

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



Zitting 2004

27 juli 2004

ADVIES

**– van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen –
over het begrotingsbeleid 2005 van de Vlaamse Gemeenschap**

Brussel, 14 juli 2004
140704_Advies_begroting_2004



Advies

Begroting 2004

Vooraf

In het licht van de regeringsonderhandelingen heeft de SERV beslist om zijn begrotingsadvies onder de vorm van de belangrijkste krachtlijnen vroeger dan gebruikelijk bekend te maken. Op 30 juni werd het advies overhandigd aan de formateur. Ondertussen hebben de regeringsonderhandelaars over de aanpak van de budgettaire situatie afspraken gemaakt. Uiteraard houdt dit advies geen rekening met deze afspraken en is het ook nog te vroeg om deze afspraken te evalueren. Zoals gebruikelijk zal dat het voorwerp uitmaken van het evaluatierapport van januari.

De krachtlijnen die toen werden bekendgemaakt zijn opgenomen in dit advies. Er werd daarbij rekening gehouden met enkele errata die uitsluitend betrekking hebben op technische details.

De tabellen die bij de krachtlijnen waren gevoegd zijn in dit advies mee verwerkt en aangeduid met "tabel krachtlijnen".

In dit advies zijn daarnaast de achterliggende analyses voor deze krachtlijnen opgenomen. Zoals gebruikelijk in de SERV – begrotingsadviezen is ook aandacht besteed aan de uitvoering van de begroting in het afgelopen jaar (2003).

INHOUD

blz.

Inhoud.....	4
Inleiding	7
Krachtlijnen van het advies	8
1. Algemeen – nieuwe gegevens in vergelijking met SERV – ramingen van april	8
2. Advies over 2004	12
3. Advies over 2005 – 2009 : begrotingsdoelstellingen en beleidsruimte	13
3.1. De begrotingsdoelstellingen – de Vlaamse bijdrage aan het federale stabilisatieprogramma	13
3.2. De beleidsruimte 2005 - 2009	15
Hoofdstuk 1 – de uitvoering van de begroting 2003	21
1. Het vorderingensaldo van de Vlaamse gemeenschap – afstemming met de begrotingsnorm	21
1.1. Vlaanderen behaalt de norm in 2003	21
1.2. Sterke verbetering van het saldo	22
2. De schuldontwikkeling	24
3. De evolutie van de impliciete schuld	25
3.1. Algemeen	25
3.2. Definitie en berekening	26
3.3. Evolutie van de impliciete schuld in 2003 en voorgaande jaren	28
3.4. Conclusie inzake impliciete schuld	29
Hoofdstuk 2 – de begroting 2004	30
1. Algemene probleemstelling	30
2. De basisgegevens	31
2.1. De ontvangsten	32
2.2. Het vereiste overschot	36
2.3. De uitgaven	39
2.4. De kloof met de begrotingsnorm na aangepaste ontvangstenramingen	48
3. Conclusies voor 2004	50
Hoofdstuk 3 – begrotingsdoelstellingen en beleidsruimte in 2005 - 2009	52
1. De nieuwe basisgegevens	52
1.1. De uitgangspositie 2004	52
1.2. De raming van de ontvangstengroei 2005 - 2009	53
1.3. De uitgavengroei bij ongewijzigd beleid	56
2. De geactualiseerde begrotingsdoelstellingen 2005 - 2009	59

2.1. De oorspronkelijke voorstellen	59
2.2. Voorgestelde aanpassingen in het licht van de budgettaire situatie in 2004	60
2.3. De raming van de begrotingsdoelstellingen in 2005 - 2009	61
3. De geactualiseerde netto beleidsruimte 2005 - 2009	63
Bijlage – enige inhoudelijke analyse van de uitvoering 2003	65
1. Aanwending van de beschikbare kredieten in 2003	65
1.1. Van begrotingskredieten naar beschikbare kredieten	65
1.2. Aanwending per departement	66
1.3. FFEU	67
2. Analyse van de uitvoering 2003 met betrekking tot de investeringen	68
2.1. Inleiding.....	68
2.2. Oude benadering	68
2.3. ESR-benadering	69
2.4. Analyse 2003	72
Lijst met tabellen in het advies	74

Inleiding

Naast de krachtlijnen van het advies wordt in hoofdstuk 1 een analyse gemaakt van de uitvoering van de begroting 2003. Daarbij wordt in eerste instantie gepeild naar de resultaten op het vlak van saldo, de schuldafbouw zoals gebruikelijk gedefinieerd en de evolutie van de impliciete schuld. In een aparte bijlage is er ook aandacht voor een meer inhoudelijke analyse van de uitvoering in 2003.

Hoofdstuk 2 bevat de gegevens die aan de basis liggen van de geactualiseerde beoordeling van de budgettaire situatie in 2004. Deze geactualiseerde beoordeling is de aanleiding geweest voor een specifiek advies over de vereiste aanpak in 2004.

Hoofdstuk 3 geeft een toelichting bij de nieuwe gegevens die van belang zijn om – in het licht van de budgettaire situatie in 2004 - een aangepaste raming te maken van de beleidsruimte in de nieuwe legislatuur (2005 – 2009).

Krachtlijnen van het advies

1. Algemeen – nieuwe gegevens in vergelijking met SERV – ramingen van april

Na een eerste aanzet in juli 2003 heeft de SERV in januari in zijn evaluatierapport over de begroting 2004 een raming gemaakt van de beschikbare beleidsruimte voor de volgende legislatuur (2005 – 2009). In april werd een geactualiseerde versie van de raming publiek gemaakt. De belangrijkste uitgangspunten en resultaten van deze raming kunnen als volgt worden samengevat.

1. De beleidsruimte voor de periode 2005 – 2009 werd geraamd uitgaande van een uitgavenniveau in 2004 dat in overeenstemming is met een overschot voor de Vlaamse gemeenschap zoals afgesproken met de federale regering (akkoord van september 2003, aangepast voor de schuldherschikking in december 2003 voor de huisvestingsschulden). Op basis van een eigen inschatting werd dat akkoord omgezet in een vereist overschot van € 489 mln.
2. Reeds in januari en opnieuw in april werd in het bijzonder gesteld dat het realiseren van dit vereiste overschot niet vanzelfsprekend was en dat er zomaar niet kon gerekend worden op de onderaanwending van de kredieten zoals verondersteld bij de goedgekeurde begroting 2004. Structurele ingrepen werden dan ook nodig geacht. In januari werden ze geraamd op € 373 mln, in april werd dit lichtjes opgetrokken tot € 382 mln.
3. Voor het begrotingsbeleid in de periode 2005 – 2009 werd een geleidelijke afbouw van het vereiste overschot tot € 150 mln in 2010 vooropgezet en die afbouw was te realiseren via een constante groei op de primaire uitgaven, vertrekkend van het niveau 2004 in overeenstemming met de norm in 2004. Het bedrag van € 150 mln is afgeleid van het aandeel van Vlaanderen in de geplande bijdrage van 0,1 % van het BBP door de gewesten en de gemeenschappen in 2010 in het overschot van de gezamenlijke overheid. Rekening houdend met de te verwachten middelengroei (inclusief uiteraard het effect van de Lambermonthervorming), de verdere daling van intrestlasten en de afbouw van het vereiste overschot werd voor de jaren 2005 – 2009 een gecumuleerde bruto beleidsruimte geraamd van € 10,8 mld. Bij een gemiddelde reële BNI – groei van 2 % werd onder meer gerekend op een groei van de middelen in het kader van de Bijzondere Financieringswet (BFW, de samengevoegde en

gedeelde belastingen) van reëel 2,47 %. De reële groei van de gewestbelastingen werd gesteld op 1,04 %.

4. Een belangrijk deel van deze bruto beleidsruimte wordt ingenomen door de dynamiek van de begroting bij ongewijzigd beleid. Die dynamiek (dus bovenop het niveau 2004 in overeenstemming met de norm) werd gecumuleerd voor de jaren 2005 – 2009 geraamd op € 7,1 mld. Deze gecumuleerde extra uitgaven bij ongewijzigd beleid stemmen overeen met een gemiddelde reële groei van de primaire uitgaven (ESR geconsolideerd en gecorrigeerd voor Aquafin) van 0,98 %. Daardoor bleef er een netto beleidsruimte voor het geheel van de legislatuur over van € 3,7 mld.

Diverse nieuwe gegevens en rapporten hebben op heel wat punten deze uitgangspositie en resultaten ter discussie gesteld. We verwijzen in het bijzonder naar het rapport van de Vlaamse administratie (inclusief de update van 24 juni 2004) en het rapport van het Rekenhof. Het advies van de HRF was bij de opmaak van dit SERV – advies nog niet beschikbaar. Daarnaast kunnen we nu ook beschikken over voldoende gegevens over de uitvoering van de begroting 2003 en de weerslag ervan op de budgettaire situatie in 2004.

We zetten de belangrijkste nieuwe gegevens op een rijtje.

1. Het vereiste overschot in uitvoering van de akkoorden met de federale overheid wijkt af van wat de SERV in april als hypothese heeft vooropgezet. In eerste instantie heeft dat te maken met een andere inschatting van de aanpassing die nodig was aan het akkoord van september ten gevolge van de schuldherschikking van Alesh. Volgens de gegevens van de HRF is daardoor rekening te houden met een extra vereist overschot van € 121 mln, bovenop onze oorspronkelijke raming van € 489 mln (wat neerkomt op € 610 mln). De Vlaamse administratie houdt het op een vereist overschot van € 404 mln. De verschillen tussen de federale hypothesen en de hypothesen van de Vlaamse administratie hebben ook te maken met een andere inschatting van de weerslag van de schuldherschikking, maar worden ook veroorzaakt door andere interpretaties van het akkoord van september 2003 (aanpassing omwille van gewijzigde parameters). Bovendien gaat de Vlaamse administratie er al definitief vanuit dat op grond van een briefwisseling met de HRF Vlaanderen in ieder geval in 2004 op een versoepeling kan rekenen in uitvoering van de zogenaamde “1 % - regeling” in 2000 afgesproken. Deze regeling kan worden aangesproken indien een deelgebied een voorsprong heeft opgebouwd op de vereiste saldi vanaf 2001. Bij toepassing van deze regeling kan maximaal een versoepeling bekomen worden van 1 % van de samengevoegde en gedeelde belastingen (voor Lambermont).

2. De structurele ingrepen die de SERV al van in januari in het vooruitzicht stelde zijn uitgebleven. Daardoor kan de begroting 2004 in het geheel niet beantwoorden aan het afgesproken overschot. Zelfs de al bijgestuurde norm van de Vlaamse administratie blijkt niet gehaald te worden. Volgens de jongste actualisering zou er een kloof zijn van € 388 mln. Op het eerste gezicht komt dat vrij nauw overeen met wat de SERV eerder raamde. In werkelijkheid is het probleem veel scherper. Die kloof is beperkt tot € 388 mln omdat in vergelijking met de oorspronkelijke SERV – ramingen (van april) er voor € 365 mln extra ontvangsten worden in rekening gebracht. Een deel heeft te maken met de uitgesproken hogere groei van de gewestbelastingen (waarvan een deel niet structureel is), maar vooral met strikt eenmalige middelen die uiteraard niet meer beschikbaar zijn in de volgende jaren. We ramen de extra impact van deze eenmalige middelen in vergelijking met onze oorspronkelijke raming op € 291 mln. Bovendien houdt de Vlaamse administratie bij haar berekeningen van het vorderingensaldo geen rekening met de negatieve correctie voor Aquafin die ondertussen op de Vlaamse begroting moet worden toegepast. In onze eigen raming schatten wij die negatieve impact voor 2004 voorlopig op € 127 mln (hij heeft voor ruim € 50 mln te maken met het feit dat het Vlaamse gewest niet de volle vereiste 21 % BTW betaalt). Als we daarmee rekening houden dan is het probleem van de begroting 2004 structureel (dus zonder eenmalige middelen) te ramen op meer dan € 800 mln. Op basis van een eigen prefiguratie van de uitvoering van de begroting 2004 (waarbij we de uitvoering in 2003 mee verwerken) schatten we zelf deze kloof in vergelijking met wat de Vlaamse administratie als norm vooropzet wat lager in: ongeveer € 740 mln. Een deel daarvan is eenmalig, maar in ieder geval de eerder geraamde vereiste structurele ingrepen blijken achteraf inderdaad onderschat.
3. De Vlaamse administratie is in haar rapporten van oordeel dat op korte termijn deze kloof niet meer te overbruggen is. In het beste geval zou er in 2004 een overschot zijn van € 16 mln (overigens nog te corrigeren met de negatieve impact van Aquafin op het vorderingensaldo). In dit scenario kan er uiteraard geen sprake zijn van afbouw van het overschot, aangezien in 2004 vertrokken wordt van een quasi onbestaand overschot tot zelfs tekort. Om die reden pleit de administratie voor een volledige ommekeer in de tijd van de Vlaamse bijdrage aan het federale stabilisatieprogramma. Het gros van de inspanningen zou doorgeschoven worden naar de laatste jaren van de legislatuur. In onze oorspronkelijke ramingen werd een gecumuleerd saldo voorzien in de periode 2004 – 2008 van € 2,1 mld waarvan 1,4 in de jaren 2004 – 2006. De voorstellen van de administratie voorzien een gecumuleerd saldo in dezelfde periode van € 1,6 mld, waarvan amper € 375 mln in de jaren 2004 – 2006. In de SERV – voorstellen werd daar bovenop nog een saldo voorzien in 2009 van € 222 mln. De nota van de administratie berekent niet expliciet een norm voor 2009, maar

toepassing van de constante groeivoet zou leiden tot een overschot in 2009 van ongeveer € 1 mld.

