de regering de norm invult en de wijze waarop de HRF het toetst) en vooral omwille van de verschillende veranderingen die in de loop van de jaren in het kader van politieke regelingen werden aangebracht. Men kan alleen maar hopen dat de afspraak om voortaan de normen van de

¹⁶ Dat was overigens in 1999 de aanleiding voor een minderheidsstandpunt van één van de leden van de HRF (G. Clémer): onmiddellijke overstap naar de evenwichtsbegroting zou de kloof in uitgaven/inwoner tussen Noord en Zuid verminderen en Vlaanderen mogelijkheden geven om een economieversterkend beleid te voeren (in het bijzonder gebaseerd op een zuinig begrotingsbeleid in de jaren '90).

gewesten en de gemeenschappen strikt volgens het ESR – concept op te maken en te toetsen daarin duidelijkheid brengt. De afzonderlijke publicatie van de ESR – rekeningen voor de afzonderlijke gewesten en gemeenschappen is daarvoor absoluut noodzakelijk. Op de officieel gepubliceerde ESR – resultaten zou voortaan alleen nog een correctie moeten aangebracht worden voor de Vlaamse zorgverzekering. Niettemin blijven er zich ook hierbij nog altijd heel wat technische problemen stellen die een eenduidige evaluatie in het gedrang brengen. De toepassing van de regels uit het nieuwe comptabiliteitsdecreet zouden hiervoor een oplossing moeten brengen. Het is echter wachten op de volledige implementatie ervan tot 2006 – 2007. Over de precieze aanrekening van de verschillende onderdelen (bijv. kredietverleningen en deelnemingen) zou in principe geen discussie meer mogen zijn. Wel is er nog altijd geen duidelijkheid over de verdeling van de zogenaamde correctie voor “kredietverleningen en deelnemingen” over de gewesten. Niettegenstaande het advies van de HRF (juli 2002) houdt de regering daarmee geen rekening, noch bij de opmaak van de initiële begroting 2003, noch bij de aangepaste begroting 2003. Ook in de eigen januari – evaluatie van de SERV was daarop gewezen. Vooralsnog blijft die opmerking van de SERV onbeantwoord.

Als richtlijn voor de opmaak van de begroting zelf wordt de norm echter minder duidelijk. Tot en met 2002 werd de begroting zodanig opgemaakt dat het saldo van geraamde ontvangsten en gecorrigeerde begrote uitgaven in overeenstemming bleef met de HRF – norm. Vanaf 2003 is dat slechts het geval door te veronderstellen dat een deel van de begrote kredieten niet zal aangewend worden (onderbenutting). Zolang die vereiste onderbenutting beperkt blijft is er geen groot probleem (stemt overeen met een normale marge op de begroting). Het wordt anders wanneer de afstemming een grotere onderbenutting vergt. In dat geval kan er niet meer gesproken worden over een normale marge, maar komen voorgenomen beleidsdoelstellingen die in de begroting zijn ingeschreven in het gedrang.

Bij (3).

Voor een beheersbare begroting is het halen van jaarlijkse vooropgezette saldi een belangrijke factor. Maar niet de enige. Meer in het algemeen moet de totale last die op de komende begrotingen (op korte, middellange en lange termijn) gelegd wordt met de lopende begrotingsbeslissingen in het vizier gehouden worden. Men kan perfect een saldo respecteren, maar ondertussen beslissingen nemen die op middellange termijn tot een uitgavenexplosie aanleiding geven zonder dat dit nu al in het saldo tot uiting komt. Veel hangt natuurlijk ook samen met de aard van de genomen beslissingen en dat is niet altijd te vatten binnen één en dezelfde begrotingsnorm.

Om dat enigszins te ondervangen kan beroep worden gedaan op een “groeinorm voor de uitgaven”, of beter nog op een verbintennisnorm (zoals het geval was in de vroegere norm van de vorige regering). De huidige Vlaamse regering heeft op een bepaald moment een



eventuele groeinorm vooropgezet (2 %), maar niet verder aangehouden¹⁷. In principe is dat op te vangen binnen de formule van de meerjarenprogramma's (duidelijke indicatie van wat de genomen beslissingen aan toekomstige uitgaven zullen impliceren). Wat dat betreft is er verbetering merkbaar, maar van een grote transparantie is nog geen sprake.

2. De realisatie ervan

De regering heeft ruimschoots de begrotingsdoelstellingen gehaald. Vooral nog is geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid die de HRF heeft voorzien om betere prestaties om te zetten in een verlaging van de begrotingsdoelstellingen (in principe kon dat een eerste keer in de loop van 2002). In de praktijk is dat wel het geval omdat een belangrijk deel van het gerealiseerde saldo terecht is gekomen in reserveringen die op korte en middellange termijn belast zijn door genomen beslissingen of op korte termijn beschikbaar zijn als buffer om tegenvallers op te vangen. In de praktijk heeft het bijzonder grote overschot van 2001 die rol gespeeld t.a.v. het begrotingsjaar 2002.

Op zich is dat niet problematisch. Volgende overwegingen zijn daarbij belangrijk:

- er is telkens een substantieel deel van het saldo structureel op zij gezet (in de tabel 6 op de rij schuldafbouw en reservering op lange termijn: in de toekomst zijn de betrokken lasten ofwel definitief van de baan (schuldafbouw) of beschikbaar om nieuwe behoeften in de toekomst op te vangen (reservering op lange termijn). Dat deel is in ieder geval telkens groter dan wat vooropgezet werd in de normen. Dat betekent dat zelfs een deel van het extra overschot structureel werd aangewend voor schuldafbouw of lange termijnreservering. In 2002 is men nog een stapje verder gegaan: de structurele aanwending voor schuldafbouw en lange termijnreservering is substantieel groter dan het effectief gerealiseerde saldo (€ 683 mln). Dat kon door aanwending van een deel van de buffer die beschikbaar is op de reserveringen op korte termijn. Een deel van de betere prestaties uit het verleden is dus in 2002 niet gebruikt om meer uitgaven te doen maar om schuldafbouw en lange termijnreservering te verzekeren. Na 2002 is op die reserve (rij Vlaamse gemeenschap in tabel 6) nog ongeveer € 220 mln beschikbaar. Die kan bijkomend in 2003 – 2004 ingezet worden bovenop het saldo om de schuldafbouw te ondersteunen;
- de reservering op middellange termijn (zie tabel 6) is grotendeels belast door reeds genomen beslissingen (impliciete schuld), maar waarvan de uitvoering over meerdere jaren is gespreid. Dat is zeker het geval op de traditionele “investeringsinstellingen” zoals VIPA, MINA - fonds en VIF. Vanaf 2002 blijkt die opgebouwde reserve lichtjes te worden afgebouwd (- € 19,8 mln)¹⁸. De begroting 2003 voorziet een verdere afbouw van bijna € 329 mln, in werkelijkheid zal dat waarschijnlijk heel wat minder zijn;

¹⁷ Die norm stond in het aangepaste regeerakkoord n.a.v. Lambermont, maar is verder nooit meer toegepast.

¹⁸ Die afbouw doet zich voor op het MINA - fonds en op het VIPA, op het VIF is er nog een bijkomende reservering.

- de reservering op het FFEU is expliciet een beleidskeuze geweest om extra overschotten aan te wenden voor investeringsprojecten (nieuwe projecten of versnelling van investeringsprojecten). Dat gebeurt in essentie via twee technieken. Ten eerste het overdragen van niet aangewende kredieten naar een volgend jaar. Uiteindelijk is dat niets anders dan wat gebeurt bij de gebruikelijke “begrotingsruiters”, met dien verstande dat de overgedragen kredieten een andere bestemming krijgen. Ten tweede door op het einde van het begrotingsjaar via een begrotingsaanpassing een deel van het verwachte begrotingssaldo om te zetten in een dotatie aan het FFEU¹⁹. Rekening houdend met het feit dat al een vrij behoorlijke schuldaflossing wordt gerealiseerd²⁰ is de keuze om een deel van de saldi te bestemmen voor investeringsprogramma’s een voor de hand liggende keuze. Het grootste deel van die reserve heeft formeel wel al een bestemming gekregen²¹. Rekening houdend met de voorstellen die in de aangepaste begroting 2003 zijn opgenomen is van de reeds beschikbaar gestelde middelen (€ 709 mln, inclusief de dotatie 2002 in de loop van 2003) € 657 mln (of ongeveer 93 %) al toegewezen aan investeringsprojecten. De effectieve aanwending daarvan (onder de vorm van effectieve uitgaven) is tot nu toe zeer beperkt. Eind 2002 was nog maar voor € 30 mln effectief uitgegeven. Dat verklaart dan ook de forse reservering. Tenzij het effectief gebruik van het FFEU verder op een laag pitje blijft ziet er naar uit dat die reserve snel zal worden opgebruikt. De kans is reëel dat vanaf 2003 wordt ingeteerd op die reserve. Veel zal afhangen van de mogelijkheden om binnen de begroting voldoende middelen vrij te maken om het FFEU te spijzen;
- per saldo zijn de reserves van de overige instellingen in de periode 1999 – 2002 fors afgenomen. Dat zal zich nog verder doorzetten in de volgende jaren. In de aangepaste begroting 2003 wordt bijv. de aanwending van de volledige reserve op het Vlaams Egalisatiefonds (VERF) begroot (bijna € 44 mln).

¹⁹ In de praktijk gebeurt dat in twee stappen: eerst wordt een nieuw provisioneel krediet gecreëerd onder de vorm van een “conjunctuurreserve” en vervolgens wordt bij niet aanwending van dat provisioneel krediet het decretaal voorziene mechanisme voor de dotatie aan het FFEU toegepast.

²⁰ Die ligt overigens op het niveau van de contractuele aflossingen, zodat in de praktijk van het schuldbeheer wellicht weinig ruimte is voor versnelde schuldaflossingen.

²¹ Dat gebeurt telkens bij de goedkeuring van de aangepaste begroting.

3. Principiële uitgangspunten voor de begrotingsdoelstellingen in de toekomst

Voor de begrotingsjaren 2003 – 2004 nemen we aan dat de begrotingsdoelstellingen vastliggen. Ze volgen grotendeels uit de saldi opgelegd in het samenwerkingsakkoord 2000 – 2005. En voorts gaan we er ook vanuit dat de voorgenomen doelstellingen voor schuldafbouw en lange termijnreserveringen gehandhaafd blijven. In punt 4 wordt cijfermatig ingegaan op de verschillende parameters die voor deze doelstellingen gelden. In dit onderdeel zijn de principiële uitgangspunten aan de orde die volgens de SERV aan de basis moeten liggen van de begrotingsdoelstellingen en van de normering in de volgende legislatuur (voor de begrotingsjaren 2005 – 2009).

Deze principes zijn geldig binnen de huidige bevoegdheidsverdeling tussen het federale niveau en de deelgebieden en binnen het kader van de huidige financiering van gewesten en gemeenschappen. Voorts wordt geen rekening gehouden met mogelijke scenario's over de verdeling van de overheidsschuld. Substantiële wijzigingen aan deze basishypothesen zullen uiteraard aanleiding zijn tot een herformulering van deze principes. Er wordt echter in de voorstellen voor het begrotingsbeleid nog niet geanticipeerd op mogelijke wijzigingen.

3.1. De bijdrage van de Vlaamse gemeenschap in het Belgische stabilisatieprogramma

De Vlaamse gemeenschap zal in de toekomst verder haar bijdrage leveren in de realisatie van de budgettaire doelstellingen van de gezamenlijke Belgische overheid zoals die vastgelegd worden in het stabilisatieprogramma. De algemene budgettaire doelstellingen worden daarvoor op federaal niveau bepaald in overleg met de gemeenschappen en de gewesten. In het licht daarvan worden de inspanningen van de deelgebieden vastgelegd en omgezet in een eigen stabilisatieprogramma.

De SERV gaat ervan uit dat voor het bepalen van deze inspanningen de principes zoals uitgewerkt in het HRF – advies van 1999 verder zullen aangehouden worden. Deze principes komen er op neer dat tegen 2010 de gewesten en gemeenschappen elk afzonderlijk een evenwicht hebben bereikt. Voor de Vlaamse gemeenschap impliceert dat een geleidelijke jaarlijkse vermindering van de begrotingsoverschotten tot de evenwichtsbegroting in 2010. Voor de andere gewesten en gemeenschappen stemt dat pad overeen met een geleidelijke afbouw van de begrotingstekorten tot de evenwichtsbegroting in 2010. Een dergelijke situatie stemt in ESR – termen overeen met een overschot van 0,1 % van het BBP. De herfinanciering van de gemeenschappen in uitvoering van het Lambermontakkoord heeft aan dat pad geen wijziging gebracht.

Deze strategie heeft als gevolg dat Vlaanderen in de loop van de volgende jaren geleidelijk de opgelegde overschotten kan afbouwen en op die manier de vruchten kan plukken van het streng begrotingsbeleid dat in de afgelopen jaren gevoerd is.

Eventuele aanpassingen aan de inspanningen van de gewesten en gemeenschappen in hun totaliteit (in het kader van de algemene budgettaire doelstellingen en de inspanningen voor het opvangen van de vergrijzing in het bijzonder) moeten volgens de SERV het bestaande evenwicht tussen de deelgebieden onderling handhaven.

Verder is de SERV van oordeel dat de Vlaamse regering bij het onderhandelen van de budgettaire inspanningen van gewesten en gemeenschappen moet aandringen op een afdwingbaar responsabiliseringsmechanisme t.a.v. de afzonderlijke deelgebieden (zoals dat ook bestaat op het Europese niveau t.a.v. de lidstaten).

3.2. Essentiële kenmerken van een optimaal begrotingsbeleid voor de Vlaamse gemeenschap

3.2.1 De bijdrage in het stabilisatieprogramma levert afdoende inspanningen op voor de Vlaamse schuldafbouw

De Vlaamse schuld is in de afgelopen jaren substantieel afgebouwd. Wanneer de Vlaamse gemeenschap zich verder afstemt op het pad dat binnen het kader van het Belgische stabilisatieprogramma voor Vlaanderen wordt uitgetekend (zie hierboven) dan kan verder nog aan schuldafbouw gedaan worden. Binnen een dergelijke pad zijn de contractuele schuldaflissingen die voorzien zijn voor de huidige Vlaamse schuld mogelijk. Dat leidt op zich al tegen het einde van de volgende legislatuur tot een schuldniveau die iets meer dan 37 % bedraagt van het al fors afgebouwde schuldniveau einde 2002 (of 52 % t.a.v. het vooropgezette niveau in 2004, dus opnieuw bijna een halvering). Op dat ogenblik bedraagt de schuld ongeveer 7 % van de totale algemene ontvangsten van de Vlaamse begroting.

De schuld op de Vlaamse begroting is binnen dergelijke ontwikkeling geen echt relevante doelstelling meer voor het Vlaamse begrotingsbeleid.

Daarmee sluit de SERV niet uit dat schuldontwikkeling blijvend de nodige aandacht moet krijgen. Dat is meer in het bijzonder het geval omdat de schulden van een aantal instellingen of ondernemingen die een essentiële rol spelen buiten de Vlaamse schuld blijven, maar wel van invloed zijn op de toekomstige lasten die de Vlaamse begroting moet dragen. In het bijzonder wordt gedacht aan de schulden die opgebouwd worden door bedrijven zoals Aquafin, de Vlaamse vervoermaatschappij en de Vlaamse huisvestingsmaatschappij.



3.2.2 De Vlaamse gemeenschap moet haar budgettaire doelstellingen bereiken binnen het kader van een eigen Vlaamse begrotingsnorm

De budgettaire doelstellingen van het federaal overlegd samenwerkingsakkoord (op basis van de adviezen van de HRF) zijn het algemene kader voor het Vlaamse begrotingsbeleid. Als begrotingsnorm voor de komende legislatuur is dat niet voldoende. Er moet een eigen Vlaamse begrotingsnorm komen. Die moet vooral duidelijk zijn en zodanig technisch uitgewerkt dat er steeds een transparante toetsing van de norm mogelijk is.

De begrotingsnorm moet aan volgende kenmerken voldoen.

1. Ontvangsten en uitgaven van de totale Vlaamse overheid zijn aan de orde.

In het verleden is gebleken dat de begrotingsnormen zich bijna uitsluitend toespitsten op de algemene begroting. Ook na de administratieve hervorming (in het kader van beter bestuurlijk beleid) zullen diverse al of niet verzelfstandigde entiteiten en instellingen mee het beleid van de Vlaamse overheid bepalen. Zij moeten mee in de begrotingsnormering betrokken worden. In het verleden is gebleken dat op veel van die instellingen substantiële reserves werden opgebouwd die vooral in de meest recente jaren werden aangewend om de financiële ruimte voor nieuwe beleidsinitiatieven aan te zwengelen. Reserves zijn geen structurele middelen en de toekomstige begrotingsevolutie wordt danig in het gedrang gebracht wanneer met deze eenmalige middelen ruimte wordt gecreëerd om nieuwe recurrente uitgaven op stapel te zetten. Een consequente consolidatie van de Vlaamse begroting met alle instellingen (op basis van het ESR – concept) is dan ook absoluut noodzakelijk.

2. Intertemporele neutraliteit moet gehandhaafd blijven.

De SERV blijft vasthouden aan dit principe. Het geldt zowel voor de opeenvolgende regeringen, maar ook voor de afzonderlijke begrotingsjaren binnen elke legislatuur. De begrotingsnorm moet vermijden dat in het ene jaar op de budgettaire rem moet worden gestaan, terwijl in andere jaren de teugels kunnen gevierd worden. Dat impliceert dat de Vlaamse gemeenschap haar budgettaire doelstellingen moet bereiken via een constante reële groeिनorm voor het geheel van de legislatuur. Bovendien moet die groeिनorm in de eerstvolgende legislatuur zodanig zijn dat ook op lange termijn die reële groei van de beleidsruimte kan worden aangehouden zonder de budgettaire situatie in het gedrang te brengen. Dit principe heeft als gevolg dat de Vlaamse regering moet afstappen van een loutere saldonorm zoals in het kader van het huidig samenwerkingsakkoord de HRF – norm wordt toegepast. De saldonorm moet vervangen worden door een uitgavennorm (die de budgettaire doelstellingen realiseert). Het zal bovendien nodig zijn een regel aan te houden die er voor zorgt dat deze uitgavennorm zodanig is dat de beschikbare beleidsruimte in termen van verbintenissen wordt uitgewerkt. Er moet immers vermeden worden dat een uitgavennorm gehaald wordt door lasten en uitgaven voor belangrijke verbintenissen naar de toekomst te verschuiven en op die manier de feitelijke beleidsruimte voor de volgende jaren te beknotten. Bovendien is aanwending van beleidsruimte niet uitsluitend een zaak van meer uitgaven. Ook lastenverminderingen die een impact hebben op de ontvangsten leggen beslag op de beschikbare beleidsruimte.