4. De groeidynamiek bij ongewijzigd beleid wordt in de meest recente actualisatie van de administratie geraamd op een stijging van de primaire uitgaven tussen 2004 en 2009 met € 1,52 mld (door ons gecorrigeerd voor de finale uitgaven op het zorgfonds). Als we ook rekening houden met de evolutie van de negatieve correctie voor Aquafin bij ongewijzigd beleid komt die groei uit op € 1,48 mld. Gemiddeld is dat voor de periode 2005 – 2009 een reële daling van de primaire uitgaven met 0,08 %. Dat is uitgesproken veel lager dan wat de SERV als groeidynamiek raamde in april. Inclusief het effect van Aquafin kwam de oorspronkelijke SERV – raming uit op een stijging van € 2,4 mld, waar een gemiddelde jaarlijkse reële groei van 0,98 % achtersteekt. Bovendien is de samenstelling van “ongewijzigd beleid” op een aantal punten duidelijk verschillend. Maar vooral is ook het tijdspad van de groei van ongewijzigd beleid duidelijk afwijkend van wat de SERV berekende. In de jaren 2005 – 2006 zouden volgens de jongste raming van de Vlaamse administratie de primaire uitgaven bij ongewijzigd beleid (door ons gecorrigeerd voor zorgfonds en Aquafin) groeien met € 1 mld, in de SERV – raming kwam die groei uit op € 891 mln. Het patroon van de groei bij ongewijzigd beleid zoals de Vlaamse administratie dat voorziet vertoont in de volgende jaren een vrij eigenaardig patroon (zie “tabel krachtlijnen 4”). Het rekenhof heeft overigens t.a.v. de eerste ramingen van ongewijzigd beleid door de Vlaamse administratie een hele reeks bedenkingen geformuleerd. De gedeeltelijke becijfering door het Rekenhof van deze opmerkinger geeft echter aan dat de meest substantiële aanpassingen die beoogd worden expliciet thuishoren onder dossiers die in het kader van de invulling van de beleidsruimte nog een beslissing vergen en dan ook niet het voorwerp uitmaken van een ongewijzigd beleid. De verschillende groei van de uitgaven bij ongewijzigd beleid in de raming van de SERV versus de raming van de administratie is samengevat in bijgevoegde “tabel krachtlijnen 1” (de ramingen van de administratie zijn door ons gecorrigeerd voor het zorgfonds en houden rekening met de evolutie van de negatieve impact van Aquafin).
5. Tenslotte is de raming van de Vlaamse administratie voor de ontvangsten van de gewestelijke belastingen uitgesproken optimistischer dan wat de SERV in april raamde. Voor een deel worden de hogere ramingen verantwoord door de betere uitgangspositie van de gewestelijke belastingen in 2004 (ondersteund door de effectieve ontvangsten tot en met mei). In vergelijking met de raming van de SERV rekent de Vlaamse administratie voor 2009 op ruim € 450 mln meer ontvangsten van de gewestelijke belastingen.

2. Advies over 2004

De vaststelling dat de reeds in januari vooropgestelde structurele ingrepen niet zijn gerealiseerd is voor de SERV geen reden om – zoals de Vlaamse administratie voorstelt – het afgesproken overschot zo maar van tafel te vegen. Het feit dat de oorspronkelijk ingeschatte structurele ingrepen uiteindelijk door ons nog werden onderschat verandert daar weinig aan.

De SERV is dan ook van oordeel dat voor 2004 het afgesproken overschot zoals het kan afgeleid worden uit de akkoorden met de federale regering moet aangehouden worden voor 2004. Het is niet aanvaardbaar en overigens ook niet direct realistisch om de noodzakelijke ingrepen uit te stellen naar het einde van de legislatuur. Wel kan de SERV zich aansluiten bij het voorstel om – gezien de inspanningen die Vlaanderen in het verleden heeft geleverd – gebruik te maken van de zogenaamde “1 % - afwijking”. Er kan dus terecht bij de federale regering een versoepeling van de norm voor 2004 bedongen worden. Door deze versoepeling zou het vereiste overschot in 2004 uitkomen op € 454 mln. Bovendien vindt de SERV het verantwoord om deze norm in 2004 te corrigeren voor de negatieve verrekening voor 2003 op de samengevoegde en gedeelde belastingen. Die verrekening vloeit voort uit het verschil tussen de doorgestorte en definitieve middelen voor 2003. De eventuele positieve verrekening in 2005 voor 2004 moet uiteraard ook in rekening gebracht op de norm. Deze correctie neutraliseert de effecten van deze verrekeningen voor zowel de federale overheid als de gewesten en gemeenschappen. Daarmee komt de begrotingsdoelstelling voor 2004 uit op € 391 mln.

De SERV aanvaardt bovendien dat in 2004 dit overschot gerealiseerd wordt door de uitzonderlijk hoge inzet van eenmalige middelen. We ramen die eenmalige middelen extra ten opzichte van de oorspronkelijke SERV – ramingen op € 291 mln. We merken hierbij op dat er bij deze hypothese geen sprake meer is van een directe doorstorting van de extra middelen voor de compensatie van het AFV – voordeel van de Alesh – regeling naar de huisvestingsmaatschappij. Het spreekt vanzelf dat het inzetten van deze eenmalige middelen hoofdzakelijk voor recurrente uitgaven een belangrijke hypotheek legt op de volgende jaren.

Er blijft op korte termijn een substantiële ingreep nodig. Voor de hoogte van deze vereiste ingreep gaan we uit van volgende gegevens (zie “tabel krachtlijnen 1”).

- Onze prefiguratie van de uitvoering van de begroting 2004 en met inbegrip van de negatieve correctie voor Aquafin (ten belope van € 127 mln) en rekening houdend met extra middelen t.a.v. onze oorspronkelijke raming van € 365 mln geeft een te overbruggen kloof van ongeveer € 435 mln.
- Als de jongste raming van de administratie zou bevestigd worden (inclusief onze raming van de negatieve correctie voor Aquafin) dan zou dat nog duidelijk hoger uitvallen (een extra € 96 mln). Het verschil wordt in ieder geval voor een belangrijk stuk bepaald door het feit dat

in onze raming van de uitvoering 2004 al rekening wordt gehouden met een herverdeling van kredieten op de begroting naar de dotatie aan het FFEU op een niveau vergelijkbaar met 2003 (€ 165 mln). Deze herverdeling vermindert de finale uitgaven van de geconsolideerde Vlaamse overheid. In ieder geval houden wij er in onze raming ook rekening mee dat er in 2004 geen kredieten nodig zijn voor de indexprovisie, waardoor hoe dan ook het beschikbare krediet op die rubriek (€ 104 mln) niet wordt aangewend. Voorts hebben wij in de raming voor 2004 aangenomen dat een aantal eenmalige doorschuifoperaties volledig worden verwerkt in 2004 en dat er in 2004 geen herhaling is van dergelijke doorschuif. Precies op dat punt zou de raming van de administratie afwijken, in het bijzonder door zoals in 2003 de dotatie aan De Lijn slechts voor de helft aan te rekenen op 2004 (goed voor € 220 mln). Een grondige vergelijking van beide ramingen kan een volledig uitsluitsel geven. We menen evenwel dat de door ons gehanteerde methode een vrij realistische inschatting oplevert. Onze raming impliceert al een groei t.a.v. de realisaties 2003 met 7,21 % terwijl de groei op basis van de beschikbare kredieten slechts 4,95 % is. Dat impliceert al een bijzonder hoge inhaalbeweging.

- In de mate dat onze prefiguratie van de uitvoering 2004 de realiteit benadert dan zijn daarin hoe dan ook een aantal eenmalige correcties voor doorschuifoperaties verwerkt. Die komen dan niet meer ten laste van volgend jaar. Voorzichtigheidshalve met het oog op enige marge ramen we de impact van deze eenmalige correcties in onze prefiguratie op slechts € 150 mln. In de totale kloof van € 435 mln zijn deze extra eenmalige uitgaven opgenomen zodat de eigenlijke structurele component € 285 mln bedraagt. De rest kan opgebracht worden door eenmalige maatregelen.

Die ingreep van € 435 mln (waarvan minimaal € 285 mln structureel) op korte termijn achterwege laten tast ten gronde de geloofwaardigheid van het Vlaamse begrotingsbeleid aan en bovendien wordt op die manier de mogelijkheid van nieuwe beleidsinitiatieven sterk gehypothekeerd.

De SERV dringt er op aan deze maatregelen zo snel mogelijk te nemen zodat ze een maximaal effect hebben in 2004. Doorschuiven naar 2005 – zeker van de structurele maatregelen - heeft verregaande gevolgen (zie verder in punt 3.2).

3. Advies over 2005 – 2009 : begrotingsdoelstellingen en beleidsruimte

3.1. De begrotingsdoelstellingen – de Vlaamse bijdrage aan het federale stabilisatieprogramma

De SERV blijft ten gronde bij zijn voorstel om uitgaande van het vereiste overschot voor 2004 in de volgende jaren het overschot geleidelijk af te bouwen tot € 150 mln in 2010. Bij de vorige ramingen hield de SERV al rekening met een eventuele overschrijding van de norm in 2004. Er werd toen nog vanuit gegaan dat een eventuele overschrijding over de periode 2005 – 2010 kon gecompenseerd worden. Een dergelijke strategie impliceerde dat bij een overschrijding het gecumuleerde saldo voor de periode 2005 – 2009 zou verminderen met 2,72 maal de

overschrijding en de gecumuleerde bruto beleidsruimte (en bij behoud van het ongewijzigd beleid ook de netto ruimte) met 2,26 maal de overschrijding.

De uiteindelijke situatie van de begroting 2004 en in het bijzonder de zeer hoge eenmalige middelen maken een dergelijke strategie niet langer verantwoord. Het gecumuleerde saldo zou te beperkt worden. Daarom kiest de SERV voor volgende strategie:

- de afbouw van het overschot t.a.v. het niveau 2004 (€ 391 mln) tot € 150 mln wordt behouden, daarmee ondersteunt de SERV volledig de gerechtvaardigde stelling dat de bijdrage van Vlaanderen in de toekomst kan verminderd worden;
- in 2005 wordt de constante groei die bij dat pad mogelijk is beperkt door het wegvallen van de eenmalige middelen. Dat effect (€ 291 mln) moet onmiddellijk gecompenseerd worden in 2005 en komt in mindering op de uitgaven bij constante groei;
- op het aldus bekomen saldo wordt in 2005 opnieuw een versoepeling bedongen in het kader van de 1 % - afwijking, de realisaties 2001 – 2003 verantwoordend dat. Deze versoepeling zou € 162 mln bedragen.

De berekening van het groeipad en van de gecumuleerde saldi en bijhorende schuldafbouw is samengevat in bijgevoegde “tabel krachtlijnen 2”. We merken op dat wij in onze raming een iets conservatievere inschatting hebben gemaakt van de groei van de gewestbelastingen. De vrij hoge groei die door de administratie op de registratierechten wordt toegepast hebben wij wat afgezwakt (zie ook opmerkingen Rekenhof). Daardoor komen de gewestbelastingen in 2009 € 151 mln lager.

Bij dit pad realiseert de Vlaamse overheid in de periode 2004 – 2009 een gecumuleerd saldo van € 1,75 mld. Dat is uitgesproken hoger dan de contractuele aflossingen op de schuld van het ministerie van de Vlaamse gemeenschap. Toch wordt dit extra saldo verder door de SERV aangehouden. Het is verkeerd om de realisatie van de vorderingenoverschotten uitsluitend te bekijken vanuit het oogpunt schuldafbouw en bijdrage aan de schuldafbouw van de gezamenlijke overheid. Een deel van het extra saldo kan ook worden gereserveerd voor latere uitdagingen bijv. op het vlak van de vergrijzing. Of een deel ervan kan worden ingezet voor participaties die toelaten om een dynamisch beleid op het vlak van overheidsinvesteringen te ondersteunen. De aanwending in geval van participaties moet echter met de nodige omzichtigheid worden toegepast. Het moet over effectieve participaties gaan die zonder risico's de latere toetsing door het INR kunnen doorstaan zodat ze achteraf niet negatief moeten aangerekend worden op het saldo (zoals nu het geval is met de regeling voor Aquafin). In die zin sluit de SERV zich ook ten volle aan bij de bedenkingen die het Rekenhof in zijn rapport heeft gemaakt over de BAM – constructie. Voorlopig zijn er geen redenen om aan te nemen dat deze constructie ten laste zou komen van het saldo, maar de nodige beleidsbeslissingen om de financiering volledig rond te maken dringen zich op.

3.2. De beleidsruimte 2005 - 2009¹

Op grond van deze aangepaste begrotingsdoelstellingen kan een nieuwe raming gemaakt worden van de bruto beleidsruimte. Deze raming is samengevat in bijgevoegde “tabel krachtlijnen 3”. In vergelijking met 2004 (waarin uitzonderlijk veel eenmalige middelen beschikbaar zijn) zou de beleidsruimte in 2009 € 3,6 mld hoger zijn. Gecumuleerd komt voor de jaren 2005 – 2009 die bruto beleidsruimte uit op € 10,1 mld.

Uiteraard wordt een belangrijk deel daarvan ingenomen door de dynamiek ongewijzigd beleid. De ramingen die de SERV daarover heeft gemaakt verschillen – zoals reeds aangestipt – vrij substantieel met die van de administratie, zeker wat de globale impact voor de legislatuur betreft. De administratie raamt voor de periode 2005 – 2009 de impact (door ons gecorrigeerd voor zorgfonds en Aquafin) slechts op 63 % van de globale impact in de SERV – raming. Wel is in de eerste jaren de stijging iets groter en er is bovendien een gewijzigde samenstelling. De verschillende ramingen van de uitgavendynamiek zijn samengevat in bijgevoegde “tabel krachtlijnen 4”.

Het is best aannemelijk dat de SERV – raming enige bijsturing vergt. Het is zeker nodig om ten gronde uit te maken welke bestanddelen er precies in de beide ramingen verwerkt zijn en de grote onzekerheid die er nog altijd blijft bestaan over de impact van de impliciete schuld speelt een grote rol. De recente gegevens over de aanzienlijke groei van de impliciete schuld in de afgelopen jaren zijn een argument om in de komende jaren verdere aangroei uit te sluiten. We verwijzen daarvoor ook naar de opmerkingen van het Rekenhof. Meer transparantie over deze ontwikkelingen is absoluut nodig met het oog op een nauwkeurige opvolging ervan. De SERV vindt het echter niet verantwoord om – na het doorvoeren van de nodige maatregelen in 2004 en na het verwerken van de weggevallen eenmalige middelen in 2005 – een netto beleidsruimte voor de jaren 2005 – 2009 te bepalen op grond van de globale raming voor ongewijzigd beleid uitgaande van de administratie. Zoals ze zelf opmerkt zou dat aanleiding zijn tot een “exponentiële groei” van de beleidsruimte. Dat stemt meer dan waarschijnlijk in het geheel niet overeen met de werkelijkheid, zeker ook rekening houdend met een aantal initiatieven die zoals de SERV aannam redelijkerwijze in ongewijzigd beleid kunnen opgenomen worden.

Daarom houdt de SERV het bij zijn raming “ongewijzigd beleid” zoals in april gepresenteerd. Om de nodige voorzichtigheid in te bouwen is het aangewezen voor de jaren 2005 – 2006 enige correcties aan te brengen. Als orde van grote stellen we voor dat die correcties

¹ De berekeningen die de administratie maakt over de beleidsruimte gaan steeds over de jaren 2005 – 2008, terwijl onze ramingen slaan op de begrotingen die de nieuwe regering zal moeten beslissen. 2009 hoort daar ook bij. Door dit verschil worden sommige vergelijkingen (zoals tussen de raming van de beleidsruimte volgens de SERV en die van de administratie) beïnvloed. We blijven in dit advies ook verwijzen naar de legislatuur inclusief 2009.

gelijkgesteld worden met het verschil in de ramingen tussen de administratie en de SERV voor beide jaren.

Het resultaat voor de netto beleidsruimte is samengevat in bijgevoegde “tabel krachtlijnen 5”.

Als de regering er in slaagt 2004 af te sluiten met een saldo van € 391 mln (en dat zonder extra druk te leggen op de volgende jaren) dan is er de volgende jaren enige ruimte voor nieuwe initiatieven te verwachten. Als de norm niet gehaald wordt dan verhoogt in 2005 het berekende saldo met de overeenkomstige overschrijding in 2004. Dit heeft als gevolg dat niet gerealiseerde structurele ingrepen in 2005 dubbel moeten verwerkt worden. Het effect van eventuele structurele overschrijding van € 100 mln wordt geïllustreerd in “tabel krachtlijnen 6”.

De netto beleidsruimte zou in 2005 licht negatief zijn (- 26 mln) en zou vanaf 2006 oplopen tot 1,1 mld in 2009. Gecumuleerd over de jaren 2005 – 2009 is dat € 2,62 mld (of een goeie 70 % van wat oorspronkelijk geraamd werd). Ter vergelijking, de Vlaamse administratie berekent expliciet de beleidsruimte voor de periode 2004 – 2008. In onze nieuwe raming zou er een beleidsruimte zijn van € 1,52 mld. In haar oorspronkelijk rapport rekende de administratie – en zonder de nodige maatregelen in 2004 – met een netto beleidsruimte van € 1,49 mld voor de jaren 2004 – 2008. In de recente actualisering is het € 1,16 mld geworden.

De daling tot 70 % van onze oorspronkelijke raming heeft in eerste instantie te maken met het substantieel hoger niveau aan uitgaven in 2004 dat we nu als uitgangsbasis aanvaarden (een extra € 463 mln). Het spreekt vanzelf, een hogere uitgangsbasis geeft minder mogelijkheden om te groeien. Het effect is wel wat gecompenseerd door de optimistische raming van de gewestbelastingen in vergelijking met onze oorspronkelijke ramingen.

Tabel krachtlijnen 1 – voorafbeelding van de uitvoering 2004 (SERV april, administratie, SERV – juni) en confrontatie met de te behalen begrotingsnorm

	2004			afwijkingen	
	vermoedelijke resultaten			(c) - (a)	(c) - (b)
	SERV april (a)	administratie (b)	SERV juni (c)		
ESR - ontvangsten vóór consolidatie zorgfonds					
algemene begroting	17.822	18.084	18.088	265	4
extra structureel t.a.v. SERV april				75	
extra eenmalig t.a.v. SERV april				191	
instellingen	967	1.100	1.067	100	-34
extra structureel t.a.v. SERV april					
extra eenmalig t.a.v. SERV april				100	
consolidatie zorgfonds	109	109	109		
totaal ESR - ontvangsten	18.898	19.293	19.263	365	-30
ESR - uitgaven vóór consolidatie zorgfonds	18.189	19.183	19.087	898	-96
consolidatie zorgfonds	99	99	99		
totale ESR - uitgaven	18.288	19.282	19.186	898	-96
correcties	121	122	121	0	0
pensioenfonds	-5	-5	-5		
Aquafin	127	127	127		
totale ESR - uitgaven na correcties	18.409	19.403	19.307	898	-96
ingrepen					
vooraf bepaalde ingrepen	-382				
nog te nemen ingrepen			-435		
ESR - uitgaven na ingrepen	18.409	19.403	18.872	463	-531
vorderingensaldo	489	-110	391	-98	502
saldo exclusief aquafin correctie p.m.	615	16	518		

**Tabel krachtlijnen 2 – raming van de Vlaamse begroting bij toepassing van de
aangepaste begrotingsdoelstellingen (en bij een referentiegroei van 2 %
BNI) – 2005 – 2009 (in € mln)**

	2004	doelstelling volgende legislatuur					<i>p.m</i>
	doelstelling	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ontvangsten (1)	19.263	19.701	20.364	21.079	21.818	22.581	23.379
uitgaven (2)	18.873	19.342	20.070	20.803	21.578	22.390	23.229
intresten	106	78	59	36	25	22	15
primaire uitgaven bij toepassing van de norm	18.767	19.263	20.011	20.768	21.553	22.368	23.214
		1,13%	2,35%	2,25%	2,25%	2,25%	2,25%
vorderingensaldo na correctie verrekening(3 = 1 - 2)	391	360	294	275	240	191	150
schuldaufbouw (4 = 4.1 + 4.2 + 4.3 + 4.5)	416	235	313	92	-35	12	-43
directe schuld (4.1)	539	345	413	185	51	93	33
indirecte schuld (4.2)	4	4	4	3	4	4	4
Alesh - schuld in saldo (4.3)							
Alesh - schuld buiten saldo (4.4)	57	59	59	62	57	58	57
Aquafinschuld in saldo (4.5)	-127	-114	-104	-96	-90	-85	-80
Aquafinschuld buiten saldo (4.6)							
netto participaties en kredietverleningen (5)	-36	1	1	1	1	1	1
conjunctuurfonds (6)							
reserveringen (7 = 3 - 4 - 5 - 6)	11	123	-21	182	273	178	192
effectief te verwachten uitgaven	19.308						
noodzakelijke ingreep	-435						
correctie verrekeningen BFW	63	-18					
schuld (per 31/12)							
directe schuld (a)	1.176	831	418	233	182	88	
indirecte schuld (b)	28	24	21	17	14	10	
Alesh (c)	1.581	1.522	1.463	1.401	1.344	1.286	
Aquafin (d)	1.437	1.551	1.655	1.751	1.841	1.925	
schulddoelstelling 2000 (a + b + c)	2.785	2.378	1.901	1.652	1.540	1.384	
schuld uitsluitend rentelasten	121	121	121	121	121	121	
schulddoelstelling index (schuld 2004 = 100)	100	85	68	59	55	50	
vorderingensaldo in % BBP	0,14%	0,12%	0,10%	0,09%	0,07%	0,06%	

**Tabel krachtlijnen 3 – raming van de bruto beleidsruimte in de jaren 2005 – 2009
(in € mln)**

	doelstelling volgende legislatuur					totaal legislatuur
	2005	2006	2007	2008	2009	
groei middelen*	438	662	715	740	763	3.318
daling intrestlasten	28	19	23	11	3	84
daling vorderingensaldo	31	66	18	35	49	199
groei totale bruto beleidsruimte	497	748	757	785	815	3.602
gecumuleerd	497	1.244	2.001	2.787	3.602	10.131

**Tabel krachtlijnen 4 – groei uitgaven bij ongewijzigd beleid 2005 – 2009 SERV –
raming versus raming administratie (versie 24 juni)**

	2005	2006	2007	2008	2009	gecumuleerd
administratie						
groei exclusief aquafin	507	457	166	-53	330	1.408
groei inclusief aquafin	494	447	158	-59	325	1.366
primaire groei exclusief aquafin	539	468	182	-29	360	1.520
primaire groei inclusief aquafin	526	458	174	-35	355	1.478
SERV						
groei exclusief aquafin	483	382	515	457	522	2.359
groei inclusief aquafin	471	372	507	451	517	2.318
primaire groei exclusief aquafin	511	402	538	468	525	2.444
primaire groei inclusief aquafin	499	392	530	461	520	2.402

Tabel krachtlijnen 5 – raming van de netto beleidsruimte 2004 – 2009 (in mln).

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
saldo bij ongewijzigd beleid* (1)	391	358	648	856	1.145	1.391	
norm (2)	391	360	294	275	240	191	
verschil (3 = 1 - 2)	0	-2	354	581	905	1.200	
correctie op ongewijzigd beleid		-24	-75	0	0	0	
jaarlijkse netto beleidsruimte	0	-26	-26	-26	-26	-26	-128
			281	281	281	281	1.123
				227	227	227	681
					324	324	648
						295	295
		-26	255	482	806	1.101	2.620

* na doorvoeren van vereiste ingrepen in 2004

Tabel krachtlijnen 6 – effect van een structurele overschrijding van de vereiste norm in 2004 van € 100 mln

	2004	2005	gecumuleerd saldo
situatie bij realisatie van de norm			
uitgaven bij norm	18.873	19.342	
saldo	391	360	750
groei ongewijzigd beleid		19.367	
afwijking		-26	
situatie bij structurele overschrijding in 2004			
eventuele structurele overschrijding	100		
uitgaven	18.973	19.242	
saldo	291	460	750
groei ongewijzigd beleid		19.467	
afwijking		-226	
extra inspanning in 2005		-200	

Hoofdstuk 1 – de uitvoering van de begroting 2003

1. Het vorderingensaldo van de Vlaamse gemeenschap – afstemming met de begrotingsnorm

1.1. Vlaanderen behaalt de norm in 2003

Vanaf 2003 moeten de gewesten en gemeenschappen voldoen aan begrotingssaldi die berekend worden volgens de regels van het Europese stabiliteitspact. In het bijzonder impliceert dit een begrotingsnorm waarbij naast de algemene begroting ook de begrotingen van de te consolideren instellingen worden beschouwd. Dat principe werd al in 2002 aanvaard en toegepast, zij het in een overgangsregeling. Vanaf 2003 gelden de ESR-95 (Europees systeem van rekeningen 1995) regels onverkort voor de berekening van het te behalen saldo. Aangezien de begrotingsnorm die door de HRF is opgesteld voor de periode 1999-2004 niet afgestemd was op de ESR-95 methode, werd in september 2003 een akkoord gesloten tussen de federale overheid, de gewesten en de gemeenschappen voor de definitieve omzetting van de normdoelstellingen voor elke entiteit in ESR-95 termen².

Dit akkoord hield voor Vlaanderen in dat de norm voor 2003 € 444 miljoen bedroeg.

Voor de toetsing van de Vlaamse overheidsfinanciën aan dit saldo moet een saldo volgens de ESR benadering berekend worden, het vorderingensaldo.

De enige uitzondering hierop is de verrekening van het zorgfonds. Ingevolge de ESR-methodologie behoort het zorgfonds bij de sociale zekerheid en niet bij de entiteit Vlaanderen. De opbouw (respectievelijk afbouw) van reserves komt dus in principe niet ten goede aan Vlaanderen maar wel aan de sociale zekerheid. Reeds in het verleden heeft de SERV er op gewezen dat het saldo van het zorgfonds (zowel positief als negatief) bij Vlaanderen moet geteld worden voor de naleving van een Vlaamse begrotingsnorm. De Hoge Raad voor Financiën (HRF) volgt ook deze redenering en rekent het zorgfonds bij Vlaanderen voor de berekening van het Vlaamse saldo dat aan de norm moet getoetst worden.

In 2003 zal ook voor het eerst rekening gehouden worden met de uitgaven van Aquafin voor de berekening van het saldo. Dit is geen afwijking op de ESR berekening, maar het gevolg van een interpretatie die Eurostat geeft aan PPS-constructies en de gevolgen voor de

² Zie ook het begrotingsrapport van de SERV van januari 2004 voor een toelichting bij het akkoord van 22 september 2003 in het overlegcomité.

overheidsrekeningen. Ingevolge de beslissing van Eurostat dienen uitgaven van PPS-constructies zoals Aquafin bij de Vlaamse overheidsuitgaven gevoegd te worden voor de berekening van het saldo. De investeringssubsidies die Vlaanderen overmaakt aan Aquafin zijn dan geen finale uitgaven meer van de Vlaamse overheid.