3. De begrotingsnorm moet gebaseerd zijn op voorzichtige macro-economische vooruitzichten en a-cyclisch worden uitgewerkt.

In ieder geval moet bij het bepalen van de globale beleidsruimte voor het geheel van de legislatuur rekening worden gehouden met behoedzame macro-economische vooruitzichten. De veronderstelde economische groei moet lager worden gesteld dan de verwachte potentiële groei. Het voordeel van behoedzaam ramen is dat de kans op budgettaire meevallers groter wordt dan de kans op budgettaire tegenvallers. In economisch gunstiger tijden komt budgettaire ruimte vrij, bij tegenvallende groei tot op het niveau van de voorzichtige vooruitzichten kan dat gemakkelijker opgevangen worden.

Het concrete jaar op jaarbeleid moet op het constante groeipad voor de gehele legislatuur worden afgestemd. Daarbij valt natuurlijk wel rekening te houden met de effectieve realisaties in de afgelopen jaren en met de feitelijke conjuncturele ontwikkelingen. De begrotingsnorm moet echter a-cyclisch worden uitgewerkt. Tegenvallende conjunctuur (negatieve afwijking t.a.v. de referentienorm van het meerjarenprogramma) kan bij dergelijke strategie opgevangen worden door een lager begrotingsoverschot op voorwaarde dat bij meevallende conjunctuur (positieve afwijking t.a.v. de referentienorm) bijkomende reserves worden aangelegd en de hogere economische groei niet volledig wordt opgebruikt voor nieuwe uitgaven of lastenverlagingen. Concrete afspraken moeten op voorhand worden gemaakt over de aanwending of het opvangen van grotere of lagere economische groei, inclusief de mogelijkheid om al of niet extra marges bij zwaar tegenvallende economische groei (een substantiële afwijking van de referentiegroei) op de begroting te voorzien voor extra impulsen.

3.2.3 De begrotingsnorm moet ondersteund worden door een transparant meerjarenprogramma

Er moeten cijfermatig onderbouwde, volledige, transparante en duidelijk verantwoorde meerjarenprogramma's worden opgemaakt. De impact van constant beleid moet daarin goed worden aangegeven. Het fenomeen van de "kameelneus" waarbij de kost van programma's aanvankelijk laag ligt, maar snel kan oplopen moet systematisch in kaart worden gebracht.

Een meerjarenprogramma is ook het kader waarin op een duidelijk manier de aanwending van de beleidskredieten in de voorbije jaren wordt geanalyseerd en verantwoord.

4. Concrete uitwerking en een voorstel van aanpak

De hierboven samengevatte principiële uitgangspunten moeten worden omgezet in een praktisch toepasbare begrotingsnorm. In dit punt wordt daartoe enige aanzet gegeven. Vooraf worden de belangrijkste gegevens voor de jaren 2003 – 2004 afzonderlijk nog eens op een rij gezet. Het voorstel voor begrotingsnormering in de volgende legislatuur wordt uitgewerkt, maar de concrete becijfering heeft vooralsnog een voorlopig en richtinggevend karakter. Dat



geldt meer in het bijzonder voor de aan te houden referentiegroei en voor de marges die van toepassing zijn bij de verwerking van conjuncturele schommelingen.

4.1. De begrotingsjaren 2003 – 2004

Voor deze jaren liggen de budgettaire doelstellingen vast. Daarvoor kan verwezen worden naar de normbedragen die opgenomen zijn in tabel 4. Bovendien blijven ook de doelstellingen voor de schuldafbouw en de lange termijnreservering (zorgfonds en pensioenfonds) gehandhaafd. Daarnaast halen we uit de begroting 2003 (aangepaste begroting) drie bijkomende doelstellingen die we voorlopig doortrekken tot en met 2004:

- de dotatie aan het FFEU vanuit de begroting 2003 en 2004 ligt minimaal op het “normale” niveau, € 116,1 mln. Daarvan is in 2003 al € 54,1 mln langs de ontvangsten ingeschreven in de begroting van het FFEU²²;
- de aflossingen in de begroting (die dus bovenop het begrotingssaldo in aanmerking komen voor de schuldafbouw) worden in 2003 en 2004 op het niveau gehouden van de aangepaste begroting 2003 (en ook effectief als dusdanig uitgevoerd²³);
- naast de voorziene reservering op het zorgfonds wordt het interen op de reserves van de DAB's en VOI (dus exclusief zorgfonds) beperkt tot € 74,4 mln (gelijk te stellen met het ESR – saldo op deze instellingen).

Deze doelstellingen zijn als gegeven te beschouwen. De vraag is of ze ook effectief zullen gehaald worden. Enige indicaties daarvoor zijn te vinden in een analyse van de afwijkingen tussen deze doelstellingen en de aangepaste begroting 2003, respectievelijk de begroting 2004 bij ongewijzigd beleid. Daaruit kan de haalbaarheid afgeleid worden of op zijn minst het vereiste niveau aan inspanningen in vergelijking met de aangepaste begroting en het ongewijzigd beleid. Deze analyse komt aan bod bij de bespreking van de ramingen ongewijzigd beleid (zie hoofdstuk 3).

4.2. De volgende legislatuur (begrotingsjaren 2005 – 2009)

De begrotingsnorm wordt uitgewerkt op basis van de hierboven samengevatte principiële uitgangspunten. In eerste instantie worden de doelstellingen becijferd, in tweede instantie wordt een voorstel van concrete begrotingsnorm uitgewerkt.

²² In principe is al een deel daarvan voorzien in de begroting zelf (€ 34,7 mln), de rest is op te brengen door saldi op de vastleggingskredieten.

²³ Dat was in 2002 niet het geval. Bij de laatste begrotingsaanpassing in december 2002 is de begrotingsbijdrage aan Alesh gesneuveld.

4.2.1 De doelstellingen

De principiële uitgangspunten onder 3.1 en 3.2.1 kunnen als volgt becijferd worden.

Voor de bijdrage van Vlaanderen aan het Belgische stabilisatieprogramma (cf. punt 3.1) zijn de aanbevelingen van de HRF (zie advies van juni 2003) richtinggevend. Bij de opmaak van dit begrotingsadvies kon de SERV alleen kennisnemen van de aanbevelingen t.a.v. de globale overheid en t.a.v. entiteit I. De aanbevelingen t.a.v. de gewesten en de gemeenschappen waren nog niet beschikbaar.

De HRF heeft een strategie uiteengezet waarin voor het budgettair beleid van de gezamenlijke overheid op lange termijn “houdbaarheid” en “intertemporele neutraliteit” als criteria worden vooropgezet. In functie daarvan wordt een verdere substantiële afbouw van de schuldgraad vooropgezet. Die moet bovendien dienen voor het opvangen van de toekomstige demografische druk op de overheidsuitgaven. Dat scenario wordt gekoppeld aan de werking van het Zilverfonds. In functie daarvan beveelt de HRF in zijn jongste advies voor de gezamenlijke overheid een structureel (conjunctuurgezuiverd) vorderingensaldo aan van 0,7 % van het BBP tegen 2007²⁴ dat verder zou oplopen tot 1,5 % in 2010 om op dat niveau gedurende een tweetal legislaturen te worden aangehouden. Dat scenario creëert een bruto ruimte op het niveau van het primair saldo van de gezamenlijke overheid dat het best overeenstemt met het groeipad van de extra uitgaven nodig om de vergrijzing op te vangen.

In die strategie wordt – conform de wetgeving – het Zilverfonds gefinancierd door overschotten vanuit entiteit I, eventueel aangevuld met een deel van de budgettaire ruimte die bij de schuldafbouw tot stand komt of in beperkte mate met niet – fiscale ontvangsten. Om de stijgende demografische druk op te vangen zou op entiteit I een vorderingenoverschot moeten beschikbaar zijn van 0,5 % in 2007 oplopend tot 1,4 % in 2010 in de hypothese dat entiteit II na een aanvankelijk overschot van 0,2 % geleidelijk evolueert naar 0,1 % overschot.

Bij een verondersteld evenwicht voor de lagere overheden zijn het de gewesten en gemeenschappen die dat moeten opbrengen. De HRF stelde tot nu toe dat dit scenario overeenstemt met haar vroeger voorstel dat resulteert in een evenwicht voor de gewesten en de gemeenschappen tegen 2010 volgens de oorspronkelijke methodologie van de HRF. Een dergelijk evenwicht stemt in ESR – termen overeen met een overschot van 0,1 % (cf. de hierboven genoemde correctie). We nemen aan dat deze regel van toepassing blijft voor de gewesten en de gemeenschappen.

Voor de verdeling van die inspanningen over de gewesten en de gemeenschappen onderling heeft de HRF reeds vroeger een pad aanbevolen dat voor ieder deelgebied tegen 2010 uitkomt op een evenwicht (exclusief de hierboven bedoelde correctie). Voor Vlaanderen

²⁴ In de hypothese dat de economische groei zich in 2007 opnieuw op het potentieel traject zou bevinden zoals geraamd door het planbureau in de middellange termijnvooruitzichten zou dat structureel overschot dan ook overeenstemmen met het nominaal overschot.



impliceert dat een geleidelijke afbouw van het vorderingenoverschot tot ongeveer € 120 mln in 2010 (om op dat niveau te stabiliseren).

Ondertussen is meer bekend over de budgettaire doelstellingen die de regeringsonderhandelaars voor de komende federale legislatuur zal aanhouden. In ieder geval wordt de begrotingsdoelstelling naar beneden bijgesteld: voor 2003 – 2005 geldt telkens een begroting in evenwicht (gezamenlijke overheid), in 2006 – 2007 zou een licht overschot worden nagestreefd. Er is sprake van 0,4 % in 2007. De vermindering van de schuldratio zou bijkomend ondersteund worden door eenmalige initiatieven. Een licht overschot kan bezwaarlijk worden gelijk gesteld met de aanbeveling van de HRF voor een overschot van 0,7 % in 2007. Wat dat betreft blijft er een belangrijke spanning tussen de voorgenomen doelstellingen en de aanbevelingen. We nemen wel aan dat voor de gewesten en de gemeenschappen de oorspronkelijke doelstellingen overeind blijven.

In de hypothese dat 2004 effectief kan worden afgesloten met een vorderingensaldo zoals vooropgezet door de HRF (€ 425 mln) en dat door aanwending van beschikbare korte termijnreserves bovenop het saldo in de loop van 2003 – 2004 de schulddoelstelling van de Vlaamse regering kan worden gehaald dan zou de Vlaamse gemeenschap t.a.v. de effectieve primaire uitgaven in 2004 in de volgende legislatuur een constante jaarlijkse reële groei kunnen realiseren die ongeveer 0,20 tot 0,30 % - punt hoger ligt dan de reële BNI – groei (die een groot deel van de middelengroei bepaalt). Bij een reële BNI – groei van 2 % komt de reële constante groeivoet voor de primaire uitgaven uit op 2,16 %. Het vorderingensaldo zou evolueren van € 522 mln in 2005 tot € 207 in 2009. In 2005 zou dergelijk overschot in ieder geval hoger zijn dan wat nu in het bestaande samenwerkingsakkoord voor Vlaanderen is opgenomen (€ 397 mln). In het jongste advies van de HRF wordt dat overschot als een minimum beschouwd. De gemiddelde reële groei van 2,16 % ligt overigens ook in de lijn van wat de HRF in zijn advies van juni 2003 als richtinggevend vooropzet voor entiteit II in de periode 2004 – 2007. De gecumuleerde saldi zouden de voorziene contractuele aflossingen overtreffen (ongeveer € 480 mln). In principe zou dus een deel van het vorderingensaldo nog verder kunnen ingezet worden voor reserveringen.

Na 2010 valt in de bruto beleidsruimte de daling van het vorderingensaldo weg. De mogelijke reële groei zou dan uitsluitend afgestemd worden op de groei van de ontvangsten en een heel lichte daling van de intrestlasten. Dat zou bij de hypothese van 2 % reële BNI –groei uitkomen op ongeveer 2,1 %.

Het hierboven geschetste scenario kan dienen als referentie. Moet Vlaanderen nog bijkomende inspanningen doen?

Afgezien van enige schommelingen laat dit scenario al toe dat Vlaanderen bovenop de contractueel voorziene aflossingen op zijn directe en indirecte schuld nog enige reserve heeft om bijv. in lange termijnreserveringen te stoppen (bijv. zorgfonds). De intertemporele

neutraliteit op lange termijn is niet perfect gewaarborgd, maar wordt toch bij benadering gerealiseerd.

Extra-inspanningen bovenop dit referentiescenario zijn dan ook niet nodig.

4.2.2 De begrotingsnorm zelf

De principes onder punt 3.2.2 vereisen dat de toekomstige begrotingsnorm ten eerste de volledige Vlaamse overheid integreert in het begrotingsbeleid. Dat betekent dat de norm bepaald wordt op basis van de geconsolideerde ontvangsten en uitgaven van de Vlaamse gemeenschap. Ten tweede moet de norm een uitgaven- (of verbintenissen-)norm zijn gebaseerd op het principe van intertemporele neutraliteit, wat gerealiseerd wordt door de begrotingsdoelstellingen (evenwicht in 2010) te bereiken via een constante reële groeivoet²⁵.

Voor de toepassing van deze principes zetten we de volgende praktische regels voorop. De constante reële groeivoet wordt toegepast op de geconsolideerde primaire uitgaven. Dat zijn alle uitgaven met een finaal karakter²⁶ met uitzondering van de intresten. De groei die op die primaire uitgaven door toepassing van de norm mogelijk wordt is dan gelijk aan de bruto beleidsruimte die de norm toelaat. Die bruto beleidsruimte moet vervolgens nog gecorrigeerd worden voor de dynamiek van de begroting bij ongewijzigd beleid om zo een beeld te geven van de effectieve netto beleidsruimte. De aldus bekomen beleidsruimte is dan beschikbaar voor zowel stijging van uitgaven als voor lastenverlagingen (die tot uiting komen in de middelenontwikkeling).

In de praktijk is evenwel de stijging van de uitgaven niet gelijk aan de stijging van de verbintenissen of de zogenaamde beleidskredieten. De initiële begroting 2003 voorzag t.a.v. de aangepaste begroting 2002 een stijging van de beleidskredieten met € 373 mln, de betalingskredieten stegen daarentegen met € 430 mln²⁷. Bij de budgetcontrole 2003 is de stijging van beleidskredieten en betalingskredieten van dezelfde orde (respectievelijk € 320 en 312 mln). Indien bij de invulling van de beschikbare beleidsruimte er een groot positief verschil is tussen de groei van de beleidskredieten en de groei van de uitgaven of betalingskredieten dan hebben we te maken met een spreiding van uitgaven. De regering gaat meer verbintenissen aan dan dat ze betaalt. De zogenaamde impliciete schuld stijgt. Die impliciete schuld is de uitstaande rekening van aangegane verbintenissen die nog moeten betaald

²⁵ Dat laatste heeft o.m. als gevolg dat de extra bijkomende middelen in het kader van de herfinanciering van de gemeenschappen in 2005 en 2007 niet in het jaar zelf worden gebruikt, maar uitgesmeerd over het geheel van de legislatuur.

²⁶ Finale uitgaven wil zeggen dat ze kunnen beschouwd worden als de eigenlijke uitgaven van de geconsolideerde overheid en dus uitgezuiverd zijn voor interne stromen tussen de verschillende onderdelen van de zogenaamde institutionele overheid, in dit geval de Vlaamse gemeenschap.

²⁷ De hier bedoelde beleidskredieten en betalingskredieten hebben uitsluitend betrekking op de algemene begroting, met inbegrip van het MINA – fonds, het VIF en het VLIF. Ze zijn dus niet gelijk te stellen aan de geconsolideerde uitgaven. Het verschil heeft echter geen wezenlijk belang voor de beoordeling van de uiteenlopende evolutie.



worden. Het is een impliciete schuld omdat die schuld wel de toekomstige begroting belast maar niet het voorwerp is van intrestlasten. Een stijging van die impliciete schuld heeft als gevolg dat in de komende jaren de toelaatbare stijging van de primaire uitgaven voor een deel zal uitgehold worden door betaling van vroegere verbintenissen en niet beschikbaar zal zijn voor netto nieuwe initiatieven. Op die manier wordt het principe van een constante groeivoet voor een deel uitgehold. Om die reden heeft de SERV en in het verleden ook de Vlaamse regering de groeivoet toegepast op de verbintenissen of de beleidskredieten en dat onder de vorm van een zogenaamde “verbintenissennorm”. De concrete uitwerking is echter in het verleden altijd gepaard gegaan met interpretatieproblemen over de precieze draagwijdte van sommige verbintenissen. De beslissing bijv. van de regering om een groot havendok te bouwen impliceert een verbintenis die een veelvoud is van wat in het kader van de uitvoering van dergelijk project de jaarlijkse schijf aan vastleggingskredieten is. In de definitie die de administratie hanteert voor beleidskredieten zijn de vastleggingskredieten aan de orde terwijl strikt genomen de totale verbintenis zou moeten meegenomen worden.

Om dat soort discussies te vermijden lijkt het best de constante groeivoet toe te passen op de primaire uitgaven (dus op betalingskredieten), maar dat aan te vullen met een secundaire norm waarmee de vooropgezette evolutie van de impliciete schuld wordt aangegeven. De Vlaamse begrotingsnorm zou dan in de praktijk de volgende elementen bevatten:

- 1. lange termijn doelstelling – vorderingenoverschot in 2010 van € 120 mln (afgeleid van de Vlaamse bijdrage in het Belgische stabilisatieprogramma)**
- 2. te bereiken via een constante groeivoet op de geconsolideerde primaire uitgaven 2005 – 2009**
- 3. jaarlijkse overschotten in eerste instantie aanwenden voor schuldafbouw tot op het niveau van de voorziene contractuele aflossingen, de rest wordt gereserveerd**
- 4. evolutie van de impliciete schuld in 2009 versus 2004.**

De schulddoelstelling onder (3) zou impliceren dat de Vlaamse schuld tegen 2009 herleid wordt tot 37,6 % in vergelijking met het schuldniveau eind 2002.

De doelstelling voor de impliciete schuld (onder 4) kan maar definitief bepaald worden als er voldoende transparante gegevens bekend zijn over de volledige impliciete schuld op dit ogenblik en vooral de evolutie die deze impliciete schuld in de afgelopen jaren heeft ondergaan.

Voor de bepaling van de constante groeivoet (onder 2) wordt de begrotingsnorm uitgewerkt in twee fasen.

Eenzijds wordt aan het begin van de legislatuur op basis van de aangenomen begrotingsdoelstellingen en algemene normering een globale beleidsruimte voor het geheel

van de legislatuur berekend. Dat is nodig om de beleidsmarge aan te geven. Binnen die beleidsmarge kunnen de grote beleidspakketten worden becijferd en onderling afgewogen. Een dergelijke beleidsmarge heeft in hoofdzaak een richtinggevend karakter.

Anderzijds dient de begrotingsnorm ook voor de jaarlijkse opmaak van de begrotingen en de concrete jaarlijkse afstemming van de begrotingen op de begrotingsdoelstellingen (per jaar vastgelegd in een eigen stabiliteitsprogramma). Belangrijk principe hierbij is de a-cyclische norm: het streven naar een constante groeivoet voor de beleidsruimte bij een vooraf bepaalde trendgroei en waarbij wordt aangegeven wat er te doen is in geval van afwijkingen naar boven of naar beneden.

In het eerste geval komt het er op aan om voor het geheel van de legislatuur een realistische gemiddelde groei voorop te zetten en op grond daarvan een globale richtinggevende beleidsmarge te berekenen. Om te vermijden dat bij het begin van een legislatuur op basis van al te optimistische verwachtingen politieke afspraken worden gemaakt die niet haalbaar zijn is het nodig voor deze gemiddelde groei in een basisberekening een uitgesproken voorzichtig standpunt in te nemen. Aanvullend kan een reservemarge berekend worden op basis van meer optimistische verwachtingen die in de loop van de legislatuur het voorwerp kunnen uitmaken van bijkomende afweging en verdeling (het is perfect mogelijk op voorhand daarover afspraken te maken). Richtinggevend daarvoor is een raming van de potentiële groei.

In het tweede geval is de opmaak van een soort stabiliteitsprogramma aan de orde voor het geheel van de legislatuur, maar dat jaarlijks in functie van effectieve verwezenlijkingen en de korte termijnvooruitzichten wordt geactualiseerd. In dit stabilisatieprogramma wordt voorgeschreven hoe en in welke mate de economische groei jaar op jaar kan aangewend worden.

De SERV stelt daarvoor volgende formule voor. Als hypothese gaan we uit van een referentiegroei voor het BNI van 2 % (zie verder).

Uitgangspunt is het saldo dat bekomen wordt door toepassing van de begrotingsnorm (constante reële groeivoet voor de gehele legislatuur) bij de referentiegroei. Zolang de feitelijke groei niet meer afwijkt dan 0,25 %-punt van de referentiegroei (dus blijft binnen een marge van 1,75 % tot 2,25 % in de aangehouden hypothese) blijft het oorspronkelijke saldo ongewijzigd en worden de middelen in plus of in min ten gevolge van de conjuncturele evolutie verrekend op de beschikbare beleidsruimte van het betrokken begrotingsjaar. Wijkt de feitelijke BNI – groei meer af, dan wordt het oorspronkelijke saldo aangepast naar boven of naar beneden. Bij meevallende conjunctuur (in onze hypothese een groei hoger dan 2,25 %) wordt de extra conjuncturele bonus niet gebruikt maar gereserveerd. Bij tegenvallende conjunctuur (in onze hypothese een groei lager dan 1,75 %) wordt een lager begrotingsoverschot getolereerd. Op dat ogenblik kunnen de opgebouwde extrareserves worden gebruikt zodat de gecumuleerde saldi in principe op hetzelfde niveau blijven.

Voor de periode 2003 – 2008 raamt het federale Planbureau in de recente vooruitzichten 2003 – 2008 de potentiële groei van het BBP op 2,1 %. Met uitzondering van 2003 – 2004 houden zij rekening met een ruilvoetverslechtering, zodat vanaf 2005 te rekenen valt met een iets lagere BNI – groei. Daarvan uitgaande stellen we voorlopig als referentiegroei voor 2005 – 2009 2 % voor. We houden er wel rekening mee dat in die periode enkele andere macro-economische en demografische parameters evolueren. Zo houden we er rekening mee dat het aandeel van Vlaanderen in de opbrengst van de personenbelasting verder toeneemt (wat een positieve invloed heeft op de groei van de dotatie PB uit de BFW en vanaf 2007 op een deel van de BTW – overdracht). Daartegenover verwachten we wel dat de evolutie van het aantal inwoners jonger dan 18 jaar in de Vlaamse gemeenschap minder gunstig evolueert dan in de Franse gemeenschap wat onder meer aanleiding is tot een verslechterend aandeel van Vlaanderen in de leerlingenpopulatie (een parameter in de verdeling van de BTW over de gemeenschappen).

In 2003 en 2004 wordt de bestaande begrotingsnorm toegepast. Dat impliceert voor Vlaanderen een vereist ESR – vorderingenoverschot van respectievelijk € 442 en € 425 mln. Uitgaande van de geraamde middelen (2003 aangepaste begroting, 2004 SERV - raming) en de geraamde intresten (2003 aangepaste begroting, 2004 SERV – raming) kunnen daarvan de maximaal toelaatbare primaire uitgaven afgeleid worden. Dat is tenminste het geval voorzover de geraamde ontvangsten ook effectief als dusdanig gerealiseerd worden. Bij de nu aangehouden hypothesen komen we voor 2003 en 2004 uit op primaire uitgaven van respectievelijk € 17,78 mld en € 18,17 mld. Dat is uitgesproken lager dan wat respectievelijk in de aangepaste begroting 2003 is voorzien en door ons geraamd wordt voor de initiële begroting 2004 bij ongewijzigd beleid. Het zal dus nodig zijn voldoende inspanningen te leveren om die kloof weg te werken. De haalbaarheid en de eventuele gevolgen daarvan worden besproken in hoofdstuk 3.

Voor de becijfering van de voorgestelde begrotingsnorm in de volgende legislatuur gaan we er vanuit dat effectief in 2003 en 2004 de Vlaamse begroting landt op de vooropgezette overschotten en bovendien de schuldafbouw realiseert zoals de regering die heeft aangekondigd.

5.1. De globale resultaten voor de volledige legislatuur bij een referentiegroei van 2%

In tabel 7 zijn de voornaamste resultaten van de normtoepassing voor het geheel van de legislatuur bij een referentiegroei van 2 % in de periode 2005 –2009 samengevat.



Tabel 7 – toepassing van de voorgestelde norm voor het geheel van de legislatuur (2005 – 2009) (saldi en beleidsruimte in € mln)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	gecumuleerd 2005-2009
BNI - groei	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%
saldo	425	522	402	379	304	207	120	1.814
reële groei primaire uitgaven	0,78%	2,16%	2,16%	2,16%	2,16%	2,16%	2,16%	2,16%
bruto beleidsruimte	337	670	695	721	747	775	804	3.608
groei middelen	296	737	555	675	661	675	710	3.303
daling intrestlasten	24	31	20	24	11	3	7	88
daling vorderingensaldo	17	-98	120	23	76	97	87	218

De constante reële groeivoet op de geconsolideerde primaire uitgaven zou bij de referentiegroei van 2 % uitkomen op 2,16 %. Met uitzondering van 2005 zou het vereiste overschot systematisch dalen waardoor bijkomende ruimte wordt gecreëerd. In 2005 is dat niet het geval omdat de opstoot van de middelen in 2005 tengevolge van een nieuwe fase in de herfinanciering van de gemeenschappen bij de gehanteerde begrotingsnorm zou uitgesmeerd worden over het geheel van de legislatuur. Hetzelfde fenomeen doet zich voor in 2007, maar in een beperktere vorm (de daling van het overschot is in 2007 minder groot dan in de andere jaren).

De gecumuleerde saldi zouden over de periode 2005 – 2009 uitkomen op ongeveer € 1,81 mld. Het gros daarvan zou worden ingezet voor de contractuele aflossingen (€ 1,4 mld, die nog worden aangevuld met ongeveer € 132 mln aflossingen vanuit de huisvestingssector). De rest van het gecumuleerde saldo is beschikbaar voor reserveringen (ongeveer € 480 mln). De geconsolideerde primaire uitgaven zouden in 2009 € 3,61 mld hoger kunnen zijn dan het niveau aan primaire uitgaven dat in 2004 overeenstemt met het dan vereiste overschot van € 425 mln. Wordt een deel van die bruto beleidsruimte aangewend voor maatregelen langs de zijde van de ontvangsten (onder de vorm van lastenverlagingen) dan wordt het niveau aan primaire uitgaven overeenkomstig verminderd.

5.2. De jaarlijkse toepassing van de voorgestelde begrotingsnorm (2005 – 2009)

Onvermijdelijk zullen in de praktijk een hele reeks parameters in de loop der jaren evolueren en afwijken van wat bij het begin van de legislatuur wordt vooropgezet. In regel stellen we voor dat het effect van die wijzigingen op de middelen (zowel in plus als in min) bij de jaarlijkse actualisatie verwerkt worden via de beleidsruimte. In uitvoering van het principe van a-cyclische norm is er één belangrijke uitzondering: de afwijking op de middelen die het gevolg is van conjuncturele schommelingen. Daarvoor passen we de hierboven uiteengezette formule toe.

Om de effecten van dergelijke formule te toetsen maken we de berekening voor een aantal varianten van conjuncturele schommelingen. In een eerste variante nemen we de jaarlijkse BNI – groei over die het federale planbureau in zijn recente vooruitzichten voor de jaren 2005 – 2008 heeft geraamd. Die ramingen komen uit op vrij hoge groeicijfers in de jaren 2005 – 2006, om vanaf 2007 terug te vallen rond de potentiële groei van 2,1 %. Voor 2009 houden we het in deze variante op 2 %. Globaal komt de gemiddelde groei voor de legislatuur uit op 2,27 %. Een tweede variante impliceert een zwakke groei in het begin van de legislatuur om tegen het einde van de legislatuur op te lopen tot 2,5 %, gemiddeld rekt deze variante met een groei van 2,04 %. De derde variante is de kopie van het conjunctureel patroon dat we voorlopig voor de lopende legislatuur aan houden (met name de effectief gerealiseerde groeicijfers in 2000 – 2002 en de geraamde groeicijfers voor 2003 – 2004 van respectievelijk 1,8 en 2 %). De gemiddelde groei in deze variante komt uit op 1,67 %. Tenslotte berekenen we nog een vierde variante die voor het geheel van de volgende legislatuur een gemiddelde groei van 2,25 % realiseert met uitzondering van het laatste jaar. In deze variante zou de gunstige conjuncturele evolutie abrupt eindigen met een forse terugval tot 0,5 %. De gemiddelde groei voor de volledige periode 2005 – 2009 zou daarmee uitkomen op 1,9 %.

Ter illustratie van het mechanisme van de jaarlijkse berekening zijn in tabel 8 de volledige resultaten opgenomen voor de eerste variante.

Tabel 8 – jaarlijkse toepassing van de voorgestelde begrotingsnorm bij groeivoeten hoger dan de referentiegroei

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	gecumuleerd 2005-2009
BNI - groei	2,00%	2,83%	2,50%	2,02%	2,01%	2,00%	2,00%	2,27%
saldo	425	561	456	425	336	224	120	2.002
reële groei primaire uitgaven	0,78%	2,20%	2,23%	2,24%	2,24%	2,24%	2,24%	2,23%
bruto beleidsruimte	337	677	726	736	765	794	824	3.698
groei middelen	296	783	601	682	665	679	714	3.410
daling intrestlasten	24	31	20	24	11	3	7	88
daling vorderingensaldo	17	-137	105	31	89	112	104	201
extra door nieuwe uitgangspositie								
saldo			32	42	32	17		123
bruto beleidsruimte			8	15	18	20		61
extra door conjunctuur								
saldo		39	22	4	1	0		65
bruto beleidsruimte		6	22	0	0	0		29

In deze variante is over het geheel van de legislatuur een positieve afwijking t.a.v. de referentiegroei. Toepassing van de voorgestelde norm (via de jaarlijkse actualisering met de aangepaste parameters) leidt er toe dat een deel van de extra middelen die de betere



conjunctuur oplevert verdeeld wordt over bijkomende overschotten (gecumuleerd € 188 mln) en bijkomende beleidsruimte (€ 90 mln). De bijkomende saldi worden in onze benadering niet omgezet in bijkomende schuldafbouw. Die wordt immers afgestemd op de contractuele aflossingen. De bijkomende overschotten worden gereserveerd en zijn in dat geval onder meer beschikbaar voor het opvangen van tegenvallers in de jaren na 2009. De toelaatbare reële groei op de primaire uitgaven ligt gemiddeld hoger dan in het referentiescenario (2,23 %), bij een groei van 2 % is in 2010 de doelstelling voor het vorderingensaldo (€ 120 mln) realiseerbaar bij een reële groei op de primaire uitgaven van 2,24 %.

In tabel 9 worden de mogelijke varianten met elkaar vergeleken. Naast de gemiddelde groei die blijkt uit die varianten is telkens aangegeven in welke mate de varianten zowel voor de saldi als voor de beleidsruimte afwijken van het referentiescenario.

In variante 2 start de nieuwe legislatuur met een groei onder de referentiegroei (1,3 %) die geleidelijk oploopt tot 2,5 in 2009, waardoor de gemiddelde groei uitkomt net iets boven de referentiegroei. De gecumuleerde overschotten zouden over de gehele legislatuur € 77 mln lager liggen dan in het referentiescenario, maar dat zou zich vooral manifesteren in de eerste jaren van de legislatuur (gecumuleerd over de jaren 2005 – 2007 - € 146 mln) met een inhaalbeweging om tegen 2010 op het vooropgezette saldo van € 120 mln uit te komen. Globaal zou de gecumuleerde beleidsruimte € 45 mln hoger liggen, maar dat is geconcentreerd in de laatste jaren van de legislatuur (gecumuleerd over de jaren 2005 – 2007 - € 34 mln). De gemiddelde toelaatbare reële groei van de primaire uitgaven zou ook iets boven de gemiddelde groei van het referentiescenario uitkomen (2,2 %). Die groeivoet zou wel toenemen naar het einde van de legislatuur (en tot en met 2010): van ongeveer 2,1 % tot 2,42 %. De daling van de gecumuleerde overschotten zou de vooropgezette schuldafbouw niet in het gedrang brengen, er zou alleen wat minder beschikbaar zijn om te reserveren.

Tabel 9 – afwijkingen t.a.v. het referentiescenario bij jaarlijkse actualisering van de begrotingsnorm in functie van uiteenlopende conjunctuur

	gemiddelde groei	extra saldo	extra beleidsruimte
variante 1	2,27%	188	90
variante 2	2,04%	-77	45
variante 3	1,67%	-390	-146
variante 4	1,90%	-212	74

De derde variante stemt overeen met het conjunctuurverloop in de huidige legislatuur (2000 – 2004) en komt uit op een gemiddelde groei die uitgesproken lager ligt dan de referentiegroei (1,67 %). Binnen dat scenario zou er na een groei van iets boven de 2,2 % in 2005 een serieuze tegenvaller komen in 2006 (0,5 %) die zich slechts zeer langzaam zou herstellen tegen 2009. De impact is veel forser. De gecumuleerde overschotten zijn € 390 mln lager dan in het referentiescenario. De vooropgezette schuldafbouw zou echter net niet in het gedrang komen binnen dat scenario, maar er zou nog nauwelijks ruimte zijn voor bijkomende reservering (gecumuleerd amper € 89 mln). De tegenvallende groeicijfers zouden uiteraard ook de beleidsruimte aantasten, gecumuleerd € 146 mln minder. De gemiddelde reële groei van de primaire uitgaven zou slechts 1,98 % in plaats van 2,16 % in het referentiescenario. Toepassing van de formule voor de jaarlijkse actualisering is echter van die aard dat bij het gegeven conjunctuurverloop in deze variante dat nog geen of slechts een beperkte impact heeft op de beleidsruimte in het begin. Daartegenover staat dat de norm er wel op neerkomt dat de zware tegenvaller in het tweede jaar (2006) geen aanleiding zou zijn tot zware inleveringen, wat in overeenstemming is met het a-cyclische karakter van de norm. Hoe dan ook tegen het einde van de legislatuur zou de toelaatbare reële groeivoet voor de primaire uitgaven uitkomen op 1,81 % (wat bij een economische groei van 2 % in 2010 kan aangehouden worden zonder het overschot van € 120 mln in het gedrang te brengen). Na 2010 is weer een groeipad mogelijk dat hoger ligt en kan afgestemd worden op de groei van de middelen.