Voor de normnaleving van 2003 betekent dit concreet dat de verrichtingen van Aquafin een negatief effect hebben van het MINA-fonds. Voorlopig raamt de SERV dit verschil op € 86 miljoen in 2003³.

Bovendien valt de schuld die Aquafin opbouwt ten laste van Vlaanderen. Aangezien het niet om een nieuwe regeling gaat maar een interpretatie van de bestaande regels, dient deze interpretatie retroactief toegepast te worden. Dit houdt in dat de totale schuld van Aquafin gevoegd moet worden bij de Vlaamse schulden.

Het saldo van de Vlaamse overheidsuitgaven dat aan de norm getoetst moet worden bedraagt € 575 miljoen. Na een overschrijding van de norm in 2002 sluit de Vlaamse overheid dus terug aan bij de traditie van de voorbije jaren om niet alleen het vooropgezette saldo te behalen maar ook een bijkomend surplus te realiseren (€ 131 mln in 2003).

In welke mate de norm kan behaald worden in 2004 wordt in hoofdstuk 2 geanalyseerd. Hier beperken we ons tot enige indicaties die een verklaring geven voor de verbetering van het saldo.

1.2. Sterke verbetering van het saldo

Het ESR-saldo van Vlaanderen ligt € 680 miljoen hoger dan het saldo van 2002, dat - € 105 miljoen bedroeg.

In de eerste plaats gaat het om correcties die ingevolge het ESR moeten toegepast worden. Zo moest de korting van de personenbelasting ingevolge ESR in 2002 aangerekend worden hoewel de Vlaamse gemeenschap deze middelen reeds in 2001 overhevelde naar de federale overheid. Dit verslechterde het ESR-saldo van 2002 met € 220 miljoen.

Daarnaast is de correctie die voor Aquafin moet aangebracht worden in 2002 € 16 miljoen hoger dan in 2003.

Tenslotte is er nog een verschuiving geweest bij de uitbetalingen van het zorgfonds, waardoor het saldo in 2003 € 90 mln hoger ligt dan in 2002.

Deze correcties verklaren reeds een verschil van € 326 miljoen zonder dat dit zijn weerslag vindt in de verrichtingen van de Vlaamse gemeenschap van 2002 of 2003.

³ Op basis van de beschikbare informatie is het niet mogelijk om een correcte raming te maken uitgaande van de resultatenrekening. De SERV gaat er van uit dat de correctie overeenkomt met de toename van de schuld van Aquafin.

In de tweede plaats zijn de gerealiseerde inkomsten in 2003 uitzonderlijk sterk gestegen ten opzichte van het voorgaande jaar. Deze stijging die € 1,02 miljard bedraagt heeft deels te maken met de sterke groei van de registratierechten en verkeersbelasting maar voornamelijk met de stijging bij de middelen uit de Bijzondere Financieringswet (BFW). In vergelijking met 2002 stijgt deze overdracht € 683 miljoen. Deze stijging is groter dan de structurele stijging van middelen die voortvloeien uit de BFW. In 2002 was er een negatieve verrekening voor de voorgaande jaren, waardoor de gerealiseerde opbrengst lager was dan de voorziene opbrengst. Dit verschil bedroeg ongeveer € 200 miljoen.

Samengeteld verklaren deze effecten reeds € 526 miljoen van het verschil. Het structurele verschil tussen 2002 en 2003 is dus relatief beperkt.

Deze structurele verbetering van het saldo heeft voornamelijk te maken met een beperkte groei van de uitgaven, tenminste wat betreft de instellingen.

De begroting 2003 voorzag dat de uitgaven van de instellingen met 1,9 % mochten stijgen ten opzichte van de begroting 2002, hetgeen duidelijk lager was dan de nominale groei van de middelen van de Vlaamse gemeenschap die in de begroting was opgenomen (4,1 %).

Daarenboven was de effectieve groei van de uitgaven op de instellingen nog lager, namelijk 0,9 %. Het uitvoeringspercentage op de instellingen dat sinds 2000 steeg, nam in 2003 weer af, zij het in beperkte mate. Het daalt van 90 % naar 89 %. Er is dus een beperkte doorschuifoperatie geweest op het niveau van de instellingen, maar het belangrijkste effect kwam voort uit de beperkte groei die reeds in de begrotingen was ingeschreven.

De uitgavengroei op de algemene begroting lag iets hoger dan de voorziene middelengroei en leverde dus geen bijdrage tot de verbetering van het saldo, integendeel. En ook hier was er een doorschuifoperatie naar 2004.

In 2003 kon de overheid € 853 miljoen uitgeven op kredieten die overgedragen waren van 2002 naar 2003. Hoewel dit bedrag hoger lag dan de voorgaande jaren, nam de overdracht naar 2004 nog toe met € 109 miljoen. Hoewel het om een beperkte toename gaat, gaat het in totaal om € 962 miljoen finale uitgaven (ESR-uitgaven) die de Vlaamse overheid voorzag in 2003, maar doorschuift naar het volgende jaar.

Daarenboven moeten de instellingen nog € 668 miljoen ontvangen aan dotaties. In het totaal werd een uitgavenpakket van € 1,65 miljard doorgeschoven naar het volgend jaar op een totaal bedrag van € 17,9 miljard. In bijlage wordt hier dieper op ingegaan.

2. De schuldontwikkeling

De evolutie van de schuld van de Vlaamse gemeenschap sedert 1999 is samengevat in tabel 1. Daarin is rekening gehouden met de eigenlijke schuld van de Vlaamse gemeenschap die effectief kan toegewezen worden aan het ministerie van de Vlaamse gemeenschap. De tabel geeft voorts een aanduiding van de evolutie van de reserves van de instellingen die ondergebracht zijn in het Centraal Financieringsorganisme (CFO). Sedert eind 2003 valt de Alesh-schuld niet meer onder de overheid en dus ook niet meer onder de Vlaamse overheid. Voortaan is die volledig ten laste van de Vlaamse huisvestingsmaatschappij. Wel moet bij de beoordeling van de schuldontwikkeling van Vlaanderen voortaan rekening gehouden worden met Aquafin. Daarom wordt een globale evolutie berekend voor de Vlaamse schuld inclusief Aquafin.

Tabel 1 evolutie van de schuld van de Vlaamse gemeenschap

	31/12/1999	31/12/2000	31/12/2001	31/12/2002	31/12/2003
1.- kasstand					
1.1.- Vlaamse gemeenschap	230,94	-191,37	-440,80	-219,89	-404,35
1.2.- CFO	-666,68	-666,61	-780,10	-465,54	-70,10
2.- directe schuld	3.257,71	2.732,57	2.736,59	2.143,94	1.715,59
3.- indirecte schuld (exclusief Alesh)	877,27	755,72	40,30	35,61	31,97
4.- schuld Alesh	1.951,14	1.833,99	1.773,87	1.704,34	1.634,79
5.- Aquafin *	790,69	895,72	992,26	1.170,68	1.257,05
6.- totale schuld exclusief Aquafin (1.1 + 1.2 + 2 + 3)	3.699,23	2.630,31	1.555,99	1.494,11	1.273,12
7.- totale schuld inclusief Aquafin (6 + 5)	4.489,93	3.526,03	2.548,25	2.664,80	2.530,17
* exclusief vanaf 2001 schuld voor BTW - belasting			220,00	245,94	260,01
* exclusief vergoeding Vlaams gewest	143,64	184,59	231,92	285,41	342,58

Eind 2003 bedraagt de schuld van de Vlaamse gemeenschap (exclusief Alesh) en zonder rekening te houden met Aquafin € 1,27 mld of 34,4 % van wat aan schuld werd ingeschreven eind 1999. Een deel van de vermindering (€ 2,43 mld) is wel bepaald door de evolutie van de kasstand van de Vlaamse gemeenschap (netto op zichtrekening en korte termijnbeleggingen, - € 635 mln) en van het CFO (+ € 597 mln). Zonder rekening te houden met de evolutie van de kasstand is de schuld van het ministerie van de Vlaamse gemeenschap (som van 2 en 3)

afgenomen met € 2,39 mld (een vermindering met 58 %). In deze berekening is het effect van Alesh onmiddellijk buiten beschouwing gelaten. De betrokken schuld is ook afgenomen: van € 1,95 in 1999 mld tot 1,63 mld in 2003.

Een deel van de schuldafbouw op de Vlaamse gemeenschap wordt geneutraliseerd door de schuldaangroei op Aquafin die voortaan moet mee in rekening gebracht worden. Die schuld is aangegroeid tussen 1999 en 2003 met € 466 mln.

Op de zogenaamd geconsolideerde schuld van de Vlaamse gemeenschap (in de tabel rij 2 en 3, dus zonder de kasstand) is in 2003 een vermindering gerealiseerd van € 432 mln. Daarvan is € 286 mln gefinancierd met het kassaldo van 2003. De rest werd ingeschreven in de begroting van de Vlaamse gemeenschap. Het kassaldo in 2003 bedroeg € 470,6 mln. Na financiering van de schuldaflossingen bleef er nog ongeveer € 185 mln over die via de kasstand op korte termijn gereserveerd kon worden (vandaar in de tabel de verbetering van de kasstand op het niveau van de Vlaamse gemeenschap).

Bij volledige aanwending van de kasstand van de Vlaamse gemeenschap per 01/01/2004 en in geval de voorgenomen schuldaflossingen in de begroting ook effectief gerealiseerd worden (€ 167 mln) volstaat een licht negatief kassaldo (- € 29 mln) om de contractuele schuldaflossingen te financieren. Daarmee is echter nog niet voldaan aan de normen volgens het ESR concept (zie hoofdstuk 2). Alleen al omdat in dergelijk geval de bestaande korte termijnreserve van de Vlaamse gemeenschap (€ 404 mln) volledig zou worden aangesproken en afgebouwd.

3. De evolutie van de impliciete schuld

3.1. Algemeen

Naast de effectieve schuld is er eveneens een "impliciete schuld", ook wel encours genoemd. In dit advies wordt die term gehanteerd om aan te geven in welke mate de verbintenissen (vastleggingen) die de Vlaamse overheid in een bepaald jaar heeft aangegaan groter zijn dan de uitgaven (ordonnancerings) die verricht zijn. Het gaat om alle verbintenissen en alle uitgaven die in een begrotingsjaar verricht zijn, waarbij geen onderscheid gemaakt wordt tussen uitgaven die betrekking hebben op een verbintenis van het jaar zelf of van de voorgaande jaren. Indien de aangegane verbintenissen groter zijn dan de uitgaven stijgt de impliciete schuld, in het omgekeerde geval daalt deze.

Het bestaan van een impliciete schuld is normaal. Voor een aantal projecten of subsidiebeloftes (in hoofdzaak maar niet uitsluitend investeringskredieten) wordt in één

begrotingsjaar het engagement voor het totale project genomen, terwijl de effectieve uitgaven daarvoor over meerdere jaren worden gespreid.

De impliciete schuld creëert een schuldvordering t.a.v. de Vlaamse overheid, hoewel die niet tot uiting komt in de gebruikelijke schuld en dus ook geen aanleiding geeft tot rentelasten op de schuld. In bepaalde gevallen kan de impliciete schuld er wel toe leiden dat er verwijlinteresten ontstaan of dat er vergoedingen worden betaald aan instellingen van de Vlaamse overheid omdat zij een overbruggingskrediet moeten aanvragen.

Bij een gelijkblijvend niveau aan verbintenissen over meerdere jaren zijn in principe de uitgaven gelijk aan de verbintenissen en blijft de impliciete schuld min of meer constant. In de praktijk is dat echter niet het geval om diverse redenen: substantiële verhoging van de verbintenissen (eenmalig of structureel) waarvan het effect pas later tot uiting komt of een grotere spreiding van de uitgaven voor sommige projecten in vergelijking met een normale spreiding. In dat geval groeit de impliciete schuld en wordt het effect naar later doorgeschoven, waardoor de uitgaven in de komende jaren in principe sneller stijgen dan de verbintenissen.

3.2. Definitie en berekening

Ondanks het belang van een correcte opvolging van de impliciete schuld, is dit momenteel geen eenvoudige opdracht. Enerzijds is er nog geen algemeen aanvaarde definitie voor de berekening van de impliciete schuld, anderzijds zijn niet alle gegevens beschikbaar om de impliciete schuld accuraat te berekenen. In recente rapporten van het Rekenhof en de administratie werd telkens een andere omschrijving gehanteerd hetgeen aanleiding gaf tot verschillende resultaten. De SERV vertrekt van een ruime definitie die afwijkt van hetgeen zowel het Rekenhof als de administratie hanteren. De SERV raamt de toename van de impliciete schuld op basis van de evolutie van de effectieve vastleggingen (inclusief vastleggingsmachtigingen) en de effectieve ordonnanceringen die in het jaar zelf plaatsvinden. Net zoals voor de HRF-norm wordt uitgegaan van de geconsolideerde impliciete schuld, dus met inbegrip van de instellingen en enkel met betrekking tot de ESR-uitgaven.

Voor de concrete berekening van de impliciete schuld die in een bepaald jaar ontstaat hanteert de SERV 4 subgroepen:

- impliciete schuld als gevolg van de vastleggingsmachtigingen (VM)
- MINA-fonds, VIF en FFEU,
- overige instellingen waarvoor geen VM in de begroting is ingeschreven
- de algemene begroting.

Bij deze subgroepen zijn volgende vaststellingen te maken.

- In de eerste plaats zijn er de vastleggingsmachtigingen en de betalingen die hierop betrekking hebben. Aangezien het Vlaams Woningfonds niet is opgenomen in de consolidatiekring wordt deze VM niet meegeteld. Ook voor het MINA-fonds wordt een uitzondering gemaakt. Voor deze instelling wordt gekeken naar de verbintenissen en de uitgaven bij het MINA-fonds zelf.

Voor de overige VM neemt de impliciete schuld toe met het bedrag van de vastleggingen die plaatsvinden en vermindert de impliciete schuld met de uitgaven die de instellingen doen. Traditioneel worden de vereffeningskredieten in aanmerking genomen voor de berekening van de impliciete schuld. De vereffeningskredieten zijn de dotaties die aan de instellingen worden uitbetaald om te kunnen voldoen aan de aangegane verbintenissen. Dit geeft echter een vertekend beeld aangezien een deel van de verbintenissen kan uitbetaald worden door in te teren op de reserves. Vandaar dat de SERV vertrekt van de effectieve uitbetalingen die de instellingen gedurende een begrotingsjaar doen⁴. Voor die instellingen waar de vastleggingsmachtiging enkel betrekking heeft op een beperkt deel van de uitgaven, wordt enkel dat deel in aanmerking genomen⁵.
- Voor het MINA-fonds, het Vlaams Infrastructuurfonds (VIF), Fonds voor de Financiering van Eenmalige Uitgaven (FFEU) is de (gedeeltelijke) opvolging van de verbintenissen en uitgaven mogelijk. Voor het FFEU zijn zowel de vastleggingen als de uitgaven bekend tot en met 2003. Voor het MINA-fonds en het VIF zijn de vastleggingen vanaf 2001 onbekend. De raming vertrekt van een aanwending van 97,5% van de beschikbare vastleggingskredieten.
- Voor de overige instellingen waarvoor geen vastleggingsmachtiging in de begroting ingeschreven kan de evolutie van de impliciete schuld niet geraamd worden bij gebrek aan een verbintenissenboekhouding. Voor deze instellingen wordt verondersteld dat er geen impliciete schuld is.
- Voor de algemene begroting tenslotte is de evolutie van de impliciete schuld het verschil tussen de vastleggingen en ordonnanceringen, zowel bij de niet-gesplitste, gesplitste als variabele kredieten. Voor de niet-gesplitste kredieten wordt er wel een correctie toegepast. Een aantal verbintenissen waarvoor nog geen ordonnanciering gebeurde in het jaar zelf kan enkel in het volgende jaar nog aanleiding geven tot uitbetalingen. Indien dit niet gebeurt, wordt de vastlegging geannuleerd voor het bedrag dat niet uitbetaald werd. Deze correctie wordt dan ook toegepast.

De methode die de SERV hanteert geeft het maximum aan van de impliciete schuld. Jaarlijks moet de impliciet schuld uitgezuiverd worden voor de vastleggingen die geannuleerd werden. De SERV beschikt echter niet over deze gegevens. De effectieve evolutie van de impliciete schuld is dan ook lager dan hetgeen uit deze cijfers naar voor komt.

Wat de evolutie betreft van jaar op jaar zal de vertekening in principe beperkt zijn, tenzij er in sommige jaren aanzienlijk meer of minder vastleggingen uit het verleden geannuleerd werden.

⁴ Voor de trekkingsrechten op het vroeger investeringsfonds voor de lokale besturen hanteert de SERV evenwel het vereffeningskrediet.

⁵ Het gaat om het gemeenschapsonderwijs, DIGO, Kind en Gezin, VFSIPH, BLOSO, Toerisme Vlaanderen, IWT en het Limburgfonds (dat ondertussen opgeheven werd).

De wijzigingen van jaar tot jaar geven in ieder geval een goede indicatie in welke mate evolutie van de impliciete schuld wijzigt van jaar op jaar.

3.3. Evolutie van de impliciete schuld in 2003 en voorgaande jaren

Tabel 2 jaarlijkse evolutie impliciete schuld (in € mln)

	1999	2000	2001	2002	2003
VM zonder MINA-fonds	124	168	180	49	-3
MINA-fonds	-39	70	35	84	78
VIF	100	45	124	98	146
FFEU	0	0	72	13	253
overige instellingen	0	0	0	0	0
Algemene begroting	65	233	249	133	262
<i>waarvan variabele kredieten</i>	-4	-33	-5	11	-7
<i>waarvan gesplitste kredieten</i>	50	266	237	118	143
<i>waarvan niet gesplitste kredieten</i>	19	0	18	3	126
Totaal	250	517	662	376	736

Gecumuleerd over de periode 1999 – 2003 is volgens deze raming de impliciete schuld aangegroeid met € 2.541 mln. Daarbij is abstractie gemaakt van de annuleringen op de geraamde vastleggingen en die in mindering moeten gebracht worden op deze aangroei. Bij de interpretatie van de resultaten zijn volgende elementen belangrijk.

- Wat de vastleggingsmachtigingen betreft, is er in 2003 voor het eerst sinds 1999 een daling van de impliciete schuld (€ -2,8 miljoen). Dit heeft voornamelijk te maken met een relatief beperkte toename van de impliciete schuld op het Hermesfonds, terwijl er voor de overige VM over het algemeen meer uitgaven gebeurden dan er verbintenissen werden aangegaan. Reeds in 2002 werd hiertoe een aanzet gegeven, hetgeen blijkt uit een veel kleinere stijging dan het voorgaande jaar. In 2002 was er een daling van de VM in absolute termen terwijl de uitgaven stegen. In 2003 daalden ook de uitbetalingen in vergelijking met het voorgaande jaar, maar deze daling was kleiner dan de daling van de VM. De vermindering van de impliciete schuld voor deze subcategorie is dus voornamelijk het gevolg van een daling van de VM. De daling in 2002 heeft voornamelijk te maken met het feit dat er geen verbintenissen meer worden gedaan inzake de trekkingsrechten voor de gemeenten (door de hervorming van het gemeentefonds). In 2003 valt voornamelijk de daling van de VM voor het Hermesfonds op. Deze daling doet zich ook voor bij de uitgaven van het Hermesfonds, zij het in mindere mate.

- Bij het VIF en het FFEU was er in 2003 een grote stijging van de impliciete schuld in vergelijking met het voorgaande jaar. Meer dan de helft van de totale toename situeert zich bij deze twee instellingen. Indien ook het MINA-fonds wordt meegeteld verklaren deze instellingen reeds 64% van de totale toename van de impliciete schuld in 2003. Hier heeft de sterke stijging van de verbintenissen in 2002 en 2003 nog niet geleid tot een gelijkaardige stijging van de uitgaven. Vooral voor het FFEU is er groot verschil tussen de verbintenissen en de uitgaven, hetgeen waarschijnlijk gevolgen zal hebben voor de volgende begrotingsjaren.
- Tenslotte is er ook een relatief sterke toename van de impliciete schuld op de algemene begroting en vooral bij de NGK waar deze toename over het algemeen beperkt is. Deze toename is in grote mate toe te schrijven aan een hoge aanwendingsgraad van de vastleggingen en niet zozeer aan een stijging in de begroting van de verbintenissen. Hoewel het ordonnanceringsniveau in 2003 hoger lag dan in de voorbije jaren, was dit onvoldoende om het ritme van de vastleggingen te volgen.

Voor de VRK zijn er in 2003 nauwelijks uitgaven geweest, maar dit heeft eerder te maken met een beperkt niveau aan vastleggingen eerder dan een spreiding van de uitgaven.

3.4. Conclusie inzake impliciete schuld

Een eerste conclusie is dat de volledige gegevens inzake impliciete schuld niet voorhanden zijn, hetgeen de opvolging ervan bemoeilijkt. De SERV acht het aangewezen om zo spoedig mogelijk een instrument uit te werken dat het mogelijk maakt de verbintenissen van de Vlaamse overheid in zijn geheel op te volgen. Hierbij zou eveneens een betalingskalender moeten bestaan die aangeeft in welke periode de verbintenissen zullen leiden tot uitgaven. Meer transparantie over deze ontwikkelingen is absoluut nodig met het oog op een nauwkeurige opvolging van de impliciete schuld.

Wat de evolutie van de impliciete schuld betreft stelt de SERV een stelselmatige verhoging vast de laatste jaren. Dit staat in sterk contrast met de beperkte beleidsruimte de komende jaren. Deze beperkte beleidsruimte wordt immers gedeeltelijk ingevuld doordat de spreiding van de uitgaven groter wordt.

Hoewel het niet mogelijk is om aan te duiden wat een "normale" impliciete schuld is voor de Vlaamse overheid, kan de impliciete schuld niet blijvend stijgen. De aanzienlijke groei van de impliciete schuld in de afgelopen jaren zijn in ieder geval een argument om in de komende jaren verdere aangroei uit te sluiten. Over het geheel van de legislatuur zou de impliciete schuld niet mogen toenemen.

Hoofdstuk 2 – de begroting 2004

1. Algemene probleemstelling

Bij het uitstippelen van een begrotingsbeleid voor een nieuwe legislatuur is de uitgangspositie uiteraard van cruciaal belang. In dit geval de begroting 2004 en vooral de uitvoering ervan. In zijn ramingen over de beleidsruimte in de nieuwe legislatuur is de SERV uitgegaan van een begroting 2004 die landt op een uitgavenniveau dat in overeenstemming is met de afspraken die de federale regering en de deelregeringen hadden gemaakt over het vereiste saldo voor de verschillende gewesten en gemeenschappen. In geval van Vlaanderen een overschot. Reeds in januari⁶ heeft de SERV er op gewezen dat het halen van deze afspraken met de ondertussen goedgekeurde begroting 2004 precair was. In dat rapport werd aangegeven dat deze afspraken pas konden gehonoreerd worden als er een structurele ingreep gebeurde op de begroting 2004 van € 373 mln. Een dergelijke ingreep achterwege laten werd gelijkgesteld met het bezwaren van de groeimogelijkheden van de volgende legislatuur. In een toelichting voor de parlementaire commissie “Financiën en begroting”⁷ werd deze kloof eveneens aan de orde gesteld. Bij de actualisering van de ramingen in de loop van april is de vereiste van een structurele ingreep opnieuw benadrukt. De hoogte ervan werd opgetrokken tot € 382 mln.

In haar rapport ten behoeve van de regeringsonderhandelaars⁸ geeft de Vlaamse administratie aan dat deze kloof nog groter zou zijn. In een eerste raming was sprake van ruim € 500 mln, in de geactualiseerde versie werd de kloof herleid tot € 388 mln. Daarmee bevestigt de Vlaamse administratie de ramingen die de SERV reeds vanaf januari had gemaakt. Bovendien is de administratie van oordeel dat het overbruggen van dergelijke kloof op korte termijn niet meer haalbaar en niet meer wenselijk is. Daarom stelt ze aan de nieuwe regering voor om met de federale regering te onderhandelen over een gewijzigd tijdspad voor de Vlaamse bijdrage in het stabilisatieprogramma voor de periode 2004 - 2009. Dat gewijzigd tijdspad komt er op neer dat de Vlaamse gemeenschap de hoge bijdrage in de eerste jaren laat vallen en ze uitstelt tot het einde van de nieuwe legislatuur. Naar uitgaven komt dat overeen met een uitgesproken hoger niveau aan uitgaven in het begin en een zeer matige groei vanaf 2005. Deze matige groei impliceert dat de nieuwe regering een substantieel deel van de extra middelen in de komende jaren niet kan aanwenden. Het op korte termijn achterwege laten van

⁶ Rapport – begroting 2004, een evaluatie (21 januari 2004).

⁷ Vlaams parlement stuk 12 (2003 – 2004) – nr. 2.

⁸ Bijdrage Vlaamse administratie aan het regeerprogramma van de aantredende Vlaamse regering, deel 1 – inschatting van de budgettaire ruimte voor de regeerperiode 2004 – 2009. Rapport overhandigd aan de informateur op 15 juni 2004. Het rapport werd achteraf geactualiseerd, we houden rekening met een versie die dateert van 24 juni 2004.

de structurele ingreep wordt gecompenseerd door substantiële beperkingen in de volgende jaren.

Er zijn twee vragen aan de orde:

- Blijft de structurele kloof die de SERV reeds vroeger berekende gehandhaafd en is er al dan niet sprake van een verscherping ervan zoals blijkt uit het jongste rapport van de administratie?
- Is het verantwoord om de structurele kloof op korte termijn ongemoeid te laten, eveneens rekening houdend met de bijdrage die tot nu toe van de Vlaamse gemeenschap verwacht wordt in het kader van het federale stabilisatieprogramma?

Beide vragen zijn finaal ook het voorwerp geweest van een advies van het Rekenhof t.a.v. de informateur.

De SERV erkent uiteraard het belang en het gewicht van dit advies, maar wenst niettemin vanuit de eigen gegevens en doelstellingen daarover ook een eigen advies uit te brengen.

In punt 2 van dit hoofdstuk worden de basisgegevens die voor de beoordeling van belang zijn op een rijtje gezet. In punt 3 wordt de visie van de sociale partners op de tweede vraag uiteengezet.

2. De basisgegevens

De begroting 2004 als uitgangspunt voor de nieuwe regering werd door de SERV in de meest recente actualisering (vrijgegeven eind april) als volgt ingeschat. De gegevens (in € mln) zijn telkens gebaseerd op een volledige consolidatie, met inbegrip van het zorgfonds en de weerslag van de opname van Aquafin in de Vlaamse overheidsrekening.