De vierde variante is problematischer naar 2010 toe. Bij een groei van 2,25 % geldt in de voorgestelde formule dat in principe de extra conjuncturele middelen volledig mogen aangewend worden voor bijkomende beleidsruimte. Er wordt op die manier geen bijkomende reserve opgebouwd die kan aangewend worden bij zware tegenvallende economische groei. In de betrokken variante doet dergelijke zware tegenvallende conjunctuur zich voor in 2009 en op dat ogenblik werkt de formule zodanig dat de tegenvallende conjunctuur slechts beperkt via de beleidsruimte moet verwerkt worden. Het gros van de minderontvangsten wordt opgevangen via een vermindering van het overschot (dat in dat geval herleid wordt tot – 5). De toelaatbare reële groeivoet op de primaire uitgaven zou in 2009 nauwelijks aangetast worden. In dat geval kan de doelstelling in 2010 alleen gehaald worden door dan extra op de rem te gaan staan: tegenover een gemiddelde groei van de primaire uitgaven van 2,16 % in de jaren



2005 – 2009 zou een groei van 1,16 % mogelijk zijn in 2010 (en dan nog in de veronderstelling dat de economische groei uitkomt op 2 %). Vanaf 2011 zou opnieuw een hogere groei mogelijk zijn. Bij dergelijk scenario zal de formule aanpassing vergen, eventueel kan bij voorbaat het probleem beperkt worden door de gehanteerde marges voor aanwending van de conjuncturele schommelingen bij te stellen (in plaats van bijv. 0,25 % - punt, maar 0,10 % - punt).

Hoofdstuk 3– ongewijzigd beleid en raming van de netto beleidsruimte

In hoofdstuk 2 werd de begrotingsnorm uiteengezet die van toepassing is voor de begrotingsjaren 2003 – 2004 en tevens werd een voorstel geformuleerd voor een nieuwe begrotingsnormering voor de eerstvolgende legislatuur (de begrotingsjaren 2005 – 2009). Toepassing van deze normen geeft een aanduiding van de bruto beleidsruimte die er in de eerstvolgende jaren beschikbaar zal zijn. We maakten daarbij een onderscheid tussen het begrotingsjaar 2004 en de begrotingsjaren 2005 – 2009. Voor die laatste begrotingsjaren werd de berekening in eerste instantie toegespitst op het geheel van de legislatuur. De berekeningen zijn richtinggevend.

De bekomen bruto beleidsruimte is echter niet volledig beschikbaar voor nieuw beleid. De dynamiek van de begroting bij ongewijzigd beleid moet immers vooraf in mindering gebracht worden. Deze fase wordt in dit hoofdstuk toegelicht en becijferd. Ten eerste komt de middelenraming bij ongewijzigd beleid aan de orde. In principe is die ook al volledig verwerkt in de begrotingsnorm zelf. Dat is niet het geval voor de uitgaven bij ongewijzigd beleid. De evolutie daarvan wijkt af van de toelaatbare groei van de uitgaven bij een strikte toepassing van de norm. Het verschil tussen beide wordt in mindering gebracht op de bruto beleidsruimte. Wat overblijft is de netto beleidsruimte waarover de regering in principe kan beschikken. We maken die berekening afzonderlijk voor 2004 en voor de volgende legislatuur in zijn geheel.

1. Raming van de middelen bij ongewijzigd beleid (2004, 2005 – 2009)

De raming van de middelen “ongewijzigd beleid” vertrekt in eerste instantie van een ongewijzigde financieringswet. Op eventuele aanpassingen aan de BFW in de loop van de volgende jaren in het kader van een communautair akkoord (bijv. meer fiscale autonomie) wordt niet vooruitgelopen. Ongewijzigd beleid impliceert ook dat er geen wijzigingen worden aangebracht aan de bestaande fiscale regelingen. Wel zijn een aantal maatregelen al in het vooruitzicht gesteld of opgenomen in het programmadecreet bij de aangepaste begroting 2003 of opgenomen in ontwerpdecreten die door de regering zijn goedgekeurd en in de komende maanden aan het parlement zullen voorgelegd worden. Die maatregelen worden doorgetrokken in de raming ongewijzigd beleid. Ongewijzigd beleid wil wel zeggen dat sommige eenmalige inkomsten die nu in de begroting 2003 worden voorzien niet verder worden doorgetrokken naar 2004.



Alle andere wijzigingen die eventueel in het vooruitzicht zouden worden gesteld (bijv. bijkomende lastenverlagingen) horen niet thuis onder ongewijzigd beleid en zijn te vatten binnen de bekomen netto beleidsruimte.

Hieronder bespreken we kort de belangrijkste hypothesen en de resultaten van de raming. De hypothesen worden meer in detail toegelicht en becijferd in bijlage I.

1.1. De belangrijkste hypothesen voor de middelenraming bij ongewijzigd beleid (2003 – 2004, 2005 – 2009)

De ramingen voor de ontvangsten in 2004 zijn uiteraard in het bijzonder bepaald door de matige vooruitzichten voor de economische groei in 2003 – 2004. Niettemin blijven we de reële BNI – groei voor 2003 houden op het niveau dat de Vlaamse regering in de aangepaste begroting 2003 heeft gehanteerd. De neerwaartse aanpassingen van de ramingen voor het BBP zouden – althans volgens de meest recente gegevens van het economisch budget voor 2004 – grotendeels gecompenseerd worden door opnieuw een forse verbetering van de ruilvoet. Voorzichtigheidshalve trekken we die hypothese niet volledig door en blijven we uitgaan van een BNI – groei voor 2003 van 1,8 % en voor 2004 van 2 %. Het INR rekent met respectievelijk 2 % en 2,1 %. Voor de ramingen in de volgende legislatuur hanteren we voorlopig een gemiddelde reële groei van 2 %. Dat is iets onder de potentiële groei die het planbureau vooropzet, maar uitgesproken beter dan wat de gemiddelde groeivoet is in de huidige legislatuur (1,67 % en uiteraard in de veronderstelling dat de verwachte groeivoeten voor 2003 – 2004 zich realiseren). Voor het overige houden we in 2004 geen rekening met overige structurele aanpassingen aan een aantal parameters (zoals Vlaams aandeel PB, denataliteit en leerlingenverdeling). Voor de ramingen 2005 – 2009 doen we dat wel.

1.2. De resultaten

In tabel 10 zijn de belangrijkste resultaten van de hier aangehouden hypothesen samengevat. Ze worden tevens vergeleken met de realisatie in 2001 – 2002 en met de aangepaste begroting 2003.

De effectief gerealiseerde ontvangsten in 2002 liggen fors onder het niveau van 2001. Op de algemene begroting zijn de ontvangsten in reële termen bijna 6 % lager dan in 2001. Drie factoren zijn daar in grote lijnen voor verantwoordelijk: in 2002 was er een forse negatieve verrekening voor de teveel gestorte federale middelen in 2001, vanaf 2002 zijn de opbrengsten van het kijk – en luistergeld grotendeels weggevallen en tenslotte heeft de Lambermonthervorming voor een tijdelijke breuk gezorgd (de overgedragen PB werd gecompenseerd voor de nieuwe gewestbelastingen, maar de nieuwe gewestbelastingen

werden maar voor 11/12 ° doorgestort). De laatste factor speelt geen rol bij de ontvangsten gemeten volgens het ESR – concept. Dat verklaart dan ook de lagere daling van de middelen, gemeten volgens het ESR - concept (- 4,6 %). Bovendien is de negatieve evolutie op de algemene begroting nog wat getemperd door stijgende ontvangsten op de instellingen die meegeconsolideerd worden met de algemene begroting (in hoofdzaak meer opbrengsten van de milieueffingen en meer opbrengsten door de persoonlijke bijdragen op het zorgfonds).

Tabel 10 – raming van de ontvangsten Vlaamse gemeenschap (2001 – 2002 realisaties, 2003 – 2004, 2005 – 2009) (in € mln)

	realisaties		aangepaste begroting 2003	raming initieel 2004	raming volgende legislatuur				
	2001	2002			2005	2006	2007	2008	2009
algemene begroting	17.086	16.342	17.406	17.621	18.350	18.924	19.635	20.334	20.753
reële groei		-5,90%	5,05%	0,13%	3,00%	1,60%	2,23%	2,03%	0,55%
middelen BFW			13.324	13.656	14.317	14.827	15.428	16.052	16.400
KVD	0	0	75	0	0	0	0	0	0
overdrachten institutionele overheid			44	0	0	0	0	0	0
gewestbelastingen			2.865	2.940	2.997	3.050	3.149	3.212	3.272
dotatie kijk - en luistergeld			467	469	476	483	490	498	505
overige - algemene middelen			486	473	476	478	481	484	487
toegewezen ontvangsten			146	83	84	85	86	88	89
ESR - geconsolideerd *	18.068	17.512	18.366	18.705	19.449	20.027	20.741	21.446	21.870
reële groei		-4,64%	3,43%	0,74%	2,85%	1,45%	2,04%	1,87%	0,47%
algemene begroting **	17.134	16.429	17.406	17.621	18.350	18.924	19.635	20.334	20.753
KVD	0	0	-75	0	0	0	0	0	0
overdrachten institutionele overheid			-44	0	0	0	0	0	0
eigen ontvangsten MINA - fonds, VIF, VLIF	359	352	435	432	432	433	435	439	443
eigen ontvangsten overige instellingen	576	731	643	652	667	670	671	673	675

* inclusief zorgfonds

** volgens de regels van ESR - 95 gecorrigeerd met verschuivingen in de registratie van gewestbelastingen, 2003 - 2009 effect in principe neutraal

De aangepaste begroting 2003 voorziet dan weer t.a.v. de realisaties in 2002 een reële groei van 5,05 %. Daarbij wordt gerekend op een positieve verrekening voor de doorstorting in 2002 en bovendien zijn er nog al wat eenmalige middelen voorzien in de aangepaste raming. De geraamde ontvangsten volgens het ESR – concept stijgen ook, maar minder (reëel 3,4 %). De afwijking heeft te maken met het feit dat de opbrengst van de verkoop van de activa niet in rekening wordt gebracht, alsook de overdrachten naar de begroting vanuit de institutionele overheid²⁹. Bovendien worden uitgesproken minder ontvangsten verwacht op de verschillende instellingen.

De raming (vanaf 2004) van de geconsolideerde middelen vertoont systematisch een iets lagere groei dan de groei op de algemene begroting, met uitzondering van 2004. Dat komt hoofdzakelijk doordat bij de consolidatie (volgens de ESR – criteria) de eenmalige opbrengsten van de verkoop van activa en van de overdrachten “institutionele overheid” niet in rekening worden gebracht en daardoor ook geen aanleiding zijn in 2004 tot een scherpe daling van die middelen. De reële vermindering van de ontvangsten op de algemene begroting in

²⁹ Het betreft de opbrengst van de liquidatie van het VERF.



2004 is overigens voor rekening van een aantal forse eenmalige ontvangsten die in de aangepaste begroting 2003 werden ingeschreven en in principe niet meer voorhanden zijn in 2004. Ook op de middelen BFW is er voor 2004 een matige groei te verwachten, o.m. omwille van een waarschijnlijke lichte negatieve verrekening met 2003. De aangepaste begroting 2003 is nog opgemaakt met een gemiddelde inflatie van van 1,4 %. In deze raming gaan we uit van 1,3 %. De dotatie 2004 zal de negatieve verrekening (€ 11,4 mln) moeten verwerken.

In 2005 is er dan weer een forse reële groei te verwachten, in het bijzonder omwille van een bijkomende impuls vanuit de herfinanciering van de gemeenschappen. In 2005 wordt ook gebruik gemaakt van het mechanisme dat de BFW voorziet in geval de gemiddelde groei in de periode 1993 – 2004 onder de 2 % blijft. Dat zou bij de nu aangehouden hypothesen voor 2003 – 2004 het geval zijn (we bekomen een gemiddelde groei van 1,93 %). In dat geval voorziet het mechanisme een bijpassing van de overgedragen PB in 2005 ten belope van maximaal 0,25 % van de overgedragen PB in 2004. Een dergelijke bijpassing zou uitkomen op € 24,5 mln.

Ook in 2007 stijgt de groei uit boven de gemiddelde groei van de andere jaren. Ook hier is weer het effect van het Lambermontakkoord voelbaar, vanaf 2007 wordt immers de BTW – dotatie aangepast aan de groei van het BNI (voor 91 %).

1.3. Vergelijking met de resultaten van andere meerjarenramingen

1.3.1 Meerjarenbegroting 2003 – 2006 (Vlaamse regering)³⁰

De meerjarenbegroting is beperkt tot 2006 en bevat uitsluitend ramingen voor de algemene begroting en de eigen ontvangsten op het MINA – fonds, het VIF en het VLIF.

vergelijking SERV - raming meerjarenbegroting

		aangepaste begroting		raming volgende legislatuur				
		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
algemene begroting	SERV - raming	17.406	17.621	18.344	18.895	19.566	20.222	20.891
	meerjarenbegroting	17.404	17.706	18.354	18.926			
eigen ontvangsten MINA - fonds, VIF, VLIF	SERV - raming	435	432	432	433	435	439	443
	meerjarenbegroting	435	435	435	435			

De regering houdt in de meerjarenbegroting voor 2004 rekening met een reële groei op de algemene begroting van 0,23 %. In onze raming komen we uit op een reële groei van 0,13 %. Belangrijkste verschillen worden verklaard door de verschillende hypothesen voor inflatie in 2003 en 2004. Voor 2004 houden wij op basis van de recente raming van het INR rekening

³⁰ Vlaams Parlement stuk 17 (2002 – 2003) – nr. 1-C.

met 1,1 %, de meerjarenbegroting gaat uit van 1,5%. Verder houdt de meerjarenbegroting ook rekening met een minder scherpe terugval in 2004 van de toegewezen ontvangsten.

De ramingen op de algemene begroting stemmen globaal grotendeels overeen voor de jaren 2005 – 2006, afgezien van het feit dat er een aantal substantiële afwijkingen zijn op de onderliggende delen.

1.3.2 De meerjarenraming van het planbureau voor de totaliteit van gewesten en gemeenschappen (2003 – 2008)

De recent gepubliceerde vooruitzichten 2003 – 2008 bevatten een raming van de ontvangsten op het niveau van de gewesten en gemeenschappen te samen. De gegevens voor 2001 – 2002 zijn overgenomen uit de nationale rekeningen (voor 2002 voorlopige resultaten). Globaal dalen de ontvangsten en de gemeenschappen in 2002 reëel met 1,3 %, in Vlaanderen is de daling scherper (o.m. omwille van het effect van fiscale maatregelen). Voor 2003 wordt gerekend op een reële stijging van 3,2 %. De begroting van de Vlaamse gemeenschap 2003 komt in vergelijking met de realisaties 2002 uit op een lichtjes hoger niveau. Vanaf 2004 voorziet het planbureau een gemiddelde reële groei van 2 %, met een uitschieter in 2005 van 2,6 % (omwille van de herfinanciering, gekoppeld aan een vrij hoge groei van het BNI). De raming van de SERV voor de jaren 2004 – 2009 is uitgesproken lager, in het bijzonder door het wegvallen van een aantal eenmalige middelen (effect in 2004) en een lagere gemiddelde BNI – groei (2,42 % tegenover 2 %). De gemiddelde groei van de ontvangsten voor de Vlaamse gemeenschap komt in de SERV – raming uit op 1,86 %. Bij deze raming is geen rekening gehouden met een gunstigere conjuncturele verwachtingen voor de jaren 2004 – 2006.

2. Raming van de uitgaven bij ongewijzigd beleid (2004, 2005 – 2009)

De raming van de uitgaven bij ongewijzigd beleid volgt het stamien dat tot nu toe in de begrotingsadviezen werd aangehouden. Er is één belangrijk verschil, vanaf nu worden de uitgaven geraamd op een geconsolideerde basis. M.a.w. niet alleen meer de algemene begroting is aan de orde maar de totaliteit van de Vlaamse overheid. De technische hypothesen die daarbij worden gehanteerd zijn toegelicht in bijlage II. We beperken ons in dit onderdeel tot een korte bespreking van de belangrijkste hypothesen en de meest opvallende resultaten van deze oefening.

2.1. De aanpak en de belangrijkste hypothesen voor de raming van de uitgaven bij ongewijzigd beleid

Zoals in het verleden wordt de uitgavenraming uitgevoerd op basis van ongewijzigd beleid en uitgaande van de kredieten die ingeschreven zijn in de lopende begroting (in dit geval de aangepaste begroting 2003).

De raming is wel iets complexer geworden dan in de vorige jaren omdat ze nu ook wordt uitgewerkt op basis van het ESR – concept. Dat is nodig omdat voortaan de toetsing van de begroting ook vanuit dat concept zal gedaan worden. We beschikken nu over volledig geconsolideerde ramingen voor de Vlaamse overheid. In de meerjarenbegroting die de regering aan het parlement heeft voorgelegd is dat nog niet het geval. Die meerjarenraming blijft nog uitsluitend vasthouden aan de concepten van beleidskredieten en betalingskredieten op de algemene begroting (enige correcties niet te na gesproken). Die categorieën zijn ook aanwezig in de SERV – raming, maar worden uitgebreid tot een volledig geconsolideerde raming van de Vlaamse begroting.

De structuur van de “raming ongewijzigd beleid” is als volgt.

We vertrekken van de kredieten zoals ingeschreven in de aangepaste begroting 2003, zowel de kredieten die toegekend worden in het begrotingsdecreet zelf (algemene begroting) als de geraamde begrotingsuitgaven op de verschillende geconsolideerde instellingen.

Algemeen principe is dat de nu voorziene kredieten en uitgaven op hetzelfde niveau gehandhaafd blijven in de volgende jaren, mits een hele reeks specifieke correcties worden toegepast:

- alle kredieten en uitgaven die betrekking hebben op lonen en wedden (en daarmee samenhangende sociale uitkeringen) worden aangepast voor de evolutie van de gezondheidsindex (aanpassingen bij overschrijding van de spilindex);

- de kredieten en uitgaven die daarvoor in aanmerking komen worden aangepast met de gemiddelde inflatie. Als het over werkingskredieten gaat wordt die inflatie maar voor 75 % toegepast;
- eenmalige kredieten of uitdovende programma's worden volgens de specifieke vooruitzichten aangepast;
- dotaties op de algemene begroting (naar geconsolideerde en niet geconsolideerde instellingen) worden berekend in functie van de uitgavenevolutive op die instellingen verminderd met de evolutie van de eigen ontvangsten en de verwachte aanwending van reserves³¹;
- kredieten waarvan de evolutie bepaald is door decretale of reglementaire voorzieningen (waarin ook volume-effecten meespelen) worden berekend in functie van de daarin voorziene mechanismen. Dat is bijv. het geval voor de onderwijskredieten, maar ook voor bijv. het gemeentefonds,;
- in wel bepaalde gevallen wordt de raming bovendien beïnvloed door extra bijkomende kredieten die voorvloeien uit reeds genomen beslissingen die nog niet of niet volledig zijn verdisconteerd in de begroting 2003 (dus nog niet op kruissnelheid opgenomen in de begrotingskredieten). Deze aanpassingen worden afzonderlijk toegepast.