	<i>begroting</i>	<i>prefiguratie uitvoering</i>
<i>ontvangsten (a)</i>	18.898	18.898
<i>intresten (b)</i>	106	106
<i>primaire uitgaven (c)</i>	19.352	18.303
<i> waarvan door normale onderbenutting</i>		- 668
<i> waarvan door structurele ingreep</i>		- 382
<i>saldo (a – b – c)</i>	- 560	489

Het saldo in de kolom “prefiguratie uitvoering” is gelijkgesteld aan het vereiste overschot in 2004 zoals de SERV het afleidde uit de afspraken die in de loop van 2003 werden gemaakt tussen de federale regering en de deelregeringen. De normale onderbenutting in dezelfde kolom is een inschatting van wat op grond van resultaten in de afgelopen jaren door de SERV als haalbaar werd verondersteld zonder extra doorschuifoperaties te veroorzaken naar de volgende jaren. De structurele ingreep is afgeleid van deze twee hypothesen.

De hier geraamde “prefiguratie uitvoering” moet geactualiseerd worden. Zoveel is duidelijk, in het bijzonder ook rekening houdend met het rapport van de Vlaamse administratie. Wat kan voor de verschillende onderdelen verwacht worden?

2.1. De ontvangsten

Zowel op grond van enige beslissingen van de ontslagnemende regering in de maanden voor de verkiezingen als op basis van ondertussen gerealiseerde ontvangsten en gewijzigde parameters is rekening te houden met extra ontvangsten in vergelijking met de raming die de SERV hanteerde in de actualisering van april.

2.1.1 De middelen in het kader van de BFW (gedeelde en samengevoegde belastingen)

Bij de actualisering in april is de SERV uitgegaan van de meest recente macro-economische parameters die het INR in het kader van de aangepaste economische begroting had gepubliceerd (februari 2004). Bovendien werd rekening gehouden met enige verbetering van het Vlaams aandeel in de federale personenbelasting en werd ook al geanticipeerd op aanpassingen aan de leerlingenverdeling over de gemeenschappen. Ondertussen is ook de aanpassing van de federale begroting 2004 door het parlement goedgekeurd, inclusief de overdracht van middelen aan de gewesten en de gemeenschappen in het kader van de BFW. Ook die nieuwe federale ramingen vertrekken van de macro-economische parameters van februari 2004, de overige aanpassingen werden echter nog niet doorgevoerd. Daardoor is er tussen de SERV – raming en de aangepaste federale begroting een negatief verschil van € 15 mln. We veronderstellen dat er in 2004 geen nieuwe aanpassing van de federale begroting komt, althans wat de overdrachten aan de gewesten en gemeenschappen betreft. Wat nu voorzien is zal dan ook effectief doorgestort worden aan de Vlaamse gemeenschap. De meest recente macro-economische parameters voor 2004 wijken overigens af van wat in de aangepaste federale begroting is opgenomen. In het bijzonder voor de reële groei van het BNI houdt de nationale bank rekening met een lager groeicijfer, waarvan de effecten wel zouden kunnen gecompenseerd worden door een iets hoger gemiddeld inflatiecijfer (voorspellingen planbureau). We nemen evenwel aan dat die aanpassingen pas in 2005 zullen moeten verwerkt worden.

2.1.2 De gewestbelastingen

Bij de actualisering in april hield de SERV in vergelijking met de goedgekeurde begroting 2004 al rekening met enige extra ontvangsten op de gewestbelastingen, respectievelijk € 33 mln op de federaal geïnde belastingen (inclusief boetes en verwijlrenten) en € 10 mln op de

belastingen geïnd door de Vlaamse gemeenschap zelf (vooral onroerende voorheffing). De aangepaste ramingen van de federale administratie⁹ voorzien in vergelijking met de initiële ramingen van de Vlaamse regering voor de federaal geïnde belastingen een extra van maar liefst € 141 mln, of € 108 mln meer dan wat de SERV raamde. De Vlaamse administratie trekt de federaal geïnde belastingen op met € 87 mln (of € 54 mln meer dan de raming van de SERV), o.m. ook op basis van een uitzonderlijk hoge extra opbrengst van de successierechten in januari 2004 (€ 48 mln). In de meer recente raming verhoogt de Vlaamse administratie de verwachte opbrengsten nog substantieel, met 101 mln. De extra opbrengsten in vergelijking met hun eerste raming zouden vooral te maken hebben met registratierechten en schenkingsrechten.

Eind mei kwamen de federaal geïnde gewestbelastingen uit op een niveau dat 13,3 % hoger lag dan de realisaties in 2003. De aangepaste federale ramingen voorzien een stijging ten opzichte van de realisaties 2003 van 6,4 %, die van de Vlaamse administratie (meest recente cijfers) van 8,2 %. Voor de registratierechten wordt gerekend op een groei van 11,5 % (in mei 16,4 %), voor de schenkingsrechten is een groei aangehouden van 90 % (in mei bijna 97 %). De verkeersbelastingen zouden stabiliseren op het niveau van 2003 (wat overeenstemt met de effectieve ontvangsten tot en met mei). De groei van de successierechten wordt op 10 % gesteld, in mei lagen de ontvangsten 24 % hoger (vooral bepaald door een uitzonderlijk hoge opbrengst in januari 2004).

Zelfs in de hypothese dat vanaf juni de federaal geïnde gewestbelastingen zouden stabiliseren op het niveau van 2003 dan komt de groei op jaarbasis al uit op iets meer dan 5,5 %. De hypothese van de Vlaamse administratie voor de groei op jaarbasis van 8,2 % is dan ook niet onrealistisch. Wel moet er rekening mee gehouden worden dat een deel van de extra opbrengsten van de successierechten en de schenkingsrechten te wijten zijn aan een eenmalige opstoot. We ramen die op € 33 mln.

Onder de belastingen die Vlaanderen zelf int is vooral de onroerende voorheffing van belang. De ontvangsten daarvoor moeten nog op gang komen, de evolutie van de afgelopen maanden is daarvoor niet representatief. De jongste ramingen van de administratie houden wellicht rekening met de resultaten van de inkohiering, ze zijn wat naar beneden bijgesteld. Tegenover de SERV – ramingen van april is er een vermindering van € 12 mln.

Globaal houden we voor de gewestbelastingen t.a.v. de eerdere SERV – ramingen rekening met extra ontvangsten van € 131 mln (waarvan 33 als eenmalig).

2.1.3 De federale dotaties

Naast de structureel voorziene federale dotaties (tewerkstellingsprogramma's en buitenlandse studenten) hield de SERV in april al rekening met een extra eenmalige dotatie als aandeel van

⁹ Aangepaste rijksmiddelenbegroting 2004, zie KVV DOC 51 1064/001 p. 77 – 78.

Vlaanderen in de opbrengst van de fiscale amnestiemaatregel (€ 40 mln, het zou op basis van de verdeling van de successierechten uitkomen op € 39,3 mln). Er is in 2004 evenwel nog rekening te houden met andere eenmalige federale dotaties, namelijk:

- de terugbetaling van het teveel dat Vlaanderen bij de federale overheid in 2001 had geplaatst voor de financiering van de korting op de personenbelasting (€ 17,9 mln);
- een beperkte dotatie voor hangende geschillen die in september 2003 werden beslecht en die nog niet waren doorgestort in 2003 (€ 1,4 mln) ;
- en vooral de geactualiseerde waarde van het zogenaamde AFV – voordeel in het kader van de regeling over Alesh (€ 138,5 mln)¹⁰.

Globaal is in vergelijking met de SERV – raming van april op basis van deze afwijkingen rekening te houden met extra ontvangsten van € 157,1 mln. Het is echter duidelijk, het gaat over expliciet eenmalige ontvangsten. Wanneer die worden ingezet om een hoger structureel uitgavenniveau te financieren dat levert dat onvermijdelijk extra problemen op voor de groeimogelijkheden in de volgende jaren.

2.1.4 Overige middelen op de algemene begroting

Voor dit onderdeel van de algemene ontvangsten heeft de SERV zich volledig afgestemd op de voorzieningen in de initiële begroting, voorzieningen die overigens niet werden aangepast met de begrotingscontrole. De Vlaamse administratie houdt in haar rapport rekening met een lagere ontvangst op deze rubrieken van € 8 mln. Die lagere ontvangst wordt ook toegepast op de oorspronkelijke SERV – raming. Voor alle duidelijkheid, we houden hier enkel rekening met ontvangsten die binnen de methodologie van ESR als ontvangsten in aanmerking komen. Ten gevolge van een beslissing van de regering in de loop van april over terugbetaling van een achtergestelde schuld van de NV Staal Vlaanderen heeft de Vlaamse overheid extra ontvangsten geboekt, in totaal op het einde van mei bijna € 166 mln. Die extra ontvangsten hebben het kasresultaat van de Vlaamse gemeenschap verbeterd, maar blijven voor het vorderingensaldo zonder gevolg. Ze worden derhalve hier niet meegerekend.

¹⁰ In de SERV – raming werd dat buiten beschouwing gelaten uitgaande van de intentie van de regering om dat bedrag gewoon door te storten naar de VHM. Die regeling heeft te maken met de bestaande federale subsidie aan Alesh ter compensatie van het feit dat Alesh in het verleden geen gebruik kon maken van de uitgifte van leningen met fiscale voordelen. Die subsidie kwam in de bestaande Alesh – regeling ten goede aan het gewestelijk aandeel in de financieringslasten van Alesh. Bij de schuldherschikking valt die jaarlijkse subsidie weg. De weggevallen toekomstige subsidies zijn nu aan de gewesten toegekend via een eenmalige dotatie (in totaal € 442 mln).

2.1.5 De eigen ontvangsten van de instellingen

Door enkele beslissingen in de loop van april kunnen op de DAB's VIF en MINA-fonds extra ontvangsten geboekt worden in vergelijking met wat in de SERV – raming van april was aangenomen.

T.a.v. het VIF is er de vervroegde gedeeltelijke uitbetaling door de NV Liefkenshoektunnel van een concessievergoeding, ten belope € 100 mln. Op de valreep is via een amendement deze extra ontvangst nog ingeschreven bij de parlementaire goedkeuring van de aangepaste begroting (en overigens ook omgezet in een stijging van € 100 mln zowel op de verbintenissen als op de betalingskredieten). Finaal zal deze vergoeding beperkt blijven tot € 80 mln. Gegeven het feit dat het om een concessievergoeding gaat die samenhangt met een concessie van 40 jaar is het nog maar de vraag of deze eenmalige vergoeding voor het volle bedrag mag aangerekend worden in één jaar volgens de methodologie van ESR. Voorlopig nemen we aan dat dit wel kan.

Op het MINA-fonds zou een beslissing van de Vlaamse regering aanleiding zijn tot een versnelde uitkering vanuit de Vlaamse milieuholding voor een bedrag van € 25 mln, tegenover de voorzieningen in de begroting is dat een extra van 20 mln.

Globaal is voor deze rubriek in de totale ontvangsten rekening te houden met een extra ontvangst van € 100 mln in vergelijking met de SERV – raming van april. Het gaat hier ook uitdrukkelijk over eenmalige ontvangsten.

2.1.6 Globale resultaten voor de ontvangsten

De aangehouden aanpassingen geven een extra aan ontvangsten van € 365 mln in vergelijking met de SERV – raming van april. Het gaat bijna volledig over eenmalige extra ontvangsten (€ 291 mln). Daarmee rekening houdend kunnen de effectief te verwachten ontvangsten in 2004 geraamd worden op € 19.263 mln. Daarin is wel ook rekening gehouden met de eigen inkomsten van het Vlaamse zorgfonds ten belope van € 109 mln.

De samenstelling van de geraamde ontvangsten in vergelijking met de oorspronkelijke SERV – raming is hieronder samengevat.

De administratie houdt in haar meest recente ramingen rekening met een totale ontvangst van € 19.184, maar dan wel exclusief de eigen ontvangsten van het zorgfonds. Daarmee rekening houdend komt hun raming 30 mln hoger uit dan wat wij nu als inschatting voor 2004 aanhouden.

raming SERV april	18.898
middelen BFW	- 15
gewestbelastingen	+ 131
federale dotaties	+ 157
overige algemene middelen	- 8
eigen ontvangsten instellingen	+ 100
prefiguratie ontvangsten 2004	= 19.263

2.2. Het vereiste overschot

Uitgangspunt waren en zijn in principe nog altijd de afspraken die binnen het overlegcomité zijn vastgelegd in 2003. In eerste instantie is er een akkoord van september 2003. Dat akkoord bevatte een interpretatie van de eerder in 2000 vastgelegde doelstellingen en gaf ook uitwerking aan de vraag van de nieuwe federale regering voor bijkomende inspanningen van de gewesten en de gemeenschappen in 2004. Bijkomende inspanningen die overigens konden gefinancierd worden met extra middelen die de federale overheid zou doorstorten aan de gewesten (het aandeel in de EBA en de regeling van hangende geschillen). In de praktijk is er voor 2004 geen volledige compensatie omdat het gros van de middelen die samenhangen met de geschillen al in 2003 aan de gewesten is doorgestort, maar wel in 2004 moet omgezet worden in extra inspanningen op het vorderingensaldo.