De technische gegevens zijn samengevat in bijlage II. Bijzondere aandacht verdienen de hypothesen over de impact van reeds genomen beslissingen. Op het niveau van beleidskredieten gemeten veronderstellen we voor deze impact van reeds genomen beslissingen extra uitgaven zoals samengevat in tabel 11.

Tabel 11 – extra budgettaire impact van genomen beslissingen (in € mln)

extra impact genomen beslissingen	aangepaste begroting 2003	raming initieel 2004	raming volgende legislatuur				
			2005	2006	2007	2008	2009
werkgelegenheidsakkoord		11	-36	0	0	0	0
Arkimedes		0	20	0	0	0	-20
onderwijs		124	5	-1	-5	-5	-5
welzijn		53	37	3	3	3	3
cultuur		4	5	0	0	0	0
huisvesting		0	0	0	0	0	0
gemeenschappelijk vervoer		24	45	0	0	0	0
havendecreet		95	0	0	0	0	0
innovatie en onderzoek		60	0	0	0	0	0
vernieuwd beloningsbeleid		11	15	10	0	0	0

Deze extra impact is te begrijpen als bijkomende kredieten die nodig zijn bovenop de normale ontwikkeling van de kredieten. De cijfers in de tabel geven telkens de jaarlijkse stijging weer

³¹ Dat heeft meer in het bijzonder als gevolg dat het interen op reserves op die instellingen onmiddellijk mee verrekend wordt in de evolutie van de dotaties op de algemene begroting. Ongewijzigd beleid staat niet gelijk met gelijkblijvende dotaties, maar met eenzelfde niveau aan uitgaven op de betrokken instellingen.



t.a.v. het vorig begrotingsjaar. Een negatief cijfer wijst ofwel op een recurrente besparingsmaatregel of op het feit dat de genomen maatregelen een tijdelijk effect hebben. Nul staat gelijk met het doortrekken van de impact op hetzelfde niveau.

Voor het werkgelegenheidsakkoord voorziet de aangepaste begroting 2003 een provisioneel krediet van € 25 mln. Uitgaande van de globale enveloppe die de regering voor het sociaal akkoord heeft vooropgezet voor 2003 - 2004 en verminderd met de budgettaire impact van de voorgenomen lastenverlagingen³² rekenen we voor 2005 nog met een inschrijving van € 36 mln (of 11 mln meer dan in 2003). We nemen voorlopig aan dat voor de uitvoering van de voorgenomen maatregelen uitsluitend in 2003 – 2004 extra middelen beschikbaar zijn. Dat valt althans af te leiden uit de formele beslissing van de regering. De extra impuls valt dan ook weg. Doortrekking van de maatregelen (wat te verwachten is) zou in die hypothese moeten gecompenseerd worden op andere kredieten.

De extra impact voor de Arkimedes – regeling gaat uit van een snelle goedkeuring van deze maatregel in het parlement zodat de voorgenomen kortingen op de personenbelasting van toepassing kunnen worden vanaf het aanslagjaar 2004. Dat impliceert voor het eerst een budgettaire impact in 2005. Bij het ontwerpen van de maatregel werd gerekend op een globale budgettaire impact van € 78,75 mln, te spreiden over 4 jaar. Op de Vlaamse begroting wordt een overdracht naar de federale overheid ingeschreven. Voorlopig wordt geen rekening gehouden met een nieuwe schijf.

De extra impact voor onderwijs valt samen met drie groepen van maatregelen : de weerslag van de verschillende goedgekeurde cao's, de beslissing over de uitstapregeling en het uitdijend effect van het Tivoli – akkoord (optrekken van de werkingsmiddelen in het basisonderwijs). De regelingen voor het hoger onderwijs zijn volledig verwerkt in het model, maar niet meer apart onder extra impact opgenomen.

Voor welzijn valt de extra impact hoofdzakelijk samen met de nog resterende stijging van de kredieten voor de uitvoering van het sociaal akkoord voor de social profit. In 2004 komt ook het recent goedgekeurde inhaalprogramma voor de wegwerking van de wachtlijsten in de gehandicaptensector op kruissnelheid. Voor de gehele projectieperiode wordt bovendien uitgegaan van een jaarlijkse stijging van de voorzieningen in de thuiszorg van 1 %. Dat is een beperkte uitvoering van de vooropgezette programmatie (4 %).

Onder de rubriek cultuur vallen een aantal regelingen in verband met het gemeentelijk cultuurbeleid en de uitvoering van het decreet op de volksontwikkeling.

³² Reeds verwerkt langs de zijde van de middelen : € 15,7 mln in 2003 en € 20,75 in 2004.

Bij het gemeenschappelijk vervoer gaat het over de volledige uitvoering van de basismobiliteit, inclusief de versterking van de basismobiliteit in de grootstedelijke gebieden.

De extra impuls voor het havendecreet in 2004 is zodanig berekend dat de normale evolutie van de kredieten uitgaande van de aangepaste begroting 2003 gebracht wordt op het oorspronkelijk afgesproken niveau bij goedkeuring van de diverse uitvoeringsbesluiten inzake de subsidiëring van de havens (14 mld BEF, in prijzen 2000).

De voorgenomen impuls voor "innovatie en onderzoek" wordt beperkt tot 2004, uitgaande van de idee dat dit voornemen vooralsnog alleen maar de huidige regering bindt.

2.2. De resultaten – uitgaven bij ongewijzigd beleid

2.2.1 De resultaten van de SERV – meerjarenraming

In tabel 12 zijn de belangrijkste resultaten van de raming ongewijzigd beleid 2004 – 2009 samengevat. De resultaten worden vergeleken met de aangepaste begroting 2003³³. Tevens is de aangepaste begroting 2002 opgenomen. De uitgaven zijn samengevat voor de verschillende categorieën: respectievelijk begrotingsuitgaven, beleids- en betalingskredieten en ESR – geconsolideerde uitgaven.

De resultaten van de raming voor 2004 liggen naar gelang van de categorieën fel uit elkaar. De uiteenlopende samenstelling van die categorieën is daarvoor verantwoordelijk. Met uitzondering van de eigenlijke begrotingsuitgaven (algemene begroting) ligt de geraamde groeivoet in 2004 (t.a.v. de aangepaste begroting 2003) uitgesproken lager dan de reële groei van de aangepaste begroting 2003 t.a.v. die van 2002. Daarmee is aangegeven dat de verwachte groei voor 2004 eerder aan de matige kant ligt en zeker niet als overdreven kan beschouwd worden.

Uitgaven versus betalingskredieten

Als de regering de begroting 2004 opmaakt in de zin van ongewijzigd beleid op het niveau van de aangepaste begroting 2003 dan verwachten we een reële stijging van de begrotingsuitgaven op de algemene begroting van 3,35 %. Dat is 1,5 % meer dan de geraamde groei van de betalingskredieten. De afwijkende samenstelling van begrotingsuitgaven en betalingskredieten verklaart dat. Er is het verschil tussen de variabele kredieten (opgenomen in de begrotingsuitgaven) en de ontvangsten op de organieke fondsen

³³ Inclusief de bijkredieten voor de vorige jaren (€ 12,5 mln), in de ramingen 2004 – 2009 is daarmee nog geen rekening gehouden.



(opgenomen in de betalingskredieten). En de aangepaste begroting 2003 voorziet op het MINA - fonds en het VIF dat de uitgaven mede gefinancierd worden met de aanwending van een deel van de reserve voor € 274 mln. In onze raming voor 2004 veronderstellen we dat dit nog het geval is voor € 181 mln. Dat verschil komt in mindering op de betalingskredieten in 2004, een verschil dat niet tot uiting komt in de begrotingsuitgaven.

Tabel 12 – raming van de uitgaven Vlaamse gemeenschap (aangepaste begroting 2002 - 2003, raming 2004 – 2009) bij ongewijzigd beleid (in € mln)

		aangepaste	aangepaste	raming	raming volgende legislatuur				
		begroting	begroting	initieel	2005	2006	2007	2008	2009
		2002	2003	2004					
algemene begroting		16.799	17.375	18.155	18.507	18.975	19.241	19.488	19.846
	reële groei		2,10%	3,35%	0,43%	1,01%	-0,10%	-0,22%	0,33%
intresten		179	139	115	85	65	41	31	28
aflossingen		150	172	172	172	172	172	82	82
primaire uitgaven		16.470	17.064	17.868	18.251	18.739	19.029	19.375	19.737
beleidskredieten		17.273	17.960	18.370	18.843	19.270	19.550	19.915	20.263
	reële groei		2,65%	1,17%	1,06%	0,76%	-0,05%	0,36%	0,24%
betalingskredieten		17.230	17.974	18.507	18.834	19.306	19.548	19.875	20.226
	reële groei		2,98%	1,84%	0,26%	0,99%	-0,24%	0,17%	0,26%
ESR - geconsolideerd		18.084	18.654	19.259	19.500	19.981	20.185	20.497	20.837
	reële groei		1,83%	2,12%	-0,24%	0,95%	-0,47%	0,04%	0,16%
algemene begroting		16.799	17.375	18.155	18.507	18.975	19.241	19.488	19.846
aflossingen (excl Alesh)		-150	-143	-143	-143	-143	-143	-54	-54
dotaties geconsolideerde instellingen		-3.907	-3.985	-4.307	-4.421	-4.570	-4.645	-4.691	-4.779
KVD		-43	-42	-1	-1	-1	-1	-1	-1
uitgaven geconsolideerde instellingen*		5.427	5.520	5.624	5.628	5.788	5.803	5.819	5.889
correctie pensioenfondsen		-5	-5	-5	-5	-5	-5	-5	-5
correctie Alesh		-37	-66	-64	-65	-64	-65	-58	-58

* uitgaven op de instellingen exclusief begrote aflossingen, KVD, overdrachten naar begroting en reservevorming of belaste ok

Begrotingsuitgaven en betalingskredieten versus beleidskredieten

De groei van de beleidskredieten wordt voor 2004 vrij beperkt gehouden (1,17 %). Dat wordt niet doorgetrokken op het niveau van de uitgaven en de betalingskredieten. Dat heeft te maken met bijkomende druk op de uitgaven om vroeger aangegane verbintenissen te honoreren. De uitgaven stijgen sneller dan de nieuwe verbintenissen. Die inhaalbeweging is niet onrealistisch rekening houdend met de omgekeerde beweging in de aangepaste begroting 2003 t.a.v. 2002. We ramen een stijging van de GVK (verbintenissen op de algemene begroting die over meerdere jaren worden betaald) van € 38 mln. De stijging van de daarmee overeenstemmende GOK zou uitkomen op € 113 mln. Die kloof wordt volledig veroorzaakt door het in 2003 ingestelde mechanisme voor de dotatie van het gemeentefonds (eenmalige vermindering van het GOK in 2003 met € 131 mln). Op overige kredieten stijgen in de raming de GOK zelfs minder dan de GVK.

De VM (inclusief de GVK op het VIF) zouden in deze raming op hetzelfde niveau blijven (het wegvallen van een aantal voorzieningen zou de nominale stijging compenseren). De daarmee overeenstemmende VEK zouden daarentegen stijgen met € 256 mln (VEK), maar in betalingskredieten zou dat gecompenseerd door op het MINA - fonds en het VIF minder reserves aan te wenden (- € 93 mln). Niettegenstaande een daling van de geraamde begrotingsuitgaven op het MINA - fonds houden we toch rekening met een stijging van de dotatie aan het MINA - fonds van bijna € 66 mln. Dat komt doordat ook rekening wordt gehouden met minder aanwending van de reserves (tegenover een begrote aanwending in 2003 van ongeveer € 130 mln in 2004 nog een aanwending van ongeveer € 33 mln). Eenzelfde beweging wordt verondersteld op het VIF, waar wel nog rekening wordt gehouden met een lichte stijging van de uitgaven (ongeveer € 11 mln). We ramen het interen op de reserves in 2004 op het VIF op ongeveer € 61 mln tegenover € 141 mln in de aangepaste begroting 2003. Samen met de lichte stijging van de uitgaven geeft dat een bijkomende druk op de begrotingsdotatie van € 91 mln. Op het VIPA gaan we uit van min of meer een stabilisatie van de vereiste vereffeningskredieten, maar de afbouw van de reserve die zich in 2002 heeft doorgezet wordt verder doorgetrokken. Dat is dan aanleiding bij gelijkblijvende uitgaven tot een stijging van de begrotingsdotatie met € 27 mln.

Deze drie belangrijke investeringsfondsen verklaren al voor een belangrijk stuk de verwachte stijging van begrotingsdotaties en daarmee de druk op de uitgaven op de algemene begroting. Vermits bij deze stijgende begrotingsdotaties geen of weinig stijging van de finale uitgaven op die fondsen gemoeid is blijft het geconsolideerde effect eerder beperkt.

ESR – geconsolideerde uitgaven

De reële groei van deze uitgavencategorie zou uitkomen op 1,88 %. Die lagere groei in vergelijking met de andere indelingen heeft vooral te maken met het feit dat de uitgaven op de geconsolideerde instellingen volgens onze raming bij ongewijzigd beleid zeer matig zouden stijgen (met € 60 mln), maar wel meer zouden gefinancierd worden met dotaties vanuit de algemene begroting (+ € 322 mln t.a.v. de aangepaste begroting 2003). Die toenemende financiering via begrotingsdotaties is de keerzijde van de groeiende aanwending in de afgelopen jaren van de reserves op de verschillende instellingen. De matige stijging van de uitgaven op de instellingen is des te opvallender omdat er mag worden rekening gehouden met sterk groeiende uitgaven op het FFEU. Voorlopig houden we dat nog vrij beperkt.

De groeivoeten voor de verschillende categorieën in de periode 2005 – 2009 liggen veel dichterbij mekaar. Meest opvallend is de toch wel vrij gematigde groei die hieruit als ongewijzigd beleid kan gedistilleerd worden. De beleidskredieten zouden in die jaren gemiddeld een reële groei kennen van amper 0,48 %. Op geconsolideerd niveau ligt de gemiddelde reële groei nog uitgesproken lager: amper 0,10 %.



In tabel 13 is de nominale groei op het niveau van de beleidskredieten naar de onderscheiden componenten nader toegelicht.

Tabel 13 – de geraamde groei van de beleidskredieten, uitgesplitst naar componenten (2003, 2004 – 2009) (in € mln)

	aangepaste begroting 2003	raming initieel 2004	raming volgende legislatuur				
			2005	2006	2007	2008	2009
totaal		410	469	423	275	359	377
waarvan							
indexering lonen (in en buiten provisie)		156	116	185	102	157	177
gewone indexering		41	59	60	61	62	63
extra impact genomen beslissingen		382	91	12	-3	-2	-22
overige effecten		-169	203	166	115	142	158

In 2004 ligt het gewicht van de evolutie bij ongewijzigd beleid op de impact van reeds genomen beslissingen, vanaf 2005 neemt dat fors af. De negatieve “overige effecten” in 2004 hebben vooral te maken met het feit dat een aantal eenmalige initiatieven niet verder worden doorgetrokken.

2.2.2 Meerjarenbegroting 2003 – 2006 -Vlaamse regering versus SERV - raming

De meerjarenbegroting van de Vlaamse regering is niet uitgewerkt op geconsolideerde basis. De vergelijking is enkel mogelijk voor de begrotingsuitgaven, beleidskredieten en betalingskredieten en beperkt tot de jaren 2004 – 2006.

Onderstaand een vergelijking in nominale stijging van de kredieten:

		toename in € mln t.a.v. vorig begrotingsjaar			gecumuleerd t.a.v. 2003
		2004	2005	2006	
begrotingsuitgaven	SERV	780	348	463	1.592
	meerjarenbegroting	450	502	392	1.344
beleidskredieten	SERV	410	469	423	1.301
	meerjarenbegroting	343	563	405	1.311
betalingskredieten	SERV	533	322	468	1.323
	meerjarenbegroting	413	476	393	1.283

De afwijkingen zijn het grootst voor de raming van 2004 en dan vooral op het niveau van de begrotingsuitgaven en de betalingskredieten. Gecumuleerd voor de jaren 2004 – 2006 houdt de regering rekening met een stijging van de beleidskredieten die hoger is dan in de SERV – raming, maar daar zou in termen van begrotingsuitgaven en betalingskredieten (waarin ook de eigen ontvangsten van enkele fondsen mee zijn verrekend) maar een licht hogere (uitgaven) of zelfs lagere (betalingskredieten) stijging tegenover staan. De begrotingsuitgaven worden uiteraard positief beïnvloed door de daling van de financiële lasten (door de regering geraamd op € 34 mln). Daarmee rekening houdend zou de extra stijging van de begrotingsuitgaven t.a.v. de beleidskredieten in de jaren 2004 – 2006 beperkt zijn tot € 67 mln. Dat is weinig waarschijnlijk, alleen al rekening houdend met het feit dat in 2004 de procedure voor het gemeentefonds een stijging veroorzaakt van € 131 mln, bovenop de groei van de beleidskredieten. Het zou in ieder geval betekenen dat nauwelijks enige afbouw van de hoge impliciete schuld wordt verwezenlijkt. Dat kan alleen maar als de uitvoering van een aantal verbintenissen verder in de tijd wordt uitgespreid. De lagere groei van de betalingskredieten kan alleen maar verklaard worden doordat de administratie bij de berekening van de betalingskredieten geen rekening houdt met de aanwending van reserves op het MINA - fonds en het VIF. Wat voor de toekomst erg onwaarschijnlijk is.

3. Saldi en netto beleidsruimte (2003 -2004, 2005 – 2009)

in tabel 14 zijn de resultaten voor ongewijzigd beleid samengevat en geconfronteerd met de vereiste overschotten in het kader van de norm. Voor 2003 – 2004 gelden de overschotten van het huidige samenwerkingsakkoord, voor de periode 2005 – 2009 de overschotten zoals die blijken uit de toepassing van de voorgestelde begrotingsnorm bij de referentiegroei van 2 % voor het geheel van de periode. De resultaten worden ook vergeleken met de realisaties in 2001 – 2002.

Tabel 14 – resultaten ongewijzigd beleid, afwijkingen t.a.v. de saldi bij toepassing van de begrotingsnormen (in € mln)

	realisaties		aangepaste begroting	raming initieel	raming volgende legislatuur				
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
algemene begroting									
ontvangsten	17.086	16.342	17.406	17.621	18.344	18.895	19.566	20.222	20.891
reële groei		-5,90%		0,13%	2,97%	1,48%	2,02%	1,82%	1,78%
uitgaven	16.089	16.130	17.375	18.155	18.503	18.966	19.228	19.469	19.856
reële groei		-1,36%		3,35%	0,81%	0,99%	-0,12%	-0,24%	0,48%
begrotingssaldo	997	212	32	-534	-159	-72	339	753	1.035
beleidskredieten			17.960	18.370	18.839	19.262	19.537	19.896	20.273
reële groei				1,17%	1,44%	0,73%	-0,07%	0,34%	0,39%
betalingssaldien			17.974	18.507	18.829	19.297	19.534	19.856	20.236
reële groei				1,84%	0,63%	0,97%	-0,27%	0,15%	0,41%
ESR - geconsolideerd *									
ontvangsten	18.068	17.512	18.366	18.705	19.443	19.998	20.673	21.333	22.008
reële groei		-4,64%		0,74%	2,81%	1,34%	1,85%	1,67%	1,64%
uitgaven	16.129	17.454	18.654	19.259	19.496	19.972	20.172	20.478	20.847
reële groei		6,46%		2,12%	0,13%	0,93%	-0,49%	0,02%	0,30%
saldo	1.939	58	-288	-553	-53	26	501	855	1.161
norm			442	425	522	402	379	304	207
afwijking			-730	-978	-576	-376	122	552	954
afwijking in % uitgaven			-3,91%	-5,08%	-2,95%	-1,88%	0,60%	2,69%	4,58%

* inclusief het zorgfonds

De aangepaste begroting 2003 werd ingediend met een licht begrotingsoverschot op de algemene begroting van € 32 mln. Het geconsolideerde saldo berekend volgens de ESR –

methodologie (en zonder rekening te houden met de vooropgezette onderbenutting) komt echter uit op een tekort van € 288 mln. Tot en met 2006 zouden de begrotingen bij ongewijzigd beleid aanleiding zijn tot een begrotingstekort op de algemene begroting, pas vanaf 2007 zouden er opnieuw begrotingsoverschotten zijn die snel zouden oplopen. Een gelijkaardig patroon is er voor het geconsolideerd saldo: tot en met 2005 een tekort, in 2006 min of meer een evenwicht en vanaf 2007 snel oplopende overschotten.

De tabel geeft aan dat tot en met 2006 het geconsolideerde saldo zoals het blijkt uit de geraamde begrotingen bij ongewijzigd beleid negatief afwijkt t.a.v. de begrotingsnormen. In de aangepaste begroting 2003 is dat een afwijking met € 730 mln. Een begroting 2004 bij ongewijzigd beleid zou een afwijking kennen van € 978 mln, in 2006 zou die afwijking nog € 376 mln bedragen. Als de regering de begrotingsnormen wil respecteren dan zal ze in 2003 een kloof van € 730 mln moeten wegwerken in de concrete uitvoering van de begroting. Als ze bovendien een begroting opmaakt die in overeenstemming is met wat hier als ongewijzigd beleid wordt geraamd dan wordt die kloof nog groter in 2004. De eerste jaren van de volgende legislatuur kennen dezelfde problemen, zij het in een matiger vorm.

3.1. De uitvoering van de begroting 2003

De regering gaat er terecht vanuit dat op de begrote uitgaven er onvermijdelijk een marge aanwezig is. Traditioneel wordt een deel van de begrote kredieten niet uitgevoerd. Voor de begroting 2003 mikt de regering op een onderbenutting op de algemene begroting van 1 % van de begrotingskredieten (€ 174 mln). Daarnaast rekent ze er op dat op de te consolideren instellingen (inclusief het zorgfonds) de afname van de reserves zal beperkt worden tot € 15 mln³⁴. Dergelijk resultaat op de instellingen vergt een verbetering t.a.v. het nu begrote ESR – saldo op die instellingen van € 485 mln. Tenzij er kan gerekend worden op bijkomende eigen ontvangsten op die instellingen (in vergelijking met de begrotingsramingen), dan moet die verbetering volledig worden gerealiseerd via de uitgaven. Globaal leveren de doelstellingen van de regering inzake de onderbenutting op de begroting 2003 € 659 mln op. Als die doelstellingen worden gehaald dan blijft er nog een kloof van € 71 mln over.

Zijn deze doelstellingen haalbaar? Zal dat extra inspanningen vergen van de regering om de uitgaven te beheersen en wat zijn daarvan de eventuele gevolgen voor de uitvoering van de voorgenomen initiatieven?

Een deel van de kloof kan eventueel overbrugd worden door bijkomende ontvangsten in vergelijking met de ramingen in de aangepaste begroting. Veel valt daar echter niet van te verwachten. Voorlopig hanteren we zelf in onze ramingen in 2003 een vermoedelijke

³⁴ De regering zet een maximaal interen op de DAB's en VOI voorop van 74,4 mln, dat is echter zonder rekening te houden met het zorgfonds, waarop volgens de ingediende begroting een saldo zal gerealiseerd worden van € 59,4 mln.



opbrengst van de gewestbelastingen die ongeveer € 16 mln hoger ligt dan de ramingen in de aangepaste begroting 2003. Als de federale overheid de middelen van de BFW voor 2003 afstemt op de meest recente parameters en voor het BNI en de inflatie de ramingen gebruikt van het economisch budget 2004, dan is ook in die categorie enige bijkomende middelen in 2003 te verwachten. Veel zal dat echter niet zijn. We houden het dan ook voorlopig op de middelenraming zoals die blijkt uit de aangepaste begroting 2003.

Het volle gewicht komt te liggen op de uitgaven. Let wel het gaat over de finale uitgaven van de geconsolideerde Vlaamse overheid. Eventuele beperkingen van bijv. de dotaties aan de verschillende DAB's en VOI op de algemene begroting levert in een geconsolideerde benadering niets op als die beperkingen niet op dezelfde manier worden doorgevoerd langs de zijde van de uitgaven op de DAB's en de VOI. Het traditionele begrotingssaldo op de algemene begroting wordt er positief door beïnvloed, maar voor de toetsing aan de ESR – norm heeft dat geen enkel belang. Hetzelfde geldt voor bijv. het schrappen van de voorziene kredieten voor “kredietverleningen en participaties” of voor de bijdrage van de Vlaamse begroting aan Alesh (wat in 2001 – 2002 telkens het geval was).

Om de kloof van € 730 mln te overbruggen moeten die finale uitgaven voor de totale Vlaamse overheid in 2003 beperkt worden tot € 17.924 mln. Dat is gelijk aan de nu begrote finale uitgaven van € 18.654 verminderd met € 730 mln.

Voor de uitvoering van de begroting 2003 (en dus voor de aanwending van de beschikbare finale uitgaven) hanteren we ook het principe van ongewijzigd beleid. Daarbij nemen we aan dat de regering en de beheerders van DAB's en VOI in 2003 eenzelfde beleid voeren als in 2002, tenminste wat het niveau van aanwending van beschikbare kredieten en begrote uitgaven betreft. Impliciet veronderstellen we daarbij ook dat bij de raming van de begrotingskredieten en de begrotingsuitgaven men in 2003 niet scherper of minder scherp is geweest als in 2002. We houden wel rekening met een beperkt aantal specifieke omstandigheden die de uitvoering en de aanwending van de kredieten kunnen beïnvloeden. In eerste instantie nemen we aan dat de regering de voorziene conjunctuurreserve op de algemene begroting (€ 34,7 mln) niet gebruikt voor uitgaven, maar omzet in een dotatie aan het FFEU. Verder houden we er rekening mee dat de overschrijding van de spilindex in mei 2003 aanleiding is tot uitgaven ten belope van € 65 mln (wat meer is dan wat in de begroting op de provisionele kredieten is voorzien, maar kan gefinancierd worden met beschikbare overdrachten).

Op grond van deze hypothesen komen we tot een voorafbeelding van de uitvoering van de begroting 2003. In tabel 15 zijn de belangrijkste resultaten samengevat.

We komen uit op een realisatie die net onder het maximum bedrag aan finale uitgaven ligt om bij de ontvangsten uit de aangepaste begroting 2003 in overeenstemming te zijn met de norm. Het verschil bedraagt ongeveer € 25 mln. We mogen aannemen dat de regering bij het

aanhouden van het aanwendingsbeleid zoals in 2002 er zal in slagen om de begrotingsdoelstellingen voor 2003 te realiseren.

Tabel 15 – voorafbeelding uitvoering 2003 (geconsolideerde finale uitgaven) (in € mln)

	kredieten eigen aan begrotingsjaar			geraamde realisatie		
	decreet	overdrachten	beschikbaar	begrotings jaar	overgedragen kredieten	totaal
algemene begroting	13.298	402	13.700	12.604	393	12.996
NGK	(10.453)	(265)	(10.717)	(9.967)	(393)	(10.360)
GOK	(2.763)	(36)	(2.799)	(2.565)		(2.565)
VRK	(82)	(102)	(183)	(72)		(72)
geconsolideerde instellingen	5.470		5.470	4.901		4.901
totaal	18.768	402	19.170	17.505	393	17.898

Dergelijk resultaat heeft natuurlijk een keerzijde. Het betekent immers dat een niet onbelangrijk deel van de voorgenomen kredieten niet worden gebruikt. Een deel daarvan gaat definitief verloren, een deel wordt overgedragen naar het volgend jaar en een deel wordt omgezet in een dotatie aan het FFEU.

In sommige sectoren blijft het aanwendingspercentage van de beschikbare kredieten (ordonnanceringskredieten op de algemene begroting en begrote uitgaven op de instellingen) in dat geval vrij laag.

Op de algemene begroting (en het is dan beperkt tot de finale ESR – uitgaven, dus exclusief de dotaties aan de instellingen en exclusief de aflossingen) zouden in deze hypothese een aantal organisatieafdelingen laag scoren. Economie zou op de betrokken uitgaven een aanwendingspercentage halen van 79,7 %. Landbouw zou het nog slechter doen met 61,7 %. Leefmilieu (en de dotatie aan het MINA - fonds buiten beschouwing gelaten) zou bij dergelijke hypothese stranden op een aanwending van 75,3 %, huisvesting op 88,6 en waterwegen op 82,5 %. De geraamde uitvoering op de instellingen zou opnieuw impliceren dat van de begrote uitgaven (en dus zonder de belaste ordonnanceringskredieten in rekening te brengen) op een aantal belangrijke DAB's of VOI een substantieel deel niet gebruikt wordt in 2003. Het MINA - fonds zou bij dergelijke hypothese blijven hangen op een aanwendingspercentage van 82,9 %, het VIF zou slechts 79,6 % van de begrote uitgaven effectief nodig hebben en het VIPA zou opnieuw stranden op een lage benutting van 67 % en het Hermesfonds zou nauwelijks hoger liggen (69,7 %).

Men kan dergelijke aanwendingspercentages vanuit het oogpunt van de begrotingsoverschotten toejuichen, ze zijn aan de andere kant geen aanduiding van een erg accurate uitvoering van de voorgenomen beleidsinitiatieven.



3.2. De netto beleidsruimte in 2004

De raming “ongewijzigd beleid” maakt de kloof tussen de begroting en de norm in 2004 nog groter. De verwachte groei van de geconsolideerde finale uitgaven t.a.v. de aangepaste begroting 2003 zal moeten naar beneden bijgesteld worden, tenzij de regering er op rekent in 2004 een groter deel van de voorziene kredieten en uitgaven niet aan te wenden. Het in werkingtreden van de nieuwe beleidsstructuur in het kader van Beter Bestuurlijk Beleid zou daartoe misschien een aanleiding kunnen zijn. De omschakeling van de verschillende DAB's en VOI naar de nieuwe verzelfstandigde agentschappen (IVA's en EVA's) kan inderdaad aanleiding geven tot enige vertraging in de uitvoering van sommige programma's. Belangrijke bestuurlijke hervormingen (zoals bijv. de regionalisering) hebben in het verleden ook tot dergelijke effecten geleid.

Dat kan echter niet in overeenstemming gebracht worden met de doelstellingen van de bestuurlijke hervorming. Integendeel, het moet de bedoeling zijn dat de administratie en de agentschappen effectiever uitvoeren wat in de begrotingen aan beleidsmogelijkheden wordt gecreëerd. Het is echter aannemelijk dat in 2004 daar nog niet direct effecten van te verwachten zijn. Ongewijzigd beleid wat de opmaak van de begrotingen betreft kan dan ook in 2004 worden doorgetrokken naar de aanwending van de begroting. De groeivoet die hierboven bij ongewijzigd beleid werd geraamd voor de geconsolideerde finale uitgaven mag worden toegepast op de geraamde realisatie in 2003, met dien verstande dat we aannemen dat in 2003 de uitgaven ook effectief beperkt blijven tot wat de norm toelaat.

In dergelijke hypothese valt rekening te houden met een stijging van de primaire uitgaven bij ongewijzigd beleid van € 604 mln. De bruto beleidsruimte bedraagt € 337 mln, zodat de regering voor 2004 geconfronteerd wordt met een besparing t.a.v. ongewijzigd beleid van ongeveer € 267 mln.

3.3. De netto beleidsruimte voor de volgende legislatuur (2005 – 2009)

In tabel 16 is een eerste raming gemaakt van de netto beleidsruimte voor nieuw beleid (bovenop ongewijzigd beleid) in de volgende legislatuur.

De raming van de bruto beleidsruimte is afgeleid van de voorgestelde begrotingsnorm voor de jaren 2005 – 2010 uitgaande van een referentiegroei voor het BNI van 2 %. De jaarlijkse bruto beleidsruimte stemt overeen met de jaarlijkse toelaatbare groei van de geconsolideerde primaire uitgaven, uitgaande van het niveau in 2004 dat overeenstemt met de begrotingsnorm voor 2004.

De raming van de jaarlijkse groei bij ongewijzigd beleid is eveneens afgeleid van de hierboven geraamde begrotingen bij ongewijzigd beleid. We passen die groei evenwel ook toe op het niveau van 2004 dat overeenstemt met de realisatie van de begroting 2004 op basis van de norm. Bovendien brengen we nog een correctie aan die overeenstemt met een licht stijgende aanwendingsgraad van de begrotingskredieten. De aangepaste begroting 2003 kan in overeenstemming gebracht worden met de normvereisten als de uiteindelijke finale geconsolideerde uitgaven 3,91 % onder de begrotingskredieten blijven (algemene begroting en instellingen). Voor 2004 veronderstellen we dat dit aanwendingspercentage ongewijzigd blijft. Vanaf 2005 zou de bestuurlijke hervorming aanleiding moeten zijn tot een hogere uitvoering van de begrotingen. Vandaar de correctie die overigens niet zo spectaculair is. Als hypothese nemen we aan dat de onderbenutting geleidelijk afneemt om in 2009 uit te komen op 2,91 %.

Tabel 16 – netto beleidsruimte 2004, 2005 – 2009 bij toepassing van de begrotingsnormen (in € mln)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	gecumuleerd 2005-2009
bruto beleidsruimte	337	670	695	721	747	775	3.608
groei ongewijzigd beleid*	604	298	524	304	403	507	2.036
netto beleidsruimte	-267	372	171	417	345	268	1.573
* waarvan aanwendingsimpuls	0	44	43	85	84	125	380

In vergelijking met de verwachte realisatie in 2004 zou bij toepassing van de voorgestelde begrotingsnorm het niveau aan primaire uitgaven in 2009 € 3,6 mld hoger mogen zijn. Iets meer dan € 2 mld zou daarvan ingenomen worden door de dynamiek bij ongewijzigd beleid, de rest (€1,57 mld) is in principe beschikbaar om de groei voor nieuwe initiatieven op te vangen. Voor het geheel van de legislatuur betekent dat toch wel dat de volgende regering t.a.v. ongewijzigd beleid beschikt over een globale ruimte voor nieuwe initiatieven van ongeveer € 4,75 mld. De samenstelling van dit bedrag is als volgt (in € mln):

2005	372	372	372	372	372	1.862
2006		171	171	171	171	685
2007			417	417	417	1.250
2008				345	345	689
2009					268	268
	372	544	960	1.305	1.573	4.754

Vanzelfsprekend is deze ruimte afhankelijk van een hele reeks hypothesen. Op de eerste plaats zijn er uiteraard de hypothesen die de groei van de bruto beleidsruimte bepalen. Maar de beschikbare netto ruimte is ook afhankelijk van de vrijmatige groei die voor ongewijzigd beleid wordt vooropgezet en die bovendien vertrekt van de veronderstelling dat de Vlaamse regering erin slaagt om 2004 af te sluiten met een overschot van € 425 mln. Als dat niet het geval is dan is in ieder geval al de ruimte in 2005 bij te sturen. Blijkt de dynamiek bij ongewijzigd beleid onderschat te zijn dan zal de netto beleidsruimte naar beneden moeten bijgesteld worden. Voor alle duidelijkheid wijzen we er op dat wij voor de periode 2005 – 2009 rekening houden met een gemiddelde reële groei van de primaire uitgaven van amper 0,53 %. Dat is hoe dan ook laag. De bekomen netto beleidsruimte is dan ook met de nodige omzichtigheid om te zetten in eventuele pakketten voor nieuwe beleidsinitiatieven. Het ware raadzaam om een gedeelte daarvan voorlopig nog in reserve te houden. Een actualisering binnen enige maanden moet daar meer uitsluitsel over geven met het oog op de prioriteiten voor de volgende legislatuur (na de regionale verkiezingen van volgend jaar).