Concreet leverde deze regeling voor Vlaanderen een vereist overschot op van € 525 mln. De Vlaamse administratie ziet in het akkoord van september 2003 nog een andere bepaling die aanleiding is tot een aanpassing van de norm. Het akkoord voorziet dat “eventuele herzieningen van de macro-economische parameters (ten opzichte van de cijfers die reeds zijn in opgenomen in het verslag van de werkgroep van 12 september 2003) die verwerkt worden in de doorstortingen in 2003 integraal zullen worden doorgerekend in de begrotingsdoelstellingen van de deelentiteiten”¹¹. Hoewel deze bepaling in het akkoord niet expliciet wordt herhaald voor 2004 neemt de administratie aan dat “logischerwijze een herziening van de parameters in 2004 met effect op de afrekening 2003 in 2004 eveneens leidt tot een herziening van de norm, maar dan in 2004”¹². Op die manier zou er een vermindering van het vereiste overschot zijn van € 65 mln.

Het lijkt ons hier te gaan om een interpretatie van het akkoord van september 2003. Het Rekenhof wijst er op dat dergelijke afwijking een beslissing vergt van het overlegcomité waarvan de notulen vooralsnog geen melding maken. Het is echter een feit dat in 2003 omwille van een aanpassing aan de parameters de norm naar boven is bijgesteld met € 40 mln. In 2004 is er een negatieve correctie (volgens de gegevens van de rijksbegroting € 63 mln). Om de neutraliteit van deze verrekeningen tussen de verschillende overheden te bewaren is een dergelijke aanpassing wel te verantwoorden. Zoals hierboven al aangegeven valt te verwachten dat in 2005 er een positieve verrekening zal zijn voor 2004. Het spreekt vanzelf dat die positieve verrekening dan ook op de norm moet in rekening gebracht worden (plus). Voor 2004 houden we rekening met een vermindering van de norm ten belope van € 63 mln.

¹¹ Deze verwijzing naar het akkoord van september 2003 is overgenomen uit de algemene toelichting bij de initiële begroting 2004, Vlaams parlement stuk 13 (2003 – 2004) – nr. 1- A p. 59 – 60.

¹² Bijdrage van de administratie, p. 43.

Het akkoord van september 2003 moet wel aangepast worden aan de regeling die eind december 2003 is doorgevoerd voor de oude huisvestingsschulden. Tot dan werden die beheerd door Alesh en als dusdanig ook meegerekend voor de bepaling van de gezamenlijke overheidsschuld. In december 2003 werd die schuld overgedragen naar de huisvestingsmaatschappijen¹³ waardoor hij niet langer beschouwd wordt als een overheidsschuld. Die operatie had evenwel ook gevolgen voor het vorderingensaldo van de gewesten en werd bovendien vergezeld van een extra eenmalige dotatie vanuit de federale overheid naar de gewesten. In het eerste geval valt een positieve correctie weg. Concreet voor Vlaanderen is de schuldevolutie op Alesh op basis van de annuïteiten van de huisvestingsmaatschappijen en aanvullende regelingen zodanig dat er hoe dan ook een schuldafbouw gerealiseerd wordt, zelfs als vanuit de Vlaamse begroting geen enkele bijdrage werd gedaan. Op die manier kon Vlaanderen in de bestaande regeling sowieso op zijn vorderingensaldo genieten van een positieve correctie voor Alesh. Dat valt nu weg. In het tweede geval gaat het over een onmiddellijke compensatie voor toekomstige jaarlijkse dotaties die aan Alesh zouden toegekend worden ter compensatie van een niet opgenomen fiscaal voordeel. Beide zaken moeten op de begrotingsdoelstellingen worden gecompenseerd. Voorlopig was in de SERV – raming van april uitsluitend rekening gehouden met een neutraliseren van de weggevallen positieve correctie, ten belope van € 36 mln. Op die manier werd het vereiste overschot geplaatst op € 489 mln. De eenmalige dotatie voor het AFV (€ 138 mln) werd buiten beschouwing gelaten, in de hypothese dat ze zou worden doorgestort naar de huisvestingsmaatschappij. Voor federaal is dat natuurlijk geen neutrale operatie en is het ook nodig die dotatie langs Vlaamse kant te neutraliseren op de begrotingsnorm (in plus op het vereiste overschot). Er blijkt bovendien nog een extra correctie nodig te zijn voor een andere toekomstige federale bijdrage aan de regionale Alesh-schulden in de vroegere regeling. Ook dat is in 2004 op de norm (in min op het vereiste overschot) te compenseren. Per saldo zou dat aanleiding zijn tot het verhogen van het vereiste overschot in vergelijking met het akkoord van september 2003 met € 85 mln tot € 610 mln. De Vlaamse administratie rekent voor die operatie een verhoging aan van € 102 mln.

Tenslotte kan volgens de Vlaamse administratie de Vlaamse gemeenschap in 2004 gebruik maken van een eertijds afgesproken regel dat extra overschotten (bovenop de norm) uit het verleden voor een deel kunnen ingezet worden om in een later jaar een lager vorderingensaldo te realiseren. Deze regeling is voorzien in artikel 8 van het akkoord van 15 december 2000. Die afwijking is beperkt tot 1 % van de BFW – middelen (samengevoegde en gedeelde belastingen exclusief de impact van Lambermont) voor de Vlaamse gemeenschap en moet het voorwerp uitmaken van een specifieke procedure en bovendien expliciet bestemd worden voor eenmalige investeringsuitgaven. Die afwijking zou € 158 mln bedragen, en is bij

¹³ Een deel van de schuld die betrekking heeft op Wallonië niet, omdat de Waalse huisvestingsmaatschappij tegenstelling met de andere regionale huisvestingsmaatschappijen over onvoldoende vorderingen beschikt om die schuldovername te financieren.

akkoord met deze afwijking om te zetten in een gelijkwaardige vermindering van het vereiste overschot. Het advies van de HRF en finaal het overlegcomité zal de aanwending van deze afwijking moeten bevestigen. Er blijkt in ieder geval al vanuit de HRF een bevestiging te zijn dat de voorwaarden waaronder Vlaanderen in 2004 van deze afwijking zou kunnen gebruik maken vervuld zijn. We houden het voor de verdere ramingen op 1 % van de betrokken middelen in 2004, met name € 156 mln.

De samenstelling en de verschillende interpretaties van het vereiste overschot worden hieronder samengevat.

	<i>SERV april</i>	<i>HRF (?)</i>	<i>administratie</i>	<i>SERV juni</i>
akkoord 09/2003	525	525	525	525
operatie Alesh				
<i>in min</i>	- 36	- 53	- 36	- 53
<i>in plus</i>		+ 138	+ 138	+ 138
herziening parameters			- 65	- 63
afwijking 1 %			- 158	- 156
nieuw saldo	489	610	404	391

De Vlaamse gemeenschap kan terecht aanspraak maken op de afwijkingsregel van 1 % en dat op grond van de gecumuleerde saldi in de periode 2001 – 2003. Zelfs als rekening wordt gehouden met de ondertussen aangebrachte correcties voor Aquafin (en dat met terugwerkende kracht) en met een volledige consolidatie van de Vlaamse overheid en de integratie van de HRF – doelstelling voor de “kredietverleningen en participaties”¹⁴ blijkt dat Vlaanderen een enorme voorsprong heeft opgebouwd in de periode 2001 – 2003. Volgens onze eigen ramingen zou het effectief gecumuleerde saldo in die periode (inclusief volledige consolidatie en de Aquafin-correctie uitkomen op € 2,2 mld, wat € 812 mln meer is dan vereist door de normen (inclusief de KVD – doelstelling van € 117,2)¹⁵. Een vergelijking strikt op basis van de bestaande normen en de toetsing ervan in de jaren 2001 – 2003 geeft een positieve afwijking van bijna € 1,2 mld. De voorwaarden zijn dan ook expliciet vervuld en de vraag naar een afwijking voor 2004 is te verantwoorden. Die afwijking mag maximaal 1 % bedragen van de “door de federale overheid aan het betrokken deelgebied toegewezen samengevoegde en gedeelde belastingen”. In 2004 bedragen die samengevoegde en gedeelde belastingen € 15,6 mld. Toepassing van de 1 % - regel levert dus een maximale afwijking op van € 156 mln.

We nemen dan ook aan dat – afgezien van nieuwe afspraken met de federale overheid – in 2004 Vlaanderen een overschot moet realiseren van € 391 mln (610 – 156 - 63).

¹⁴ in de norm van 2001 was daar nog geen sprake van en in 2002 werd dat slechts gedeeltelijk toegepast.

¹⁵ De effectieve saldi waren in 2001 – 2003 respectievelijk 1.849, - 105 en 574. De normen (verhoogd met de verdeling van de KVD en in 2002 al een volledige consolidatie) op 712, 315 en 479.

2.3. De uitgaven

Uitgaande van de te verwachten ontvangsten in 2004 en het vooralsnog te bereiken overschot in 2004 (inclusief de afwijking van 1 %) kunnen de uitgaven in 2004 maximaal € 18.872 mln bedragen (19.263 – 391)¹⁶. In de SERV – raming van april werd dat toelaatbaar maximum nog geraamd op € 18.409 mln. Het verschil (€ 463 mln) wordt vooral verklaard door de extra ontvangsten (€ 365 mln) en voor een deel door het verlagen van het vereiste overschot (€ 98 mln).

Men mag hierbij niet uit het oog verliezen dat bij dit cijfer aanvaard wordt dat het uitgavenniveau in 2004 substantieel wordt opgetrokken in hoofdzaak door extra eenmalige middelen in rekening te brengen. In de mate dat die extra eenmalige middelen dienen voor recurrente uitgaven levert dat extra problemen op voor de volgende jaren. Hoe dan ook het aanvaarden van dat hoger niveau aan uitgaven impliceert al onmiddellijk dat de beleidsruimte in de volgende jaren moet bijgestuurd worden, tenminste bij behoud van de middellange termijn doelstellingen en de parameters die de SERV heeft voorgesteld en gehanteerd. Alleen al in die hypothese moet de geraamde beleidsruimte voor het geheel van de periode 2005 – 2009 naar beneden worden bijgesteld met ruim € 1 mld mln. De meer concrete impact, ook rekening houdend met aangepaste ontvangstenramingen wordt in hoofdstuk 3 nader geanalyseerd.

De cruciale vraag is of:

- de Vlaamse gemeenschap die doelstelling (van een maximaal uitgavenniveau van 18.872 mln) kan halen;
- en of dat kan zonder extra druk te leggen op de volgende jaren (door bijv. uitgaven door te schuiven naar de volgende jaren).

Voor een antwoord op deze vraag verwijzen we in eerste instantie naar de nota van de administratie, vervolgens naar het advies van het Rekenhof en tenslotte vullen we aan met enige eigen inschattingen. Voor deze eigen schattingen kunnen we nu terugvallen op een analyse van de uitvoering van de begroting 2003 die bij vroegere ramingen nog niet beschikbaar was.

Vooraf vergelijken we de aannames die zowel in de SERV – raming van april als in de nota van de administratie worden gemaakt over de geconsolideerde begrotingskredieten voor 2004

¹⁶ In dat bedrag moeten de finale uitgaven voor de zorgverzekering (uitgaven op het zorgfonds, maar zonder de dotatie aan het zorgfonds op de algemene begroting) mee in rekening worden gebracht. Hetzelfde geldt voor de correctie voor Aquafin.

en die als uitgangspunt moeten dienen voor de raming van de uiteindelijk te verwachten uitgaven in 2004.

Tabel 3 **vergelijking tussen de aangehouden begrotingskredieten in de SERV – raming van april versus insteek administratie (geactualiseerde versie)**

begroting 2004	SERV - actualisering april 04 (a)	insteek administratie (b)	(b) - (a)
algemene begroting	17.908	18.071	163
intresten	104	104	0
aflossingen	167	166	-1
primaire uitgaven	17.636	17.801	164
ESR - geconsolideerd (exclusief aquafin)	19.331	19.780	449
algemene begroting	17.908	18.071	163
aflossingen (excl Alesh)	-167	-166	1
dotaties geconsolideerde instellingen	-4.054	-3.816	239
zorgfonds	-91	-91	0
overige	-3.964	-3.725	239
KVD	-139	-169	-30
uitgaven geconsolideerde instellingen*	5.789	5.876	87
zorgfonds	189	189	0
overige	5.599	5.686	87
correctie pensioenfonds	-5	-5	1
correctie gelopen intresten		-11	-11
intresten geconsolideerde instellingen	2	69	67
p.m. geconsolideerde primaire uitgaven	19.225	19.606	382
correctie Aquafin	127		-127
ESR - geconsolideerd (inclusief Aquafin)	19.457	19.780	322

Bij de samenstelling van de geconsolideerde uitgaven houdt de administratie geen rekening met de consolidatie van het zorgfonds (ook niet langs de zijde van de ontvangsten). Het zorgfonds wordt achteraf via een correctie op het vorderingensaldo in rekening gebracht. Omdat wij hier ook langs de zijde van de ontvangsten rekening houden met de eigen ontvangsten van het zorgfonds trekken we dat ook door langs de uitgavenzijde. Omwille van vergelijkbaarheid passen we de raming van de administratie daarmee aan. Voor het vorderingensaldo is die verschillende aanpak overigens neutraal.

De nota van de administratie gaat uit van een substantieel veel hoger niveau aan begrotingskredieten in 2004 dan wat het geval was in de SERV – raming van april. Voor de totale geconsolideerde uitgaven (exclusief de correctie voor Aquafin) is dat een verschil van € 449 mln. De begrotingskredieten op de algemene begroting zouden € 163 mln hoger zijn. € 5 mln wordt verklaard doordat in de SERV – raming van april een amendement - in plenaire zitting van het parlement aangenomen – nog niet verwerkt was. De rest (€ 158 mln) heeft te maken met door de administratie vastgestelde onvermijdelijke onderschattingen op de begroting 2004.