De hier berekende netto beleidsruimte voor het geheel van de legislatuur kan op het eerste gezicht veel lijken. Het is duidelijk minder dan wat de regering in deze legislatuur op stapel heeft gezet, zelfs als rekening wordt gehouden met een compensatie via heroverwegingen. Indien bijv. de recurrente besparing op ongewijzigd beleid in 2004 niet wordt doorgevoerd dan is al € 1,3 mld van de beschikbare ruimte opgeslorpt. Een programma van de allure van de afschaffing van het kijk – en luistergeld heeft al over het geheel van de legislatuur een impact van € 2,35 mld. En een eventuele jaarlijkse extra impuls voor “innovatie en onderzoek” van € 60 mln neemt over het geheel van de legislatuur al een ruimte in van € 900 mln.

Bijlage I – aanwending van de begrotingskredieten op de begroting 2002

Departementen en sectoren	Decretaal	Beschikbaar	FFEU	in 2002	in 2003	Uitv%
hogere entiteiten	117	117	0	110	2	95,2%
cöördinatie	100	101	12	63	12	74,1%
AFZ	662	841	134	363	3	43,5%
<i>financiële lasten</i>	208	207	4	204	0	98,5%
<i>provisionele kredieten</i>	103	174	0	0	0	0,0%
<i>overige</i>	350	460	130	159	3	35,2%
onderwijs	7.224	7.243	15	7.115	64	99,1%
<i>basisonderwijs</i>	2.137	2.137	8	2.112	16	99,6%
<i>secundair onderwijs</i>	2.901	2.901	0	2.894	7	100,0%
<i>hobu</i>	555	556	1	552	0	99,3%
<i>universiteiten</i>	713	713	0	696	2	97,9%
<i>overige</i>	918	936	5	861	39	96,2%
welzijn, volkgezondheid en cultuur	2.815	2.816	4	2.626	52	95,1%
<i>welzijn en volkgezondheid</i>	2.299	2.293	4	2.207	32	97,6%
<i>(infrastructuur)</i>	127	126	0	120	0	95,8%
<i>(jeugdbijstand)</i>	201	201	0	198	0	98,4%
<i>(gezinsaanleggen)</i>	657	656	1	603	16	94,3%
<i>(gehandicaptenzorg)</i>	977	981	0	967	0	98,6%
<i>(volkgezondheid)</i>	158	155	1	140	6	94,0%
<i>(overige)</i>	183	179	2	183	10	108,1%
<i>cultuur, sport en toerisme</i>	516	523	0	420	21	84,2%
EBWL	2.940	3.018	10	2.761	88	94,4%
<i>economie</i>	460	447	2	338	1	76,0%
<i>(algemeen)</i>	92	80	0	46	0	58,5%
<i>(economische expansie)</i>	256	258	0	246	0	95,2%
<i>(overige)</i>	112	110	1	47	1	43,2%
<i>werkgelegenheid en beroepsopl.</i>	801	887	0	864	4	97,8%
<i>binnenlandse aangelegenheden</i>	1.608	1.611	7	1.503	80	98,3%
<i>landbouw</i>	71	73	1	56	3	80,2%
LIN	3.000	3.082	25	2.585	24	84,6%
<i>milieu, natuur, land- en waterbeh.</i>	852	903	1	714	5	79,5%
<i>r.o., huisvesting, monum/landsch.</i>	464	483	3	417	1	86,5%
<i>vervoer en infrastructuur</i>	1.685	1.696	21	1.455	18	86,8%
<i>(AWW)</i>	664	672	20	623	4	93,4%
<i>(AWZ)</i>	329	350	1	285	6	83,2%
<i>(overige)</i>	691	674	0	547	7	82,2%
wetenschap, innovatie en media	790	820	2	733	22	92,0%
<i>wetenschap en innovatie</i>	405	406	1	350	20	91,1%
<i>(algemeen)</i>	147	147	0	128	6	91,2%
<i>(academische finaliteit)</i>	106	106	0	81	14	89,4%
<i>(economische finaliteit)</i>	153	154	0	142	0	92,2%
<i>media</i>	385	414	1	383	2	92,9%
interdepartementaal	585	623	15	565	11	92,4%
TOTAAL	18.234	18.662	217	16.922	278	92,2%

Bijlage II – hypothesen gebruikt bij de middelenraming 2003 – 2004, 2005 – 2009

1. Hypothesen voor de jaren 2003 – 2004

1.1. De middelen op basis van de BFW (samengevoegde en gedeelde belastingen)

De aangehouden hypothesen zijn samengevat in tabel II-a.

De evolutie van de samengevoegde (PB – gewest) en gedeelde (PB – gemeenschap en BTW) belastingen is afhankelijk van macro-economische en demografische parameters.

De macro-economische parameters zijn “reële groei BNI”, “inflatie” en “opbrengst van de PB”. De demografische parameters gaan over de bevolkingsevolutie, de denataliteitscoëfficiënt en de verdeling van het aantal leerplichtige leerlingen over de beide gemeenschappen.

De demografische parameters worden op het niveau gehouden zoals gebruikt voor de aangepaste begroting 2003. In werkelijkheid kan worden rekening gehouden met een verbetering van de denataliteitscoëfficiënt (ten gevolge van de demografische evolutie langs Franstalige kant), maar aan de andere kant is er zeker rekening te houden met een verslechtering van het Vlaamse aandeel in de verdeling van het aantal leerlingen. De effecten zullen mekaar grotendeels compenseren. De evolutie van de totale bevolking is van belang voor de berekening van de regionale fiscale capaciteit en daarvan afgeleid de gewestelijke solidariteitsbijdrage. Voor Vlaanderen heeft dat geen belang.

De opbrengst van de PB op zich is voor het mechanisme van de BFW niet van belang, wel de evolutie van het gewestelijk aandeel. In het verleden is er sprake van een bijna systematische stijging van het Vlaamse aandeel in de opbrengst van de PB³⁵. We veronderstellen voorlopig dat het aandeel van Vlaanderen op het laatst bekende niveau blijft (dat is een onderschatting).

BNI en inflatie worden specifiek bepaald.

³⁵ Van 63,88 % in het aanslagjaar 1995 tot 64,83 % in het laatst bekende aanslagjaar 2001. Een stijging van het gewestelijk aandeel heeft als gevolg dat de jaarlijkse groei van de PB – dotatie stijgt met een groeivoet die hoger ligt dan de groei van het BNI.

De jaarlijkse groeivoet van het reële BNI

Reële BNI in de jaren 2000 – 2002

Vorig jaar is duidelijk gebleken dat rekening moet worden gehouden met een mogelijke herziening door het INR van de groeivoeten in de afgelopen 3 jaar. De groeivoeten die gebruikt werden voor de definitieve verrekening van de BFW – middelen in 2002 kunnen nog aangepast worden voor de berekeningen vanaf 2003. Voorlopig zijn daar nog geen definitieve gegevens over bekend. Alleen geeft de eerste officiële raming van het INR voor 2002³⁶ een lichte stijging aan van het BNI in vergelijking met de groeivoet die aangehouden is voor de definitieve berekening van 2002. 2000 en 2001 worden op het niveau gehouden van september vorig jaar. De licht herziene raming van 2002 wordt verder gebruikt, voor het overige voorlopig geen verdere aanpassingen. Een eventuele marge is in acht te nemen.

Reële BNI in 2003

De aangepaste begroting gaat uit van een reële BNI – groei voor 2003 van 1,8 % (op hetzelfde niveau van 2002). Dat stemt overeen met de ramingen van het planbureau van maart 2003³⁷. Daarin wordt rekening gehouden met een BBP – groei van 1,3 % en – weliswaar op een iets lager niveau dan vorig jaar – opnieuw een verbetering van de ruilvoet. De reële BNI – groei zou daarmee uitkomen op 1,8%. In de recente middellange termijnvooruitzichten 2003 – 2008 komt het planbureau uit op een iets lagere raming, de ruilvoetverbetering zou wel gehandhaafd blijven. Voor 2003 wordt een BNI – groei gehanteerd van 1,72 %. Tenslotte is er de meest recente raming van het INR voor het economisch budget 2004³⁸ dat dienstig is voor de opmaak van de aangepaste federale begroting 2003 en de initiële begroting 2004. De ramingen voor het BBP zijn naar beneden bijgesteld, maar er wordt wel rekening gehouden een forsere ruilvoetverbetering. In 2002 leverde de ruilvoetverbetering een positieve afwijking tussen BBP en reëel BNI op van 1,1 %. Voor 2003 wordt rekening gehouden met een positieve afwijking van 1%, wat uiteindelijk zou neerkomen op een reële groei van het BNI van 2 % voor 2003.

Deze recente raming van juni gaat o.m. uit van een “zeer bescheiden groei”(kwartaal-op-kwartaalgroei): in het eerste kwartaal (voorlopige ramingen) 0,2%, in het tweede kwartaal een nulgroei en pas enige opleving in de tweede jaarhelft (met respectievelijk 0,3 en 0,4 % in het derde en vierde kwartaal). Op jaarbasis geeft dat een groei van 1 % voor het BBP tegen constante prijzen.

³⁶ Nationale Rekeningen Deel 1 – jaaraggregaten 2002 INR april 2003.

³⁷ Economische vooruitzichten 2003 Federaal Planbureau, 10 maart 2003.

³⁸ Economische begroting 2004 Federaal Planbureau, 20 juni 2003.



Op grond van deze gegevens zou een aanpassing van de groeivoet voor 2003 t.a.v. de aangepaste begroting 2003 (zoals ingediend door de Vlaamse regering in het Vlaams parlement) kunnen overwogen worden. Enige voorzichtigheid blijft geboden (ook rekening houdend met minder gunstige prognoses vooropgezet door andere conjunctuurvoorspellers). We houden het voor 2003 op de BNI – groei van 1,8 %.

Reële BNI in 2004

Voor 2004 wordt een verbetering van de groeivoet in het vooruitzicht gesteld. In de economische begroting voor 2004 raamt het INR de BBP – groei voor 2004 op 1,8 %, met nog een lichte verbetering van de ruilvoet. Voorzichtigheid blijft nochtans aangewezen, we houden het voorlopig op 2 %. Dat is in ieder geval uitgesproken veel minder dan de groeiverwachtingen die het planbureau recent in de middellange termijnvooruitzichten 2003 – 2008 vooropzette voor het jaar 2004: een BBP – groei van 2,3 % en een BNI – groei van 2,75 %.

Inflatie 2003 – 2004

Het INR federale planbureau raamt de gemiddelde inflatie voor 2003 op 1,3 % (licht lager dan wat in de aangepaste begroting 2003 is gehanteerd). Voor 2004 wordt voorlopig uitgegaan van een gemiddelde inflatie van 1,1 %.

Tabel II-a – parameters berekening middelen BFW 2003 – 2004

	2001	2002		definitief	2003		vermoedelijk	2004
	definitief	aangepaste begroting			aangepast			
		federaal	Vlaams		federaal	Vlaams		
reële groei BNI	1,00%	1,00%	1,00%	1,80%	1,80%	1,80%	1,80%	2,00%
herziene reële groei BNI *	0,50%			1,82%				
inflatie	2,47%	1,60%	1,60%	1,64%	1,40%	1,40%	1,30%	1,10%
opbrengst personenbelasting**	a.j. 2000	a.j. 2000	a.j. 2000	a.j. 2001	a.j. 2001	a.j. 2001	a.j. 2001	a.j. 2001
vlaanderen	16.869,5	16.869,5	16.869,5	17.965,2	17.965,2	17.965,2	17.965,2	17.965,2
wallonië	7.712,0	7.712,0	7.712,0	8.098,5	8.098,5	8.098,5	8.098,5	8.098,5
brussel	2.439,7	2.439,7	2.433,0	2.590,6	2.590,6	2.590,6	2.590,6	2.590,6
totaal	27.021,2	27.021,2	27.014,5	28.654,3	28.654,3	28.654,3	28.654,3	28.654,3
waarvan duitstalig	139,3	139,3	139,3	145,7	145,7	145,7	145,7	145,7
totale bevolking**	1/01/2000	1/01/2000	1/01/2000	1/01/2001	1/01/2001	1/01/2001	1/01/2001	1/01/2001
vlaanderen	5.940.251	5.940.251	5.940.251	5.952.552	5.952.552	5.952.552	5.952.552	5.952.552
wallonië	3.339.516	3.339.516	3.339.516	3.346.457	3.346.457	3.346.457	3.346.457	3.346.457
brussel	959.318	959.318	959.318	964.405	964.405	964.405	964.405	964.405
totaal	10.239.085	10.239.085	10.239.085	10.263.414	10.263.414	10.263.414	10.263.414	10.263.414
waarvan duitstalig	70.831	70.831	70.831	71.036	71.036	71.036	71.036	71.036
inwoners jonger dan 18 jaar***	30/06/2000	30/06/2001	30/06/2001	30/06/2001	30/06/2002	30/06/2001	30/06/2002	30/06/2002
gemeten op	1/02/2002	1/02/2002	1/02/2002	1/08/2002	1/08/2002	1/08/2002	1/08/2002	1/08/2002
nederlandstalig gebied	1.218.775	1.212.048	1.210.464	1.212.781	1.207.053	1.207.053	1.207.053	1.207.053
franstalig gebied	727.555	728.955	727.879	729.280	729.799	729.799	729.799	729.799
brussel	205.066	207.186	205.517	207.869	210.639	210.639	210.639	210.639
totaal	2.151.396	2.148.189	2.143.860	2.149.930	2.147.491	2.147.491	2.147.491	2.147.491
verdeling aantal leerlingen****								
vlaamse gemeenschap	821.181	821.181	821.181	821.758	821.758	821.758	821.758	821.758
	56,97%	56,97%	56,97%	56,94%	56,94%	56,94%	56,94%	56,94%
franse gemeenschap	620.311	620.311	620.311	621.349	621.349	621.349	621.349	621.349
	43,03%	43,03%	43,03%	43,06%	43,06%	43,06%	43,06%	43,06%

1.2. De gewestbelastingen

Uitgangspunt van de raming zijn de reële ontvangsten op de gewestbelastingen in 2002. De effectief gerealiseerde ontvangsten in 2002 moeten echter voor de nieuwe “Lambermontbelastingen” gecorrigeerd worden. In 2002 heeft Vlaanderen die slechts voor 11/12° ontvangen³⁹.

De aangehouden raming geeft voor 2003 een vermoedelijke opbrengst die bijna € 16 mln boven de ramingen van de aangepaste begroting 2003 uitkomt (daarin is nog geen rekening gehouden met een schrappen van de onroerende voorheffing op “materieel en outillage”, waarvoor overigens nog geen decretale basis is gecreëerd). Voor 2004 wordt t.a.v. die vermoedelijke opbrengsten gerekend op een globale (nominale) groei van 2,09 %.

³⁹ Op die verschillende belastingen werden de effectieve ontvangsten gecorrigeerd alsof er een normale doorstorting zou geweest op jaarbasis, m.a.w. in januari de ontvangsten van december vorig jaar.

1.3. De overige ontvangsten

Naast de wettelijk vastgelegde regelingen voor een aantal dotaties (o.a. buitenlandse studenten, gemeenschapsdotatie ter vervanging van kijk – en luistergeld, dotatie voor tewerkstellingsprogramma's) hanteren we in principe voor deze ontvangsten de reële nulgroei. Dat is ook het geval voor het Vlaamse aandeel in de winst van de nationale loterij. In deze categorie valt wel rekening te houden met een pak eenmalige ontvangsten in de aangepaste begroting 2003 (verkoop activa watermaatschappij, verkoop onroerende goederen, versnelde inhaaloperatie leegstandsheffingen en liquidatie van het Vlaams Egalisatiefonds). Het spreekt vanzelf dat deze eenmalige opbrengsten niet kunnen doorgetrokken worden naar 2004, afgezien van het feit dat andere eenmalige opbrengsten kunnen aangeboord worden. Globaal houden we in onze raming rekening met een terugval van € 198 mln in 2004 op deze categorie aan ontvangsten omwille van het effect van eenmalige middelen. Dat is uitzonderlijk veel, de verkoop van activa en de liquidatie van het VERF zijn al goed voor € 118 mln.

1.4. De eigen ontvangsten van DAB's en VOI.

In het kader van de normtoetsing is voortaan een geconsolideerde benadering van de Vlaamse begroting nodig. Dat is ook het geval langs de zijde van de ontvangsten. Daarom is rekening te houden met de eigen ontvangsten van de instellingen die mee geconsolideerd worden met de algemene begroting. In principe (afgezien van enkele specifieke rubrieken) houden we die ontvangsten ook op een reële nulgroei.

1.5. Effect van enkele voorgenomen of reeds besliste maatregelen

Er zijn in de loop van 2003 al enkele fiscale maatregelen goedgekeurd of in voorbereiding. Het effect ervan is nog niet (volledig) meegenomen in de ramingen van 2003.

Het gaat in het bijzonder om volgende maatregelen:

1. regelingen inzake successierechten en onroerende voorheffing voor natuurgebieden (VEN) (goedgekeurd decreet);
2. mogelijkheid van gedeeltelijke teruggave van het eurovignet gekoppeld aan de uitstap van Duitsland uit het verdrag over het eurovignet (programmadedcreet – aangepaste begroting);
3. hervorming en verlaging van de schenkingsrechten bij schenking van ondernemingen (programmadedcreet aangepaste begroting 2003 - onderdeel van het sociaal akkoord);
4. graduele afschaffing van de onroerende voorheffing (gewestelijk aandeel) voor ondernemingsactiviteiten (onderdeel van sociaal akkoord);

4. compensatieheffingen voor sectoren textiel en wasserijen (opvangen van hervorming vennootschapsbelasting, programmadecreet aangepaste begroting 2003).

De maatregelen onder (1) gaan in op 1 januari 2003. De kostprijs ervan wordt geraamd op maximaal € 3,5 mln op jaarbasis voor de successierechten en op € 35.782 voor de vrijstelling onroerende voorheffing. Beide maatregelen worden in mindering gebracht op de geraamde opbrengst in 2003.

De maatregel onder (2) is van toepassing vanaf het aanslagjaar 2003, maar heeft maar effect vanaf het ogenblik dat één van de verdragslanden uit het bestaande verdrag stapt. In de praktijk gaat dat over Duitsland waar ten vroegste vanaf 31 augustus 2003 een kilometergebonden heffing wordt ingevoerd. Bovendien is de teruggave maximaal 2 maanden. Voorlopig wordt het effect op nul gehouden, te meer daar bij het uittreden van Duitsland ook het aandeel van België (en dus ook van Vlaanderen) in de vignetten betaald door derde landen zal toenemen.

De maatregel onder (3) gaat in vanaf 1 juli 2003, voorlopig wordt ervan uitgegaan dat het budgettair neutraal is (meer schenkingen compenseren het verlaagde tarief).

De maatregel onder (4) moet nog omgezet worden in een regelgeving en de timing is ook nog onduidelijk. Er is wel voorzien om in 2003 de vrijstelling op "materieel en outillage" volledig door te voeren. We ramen het effect van die vrijstelling op ongeveer € 13 mln. We rekenen dat aan op de vermoedelijke opbrengsten van 2003. Het werkgelegenheidsakkoord (bijgestuurd door de regering – zie nota VESOC) voorziet voor 2004 een globale enveloppe voor lastenverlaging van € 20,75 mln. We rekenen die vanaf 2004 volledig aan op de onroerende voorheffing. Verdere uitbreiding (volledige afschaffing) wordt voorlopig niet doorgerekend (het akkoord beperkt zich tot de periode 2003 – 2004).

De maatregel onder (5) is gradueel van toepassing vanaf de heffingen 2003 tot en met de heffingen 2006⁴⁰, het budgettair effect wordt aangerekend vanaf 2004.

⁴⁰ Beperking van de heffingen op verontreiniging oppervlaktewater in 2003 tot 70 %, in 2004 tot 77,5 %, tot 85 % in 2005 en tot 92,5 % in 2006.

2. De hypothesen voor de volgende legislatuur

2.1. Ongewijzigde BFW en structurele aanpassing aan sommige parameters

We houden het voorlopig op ongewijzigde financieringsmechanismen op basis van wat in de huidige BFW is voorzien. Dat betekent wel dat in het bijzonder in de loop van deze legislatuur de gedeeltelijke koppeling van de BTW – overdracht (ten gunste van de gemeenschappen) aan de BNI – groei van toepassing wordt (vanaf 2007, BNI – groei wordt voor 91 % toegepast).

Wel is het van belang rekening te houden met structurele wijzigingen aan enkele macro-economische en demografische parameters:

- het aandeel van Vlaanderen in de opbrengst van de PB is in het verleden quasi systematisch gestegen. De groei van de PB in Vlaanderen ligt jaarlijks hoger dan de groei van de totale opbrengsten in België. De verhouding tussen beide groeivoeten is dus groter dan 1 en dat resulteert dan ook in een groei van de overgedragen PB die iets groter is dan de globale groei van de BFW (reëel BNI x inflatie);
- de denataliteitscoëfficiënt in de BFW wordt in de praktijk bepaald door de evolutie in de Franse gemeenschap. De meest recente jaren is er sprake van een stijgend aantal jongeren onder de 18 jaar, zodanig zelfs dat de coëfficiënt sedert 2002 boven 1 uitkomt en verder stijgt. In Vlaanderen is er een voortdurende daling van de coëfficiënt. Op termijn valt volgens de huidige bevolkingsprognoses ook in de Franse gemeenschap wel rekening te houden met een nieuwe daling, maar minder uitgesproken dan voor de Vlaamse gemeenschap;
- parallel met de uiteenlopende denataliteit stijgt ook het aandeel van de Franse gemeenschap in de leerlingenaantallen. Het aandeel van beide gemeenschappen is verder van toepassing op het grootste deel van de BTW – overdracht aan de gemeenschappen (het deel van voor de Lambermonthervorming en tot en met 2012 ook gedeeltelijk op de herfinanciering, weliswaar afnemend).

Combinatie van deze drie factoren zal meer dan waarschijnlijk in vergelijking met ongewijzigde parameters leiden tot meer middelen voor de Vlaamse gemeenschap. Ter illustratie volgende combinatie van varianten (tot en met 2004 parameters op laatst bekende niveau, effect in € mln):

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
variante parameters						
stijgende aandeel PB - groei Vlaams aandeel/globale groei (a)	62,70%	62,88%	63,07%	63,26%	63,44%	63,63%
wijzigende denataliteitscoëfficiënt (b)	1,00661	1,00562	1,00379	1,00049	0,99675	0,99259
wijzigend aandeel leerlingpopulatie (c)	56,94%	56,85%	56,81%	56,79%	56,76%	56,70%
resultaten						
variante (a)		30,43	72,58	108,87	148,35	191,34
variante (b + c)		-15,85	-31,97	-57,59	-88,57	-128,09
globaal effect		14,58	40,61	51,28	59,78	63,24
in % van totale PB en BTW - overdracht		0,10%	0,28%	0,33%	0,38%	0,38%

Tegen 2009 zou het positief effect opgelopen zijn tot 0,38 % van de totale middelen die Vlaanderen krijgt uit gedeelde en samengevoegde belastingen. De hier veronderstelde evolutie is voor de verschillende parameters niet onrealistisch. Gegeven de meest recente evoluties zou de denataliteitscoëfficiënt van de Franse gemeenschap misschien iets positiever kunnen uitvallen. Het positieve effect (ook voor de Vlaamse gemeenschap) zou dan wellicht voor een stuk teniet gedaan worden door een scherpere daling van het aandeel in de leerlingenpopulatie.

Het lijkt aannemelijk voor deze macro-economische en demografische parameters rekening te houden met een positief effect.

2.2. De BNI – groei en inflatie

In eerste instantie is het nodig een gemiddelde referentiegroei aan te houden voor de berekening van de beleidsruimte voor het geheel van de legislatuur. We stellen die voorlopig op een niveau dat iets lager is dan wat het federale planbureau in de recente middellange termijnvooruitzichten raamde als potentiële groei. Daarvan uitgaande houden we het op 2 %. Voor de jaarlijkse actualisering van de norm zal het uiteraard nodig zijn rekening te houden met meer recente gegevens die de effectieve conjuncturele verwachtingen verdisconteren. Daarvoor worden mogelijke varianten ontworpen.

De gemiddelde inflatie voor de volgende legislatuur wordt op 1,5 % geplaatst.

2.3. Overige parameters

Voor de evolutie van de gewestbelastingen en overige ontvangsten zie hypothesen 2003 – 2004.

Bijlage III – hypothesen voor de raming van de uitgaven bij ongewijzigd beleid (2004, 2005 – 2009)

De raming wordt in principe uitgevoerd op basis van vastleggingskredieten (VK) of verbintenissen. De ordonnanceringskredieten (OK) of betalingskredieten worden daarvan afgeleid. In geval van vereffeningskredieten (VEK) en gesplitste ordonnanceringskredieten (GOK) geldt in theorie het principe van de betalingskalenders. De informatie terzake is echter vrij beperkt. Als benadering wordt volgende regel toegepast: afwijkingen in de aangepaste begroting 2003 tussen GOK en VEK versus GVK en VM (in plus of in min) worden tegen het einde van de projectieperiode (2009) weggewerkt. Waar nodig worden specifieke correcties op die algemene regel toegepast.

1. De uitgangsbasis – de aangepaste begroting 2003

In tabel III-a zijn de belangrijkste categorieën voor de aangepaste begroting 2003 samengevat en vergeleken met de initiële begroting. Voor de samenstelling van de beleidskredieten en de betalingskredieten volgen we in principe dezelfde methode zoals de administratie. Naast enkele kleine verwaarloosbare afwijkingen zijn er wel twee belangrijke verschillen. Bij de beleidskredieten brengen we voor de reservering op het zorgfonds uitsluitend het gedeelte aan dat afkomstig is van de begrotingsdotatie (dus met uitsluiting van de kapitalisatie van de intresten, die ook niet in de begrotingsuitgaven terug te vinden zijn). Bij de samenstelling van de betalingskredieten houden we rekening met de aanwending van de saldi op het MINA – fonds, het VIF en het VLIF. Dat is niet het geval in de methode van de administratie.

De benadering die de administratie toepast heeft overigens nog andere beperkingen die we voorlopig niet corrigeren. Het belang van bijv. het FFEU is van die aard dat de berekening van beleidskredieten en betalingskredieten daarmee zou moeten rekening houden. Dat blijft voorlopig volledig buiten beeld.

Meest opvallende vaststelling is de redelijk beperkte stijging van de klassieke begrotingsuitgaven (+ € 153 mln), maar daartegenover een veel grotere stijging van de uitgaven gemeten volgens de andere categorieën. De grotere stijging van de uitgaven op geconsolideerde basis (€ 398 mln tegenover € 153 mln) wordt voor een groot stuk bepaald door stijgende uitgaven op de geconsolideerde instellingen (+ € 259 mln), waartegenover slechts een zeer beperkte stijging staat van de dotaties aan die instellingen (+ € 31 mln). Een

deel van dat verschil wordt gedekt door hogere eigen ontvangsten, voor het grootste deel wordt echter beroep gedaan op reserves van die instellingen.

Tabel III a – aangepaste begroting 2003 versus initiële begroting (in € mln)

		initiële begroting	aangepaste begroting
begrotingsuitgaven	NGK	14.299	14.412
	GOK	2.842	2.879
	vrkok	81	84
	totaal	17.222	17.375
			153
beleidskredieten	NGK	14.299	14.412
	- intresten	-153	-139
	- aflossingen	-197	-172
	- VEK (inclusief VIF)	-1.352	-1.354
	+ GVK	2.902	2.932
	+ VM bk (inclusief GVK VIF)	1.992	2.104
	+ toegewezen ontvangsten	105	146
	- reservering pensioenfonds	-5	-5
	- reservering zorgfonds	-27	-27
	+ aquafin beleid	77	63
	totaal	17.640	17.960
			320
betalingskredieten	NGK	14.299	14.412
	- aflossingen	-197	-172
	+ GOK	2.842	2.879
	+ toegewezen ontvangsten	105	146
	+ ontvangsten MINA - fonds, VIF, VLIF	2.210	2.321
	- dotaties MINA - fonds, VIF, VLIF	-670	-692
	- belaste ok MINA - fonds, VIF, VLIF	-926	-920
	totaal	17.662	17.974
			312
ESR - uitgaven	NGK	14.299	14.412
	+ GOK	2.842	2.879
	+ vrkok	81	84
	- aflossingen schuld VI. Gemeensch	-143	-143
	- KVD (algemene begroting)	-2	-42
	- dotaties geconsolid instelling	-3.954	-3.985
	+ uitgaven geconsolideerde instellingen*	5.301	5.564
	- reservevorming pensioenfonds	-5	-5
	- schuldaflossing Alesh	-121	-66
	totaal	18.297	18.698

* exclusief KVD en aflossingen

2. Indexering

De inflatiehypothese (index consumptieprijzen) is uiteraard dezelfde als in de middelenraming. Voor 2004 wordt dat 1,1%, voor de jaren 2005 – 2009 gaan we uit van een jaarlijkse gemiddelde inflatie van 1,5 %. Een deel van de kredieten en de uitgaven wordt in principe bij ongewijzigd beleid aangepast aan de index van de consumptieprijzen. In geval van werkingskredieten is dat maar voor 75 %. Het globale effect is niet zo belangrijk: voor de gehele projectieperiode schommelend van ongeveer € 41 mln tot € 63 mln.

De aanpassing van de lonen en de sociale uitkeringen is belangrijker. Ze worden aangepast op basis van de evolutie van de gezondheidsindex en volgen de overschrijding van de spilindex (lonen vanaf de tweede maand, sociale uitkeringen na 1 maand).

In mei 2003 is de spilindex overschreden. Dat betekent een aanpassing van de sociale uitkeringen met 2 % vanaf juni, voor de lonen vanaf juli. Dat betekent voor de lonen een stijging voor 5/12^o (december wordt uitbetaald volgend jaar). In 2004 moet de stijging van 2 % voor de volle 12 maanden worden doorgerekend. Voor geheel 2003 houden we voorts rekening met een gemiddelde stijging van de gezondheidsindex van 1,27 % (blijft daarmee lichtjes onder de verwachte stijging van de index van de consumptieprijzen). In 2004 stellen we de gemiddelde stijging van de gezondheidsindex op 1,2 % en voor de volgende jaren gelijk aan de gemiddelde inflatie (1,5 %).

Daarmee rekening houdend zou er in 2004 geen overschrijding van de spilindex zijn. De eerste overschrijding zou er pas komen in maart 2005, vervolgens in april 2006, januari 2008 en tenslotte opnieuw in januari 2009.

3. Overige effecten (exclusief extra impact genomen beslissingen)

Het geheel van overige effecten is hoofdzakelijk bepaald door:

- decretale of reglementaire mechanismen: te denken valt aan de regelingen die gelden voor onderwijs (werkingsmiddelen), gemeentefonds (decretaal bepaalde groei van de dotaties), VRT – dotatie, ...;
- volume-effecten: in het model zijn die hoofdzakelijk beperkt tot de onderwijssector (evolutie van het aantal leerlingen en daarmee samenhangende evolutie van het onderwijzend personeel. In overige sectoren (bijv. jeugdzorg of gehandicaptenzorg) zijn voorlopig geen

volume-effecten toegepast. Voorts is in geen enkele sector een extra ingeschreven voor anciënniteitseffecten⁴¹;

- wegvallen van eenmalige uitgaven of uitdovende programma's: het effect speelt vooral in 2004. In de aangepaste begroting 2003 zijn nog al wat eenmalige effecten opgenomen, zoals de aanwending van de opbrengst van de verkoop van activa in de Watermaatschappij (waarvan overigens verwacht dat de verkoop ook effectief doorgaat). Die extra middelen worden bestemd voor een extra bijdrage aan Aquafin en voor een extra inspanning voor de gemeentelijke rioleringen. Er is in 2003 ook een participatie ingeschreven in de BAM, voorlopig wordt dat ook als een eenmalige participatie beschouwd.

De uitgaven op de verschillende instellingen volgen dezelfde regels als de kredieten op de algemene begroting, tenzij er duidelijke aanwijzingen zijn dat de dynamiek van de uitgaven daarvan afwijkt. Voorlopig is die afwijking alleen maar van toepassing voor de Vlaamse vervoermaatschappij. De dynamiek van het gemeenschappelijk vervoer is van die aard dat de uitgavengroei – tenminste bij ongewijzigd beleid – zich niet laat leiden door vooropgezette parameters. Bovendien gaan we ervan uit dat die dynamiek zich ook onvermijdelijk zal vertalen naar de begrotingsdotaties toe, in het bijzonder naar de gewone werkingsdotatie. De overige dotaties volgen een dynamiek die vastligt. De raming houdt rekening met een gemiddelde stijging van het aantal reizigers in de jaren 2003 – 2009 op het niveau van het gemiddelde voor de periode 1995 – 2002 (5,52 %, wat uitgesproken veel lager is dan wat in de meest recente jaren is opgetekend). Een stijging van het aantal reizigers heeft zich de afgelopen jaren vertaald in een sterk gestegen aanbod. Dat wordt doorgetrokken, maar er wordt wel rekening gehouden met een stijgende productiviteit (dus meer reizigers per voertuigkm), wat de stijging van het aanbod (en dus van de kosten) afremt. Het aantal reizigers zou bij dergelijke hypothesen tegen 2009 46 % hoger liggen dan in 2002, het aanbod 39 % hoger. De gemiddelde opbrengst van de reizigersbijdragen wordt op het niveau gehouden van 2002 (daarmee wordt de systematische daling van de gemiddelde opbrengst stopgezet⁴²). Gemiddelde zou over de periode 2004 – 2009 de dotatie aan de Lijn (exclusief de investeringsdotatie) stijgen met 7,2 %, wat uitgesproken veel lager is dan wat het geval is in de meest recente jaren (in 2002 een stijging van ruim 20 %).

4. Intresten en aflossingen

De raming van de intrestlasten bij ongewijzigd beleid is uiteraard afhankelijk van de doelstellingen die de regering zich stelt bij de verdere afbouw van de schuld. Dat impliceert al bij voorbaat een vooropgesteld begrotingsoverschot, tenzij bij ongewijzigd beleid de

⁴¹ Die effecten zijn er natuurlijk wel maar er wordt verondersteld dat zij globaal geneutraliseerd worden door de evolutie van de gemiddelde loonkost.

⁴² In 1995 bedroeg die € 0,5034. In 2002 is dat gedaald tot € 0,3311.



schuldaflissingen beperkt worden tot die contractuele aflossingen op de indirecte schuld die traditioneel in de begroting worden ingeschreven⁴³.

We hanteren voor de raming ongewijzigd beleid volgende hypothese over schuldafbouw:

- de contractuele aflossingen op de indirecte schuld worden zoals in de aangepaste begroting 2003 ook verder ingeschreven, voor de schuldaflissing op Alesh doet Vlaanderen ook in de volgende jaren eenzelfde inspanning als begroot in 2003 (€ 28 mln)⁴⁴;
- bovenop deze aflossingen worden de overige contractuele aflossingen gefinancierd met het begrotingsoverschot (of op korte termijn met de aanwending van de positieve kasstand). Over de gehele projectieperiode zijn die begrotingsoverschotten noodzakelijk, op korte termijn zijn die vereiste overschotten vrij hoog (2003 – 2004: respectievelijk € 327 en 428 mln).

De interesten worden voorts beïnvloed door de rentestand. Als hypothese veronderstellen we dat de impliciete rentevoet op het niveau blijft van wat uit de aangepaste begroting 2003 blijkt (interesten 2003/schuld 2002 inclusief de schuld op Alesh). De aldus berekende impliciete rentevoet bedraagt 3,12 %.

⁴³ Exclusief dus de schuldaflissingen op de directe schuld die traditioneel in afdeling III van de begroting terechtkomen.

⁴⁴ Terzijde: in 2001 en 2002 werden niettegenstaande oorspronkelijke voorzieningen geen bijdragen gedaan vanuit de begroting voor de schuldafbouw op Alesh.