Het consolidatie-effect (inclusief enkele beperkte correcties) geeft aanleiding tot een bijkomende afwijking van € 286 mln. Die afwijking is het resultaat van diverse factoren in min en in plus. In de raming van de administratie liggen de dotaties aan de geconsolideerde instellingen € 239 mln lager dan in de SERV – raming en de uitgaven op de instellingen worden verhoogd met € 87 mln. Per saldo geeft dat al een stijging van de geconsolideerde uitgaven met € 326 mln. De lagere dotaties hebben voor een deel te maken met definitieverschillen¹⁷, maar ook met het feit dat in de SERV – raming al rekening wordt gehouden met een herverdeling van kredieten naar de dotatie aan het FFEU. Dat is in de raming van de administratie niet het geval. De uitgaven op de instellingen liggen hoger. Ook dat heeft voor een stuk te maken met definitieverschillen, maar vooral met het feit de administratie t.a.v. de goedgekeurde begrotingen substantiële correcties aanbrengt op de benodigde ordonnanceringskredieten op het MINA-fonds (in plus) en op het VIF (in min). De begrote kredieten op het MINA-fonds zouden gegeven de in het verleden opgebouwde uitstaande rekeningen (impliciete schuld) fors onderschat zijn¹⁸. De voorziene ordonnanceringskredieten op het FFEU worden in vergelijking met de goedgekeurde begroting in de raming van de administratie ook verminderd.

De administratie houdt in haar ramingen van de geconsolideerde begrotingskredieten (inclusief de correcties) geen rekening met de correctie die moet aangebracht worden voor Aquafin. In de SERV – raming van april hebben we die correctie op € 127 mln geplaatst¹⁹. Dit is een voorlopig cijfer. Vaststaat in ieder geval dat zonder aanpassingen aan de overeenkomst met Aquafin of zonder een fundamenteel andere regeling voor de financiering van de waterzuivering deze negatieve correctie zal moeten verwerkt worden.

¹⁷ Strikt genomen zijn een aantal basisallocaties in de begroting niet ingeschreven als dotatie, maar in de praktijk zijn het wel geheel of gedeeltelijk dotaties aan instellingen. Enkele voorbeelden: een deel van het extra krediet voor rioleringen, provisionele kredieten, een gedeelte van de toewijzingen van de Lotto – middelen.

¹⁸ Waardoor het zogenaamde “belast ordonnanceringskrediet” dat volgens de begrotingsvooruitzichten zou in aanmerking komen voor overdracht naar volgend jaar in de praktijk volledig zou moeten aangewend worden.

¹⁹ In 2003 zou die correctie uitkomen op € 86 mln.

2.3.1 Nota Vlaamse administratie (versie van 24 juni)

De administratie vertrekt van een niveau aan geconsolideerde begrotingskredieten (en door ons gecorrigeerd voor de finale uitgaven voor de zorgverzekering) van € 19.780 mln.

De overgang van deze geconsolideerde begrotingskredieten naar de geraamde uitvoering van de begroting 2004 ziet er als volgt uit:

geconsolideerde begrotingskredieten	19.780	
onderbenutting op algemene begroting en DAB's	- 700	= 4,48 %
uitgaven op overgedragen kredieten	+ 470	
onderbenutting op VOI's	- 273	= 6,57 %
prefiguratie uitvoering	19.277	

De discussie over de aangenomen onderbenutting terzijde gelaten (zie verder) zijn er in ieder geval enige vragen te stellen bij de voorziene uitgaven op de overgedragen kredieten. Het gaat hier over vastleggingen op niet gesplitste kredieten die nog per 31/12/2003 moesten geordonnanceerd worden. Volgens de eigen gegevens van de Vlaamse administratie bedragen die overgedragen kredieten (en voorzover ze tot de geconsolideerde uitgaven behoren) slechts € 411 mln. Zelfs in de hypothese dat ze volledig worden aangewend dan is er dan toch sprake van een overschatting van de mogelijke uitgaven van ongeveer € 60 mln.

2.3.2 Het advies van het Rekenhof

T.a.v. de uitgavenramingen voor 2004 maakt het rekenhof in zijn advies zowel algemene opmerkingen als punctuele opmerkingen bij diverse onderdelen van de begroting. Deze opmerkingen zijn hoofdzakelijk gebaseerd op het eerste rapport van de Vlaamse administratie, dat volgens het Rekenhof niet voldoende geactualiseerd was. Onder de algemene opmerkingen die in het bijzonder ook van toepassing zijn op 2004 zelf zijn vooral aan te stippen: het niet in rekening brengen van Aquafin in de consolidatie en de mogelijke weerslag van de impliciete schuld op de uitgaven. De punctuele opmerkingen gaan in het bijzonder over uitgaven die onvolledig of niet voldoende geactualiseerd zijn opgenomen in de begroting of in de ramingen van de administratie. De becijfering (die volgens het Rekenhof met de nodige omzichtigheid moet gehanteerd worden) geeft extra uitgaven voor 2004 aan van € 170,2 mln²⁰. Daarin is € 114 mln opgenomen die kunnen toegeschreven worden aan het "Pegasusplan" van De Lijn, die evenwel zoals ook door het Rekenhof gesteld bezwaarlijk als een vaststaande uitgave kunnen beschouwd worden.

²⁰ Rekenhof, p. 28.

2.3.3 Eigen raming van de uitvoering 2004

Uitgangspunt van de analyse zijn de effectief beschikbare geconsolideerde begrotingskredieten (ESR – aanrekening en zowel op de algemene begroting als op de instellingen). Die beschikbare kredieten zijn samengesteld uit de kredieten die bij de recente begrotingscontrole door het parlement zijn goedgekeurd, aangevuld met enerzijds de hierboven aangestipte overgedragen kredieten en anderzijds met de decretaal toegelaten overdrachten²¹. Bij de beschikbare kredieten op de algemene begroting is nog geen rekening gehouden met de waarschijnlijke herverdeling van kredieten die op het einde van het jaar zal gebeuren in het kader van de regeling voor het FFEU. Voorlopig nemen we aan dat die herverdeling € 165 mln zal bedragen (niveau 2003). Die herverdeling heeft als gevolg dat een deel van de uitgaven op de algemene begroting niet langer als finale uitgaven bestempeld worden, maar interne transferten worden binnen de geconsolideerde overheid.

In onderstaande tabel 4 worden de op die manier berekende geconsolideerde begrotingskredieten voor 2004 vergeleken met de gelijkaardige kredieten in de vorige begrotingsjaren²².

Tabel 4 evolutie van de beschikbare begrotingskredieten (ESR geconsolideerd, inclusief zorgfonds, zonder correcties) (in € mln)

	2000	2001	2002	2003	2004
begroting	16.639	17.682	18.243	18.896	19.757
herverdeling FFEU	-116	-331	-217	-165	-(165)
begroting na herverdeling FFEU	16.523	17.351	18.026	18.731	(19.592)
beschikbaar (inclusief overdrachten)	17.335	18.126	18.790	19.585	(20.554)
overdracht	812	775	763	854	962
procentuele groei t.a.v. vorig jaar					
begroting		6,27%	3,18%	3,58%	4,56%
begroting na herverdeling FFEU		5,01%	3,89%	3,91%	4,60%
beschikbaar		4,56%	3,66%	4,23%	4,95%

²¹ In het eerste geval in de begroting aangeduid met de begrotingskenmerken BK 3 en BK 4. In het tweede geval gaat het over overdrachten die gevoegd worden bij het krediet van het lopend jaar en in begrotingsjargon aangeduid als "begrotingsruiters".

²² De begrotingskredieten na herverdeling FFEU in deze tabel zijn € 256 mln hoger dan wat in de ramingen van april als begrotingskredieten opnamen. Het verschil is in hoofdzaak aan vier factoren te wijten: ten eerste werd toen rekening gehouden met een hogere dotatie aan het FFEU (extra € 50 mln), een aantal kredietaanpassingen op instellingen waren nog niet verwerkt in onze raming (extra ongeveer € 130 mln), instellingen die in de oefening van april bij gebrek aan gegevens nog niet mee geconsolideerd waren (extra ongeveer € 30 mln) en overige effecten die vooral met definitieverschillen bij de samenstelling van de consolidatie te maken hebben.

Gemeten op basis van de beschikbare kredieten en zelfs in de hypothese dat in 2004 voor € 165 mln herverdeeld wordt naar het FFEU blijkt de begroting 2004 van de jongste 4 jaar de meest expansieve begroting te zijn. Zoals in de jaren 2002 – 2003 trekt de overdracht van kredieten het groeipercentage op.

De beschikbare kredieten die als uitgangspunt dienen voor de prefiguratieraming van de uitvoering 2004 liggen uitgesproken hoger dan het pakket begrotingskredieten dat in de nota van de administratie wordt aangehouden. De extra kredieten die zij omwille van onderschatting voorzien in vergelijking met de oorspronkelijke SERV – gegevens worden hiermee al voldoende verdisconteerd, in ieder geval op de algemene begroting.

Een grondige analyse van de begroting levert volgende resultaten op.

De algemene begroting is goed voor € 14,72 mld en na de veronderstelde herverdeling voor het FFEU € 14,56 mld ESR – kredieten of 71 % van de totale beschikbare ESR geconsolideerde kredieten. Die begrotingskredieten liggen 4,1 % hoger dan de vergelijkbare beschikbare kredieten in 2003.

Het grootste deel van deze kredieten staat op programma's die qua de inhoud quasi volledig overeenstemmen met de begrotingsartikelen in 2003. Voor die begrotingsartikelen is het dan ook aannemelijk een aanwendingspercentage te veronderstellen zoals in 2003, te meer daar het gewicht van de overgedragen kredieten (verschil tussen beschikbare en eigenlijke begrotingskredieten) voor deze artikelen verminderde in vergelijking met de overdracht in 2003 (van € 838 mln naar € 804 mln).

Enkel voor de begrotingsartikelen waar einde mei 2004 reeds ordonnancerings op zijn gebeurd die hoger liggen dan blijkt uit deze raming, wordt ad hoc een correctie toegepast. De doorschuifoperatie van 2003 naar 2004 wordt dus niet herhaald. De belangrijkste correctie die hier werd toegepast betreft de kredieten voor de uitvoering van het decreet lokaal cultuurbeleid die in 2003 nauwelijks aangewend werden.

Daarnaast zijn er een aantal kredieten die ofwel een ander begrotingskenmerk gekregen hebben of waarvoor de regelgeving in 2004 is gewijzigd in vergelijking met 2003. Bij sommige van deze kredieten zijn er overigens in 2003 enige bijzonderheden bij de aanwending van de kredieten. De belangrijkste onder deze groep zijn de kredieten voor de dotaties aan De Lijn en voor de dotatie aan het provinciefonds. Voor deze groep hanteren we specifieke beredeneerde hypothesen over de aanwending van de beschikbare kredieten.

In het bijzonder voor de dotaties aan De Lijn geldt volgende regel:

- de overgedragen kredieten worden volledig aangewend, wat overigens onvermijdelijk is en al gebeurd;

- de lage aanwending in 2003 op de eigenlijke begrotingskredieten (en die overigens verantwoordelijk is voor de grote overdracht naar 2004) wordt niet herhaald in 2004, hij wordt afgestemd op het normale ritme van de vorige jaren.

Deze regel impliceert dat in 2004 de extra doorschuifoperatie van 2003 niet herhaald wordt en integraal wordt ten laste genomen in 2004.

En tenslotte zijn er een aantal kredieten in 2004 die als nieuw kunnen bestempeld worden. Kenmerkend voor deze nieuwe kredieten is de gebruikelijke eerder trage aanwending van de kredieten. In de praktijk is op deze kredieten overigens nauwelijks iets vastgelegd. Het aanwendingspercentage van de betalingskredieten wordt daarop ad hoc aangepast.

De kredieten op de DAB's zijn goed voor € 1,71 mld of 8 % van de totale beschikbare kredieten. Ze hebben voor bijna 90 % betrekking op twee instellingen, het MINA-fonds en het VIF. De verwachte uitgaven op die instellingen zijn dan ook van het grootste belang.

Nu is op de goedgekeurde begroting van het MINA-fonds een bedrag aan te consolideren uitgaven voorzien van € 618,4 mln²³. Die uitgaven kunnen worden uitgesplitst in een viertal categorieën:

- de facturen voor Aquafin (werking en investeringen) voor een totaal bedrag van € 368 mln²⁴;
- uitgaven die dienen om verbintenissen in het verleden aangegaan te honoreren voor een totaal bedrag van € 51,85 mln. De belangrijkste daaronder zijn de uitgaven voor afbouw van de veehouderij (€ 25 mln) en uitgaven voor maatregelen in het kader van het afgelopen milieubeleidsplan (€ 10 mln);
- uitgaven die dienen om zowel nieuwe verbintenissen die nu voorzien zijn in de begroting als vroegere verbintenissen te honoreren voor een totaal bedrag van € 190,47 mln. Op deze rubrieken staan voor bijna € 183 mln nieuwe verbintenissen ingeschreven. Zowel langs de zijde van de betalingskredieten als op de verbintenissen hebben deze bedragen in hoofdzaak betrekking op drie grote posten: gemeentelijke rioleringen (€ 67 mln verbintenissen en € 51 mln betalingskredieten), convenants en samenwerkingsovereenkomsten met gemeenten en provincies (€ 17 mln verbintenissen en € 34 mln betalingskredieten) en verwerving van natuurgebieden (€ 31 mln verbintenissen en € 40 mln betalingskredieten);
- een vierde categorie betreft diverse lopende uitgaven voor een totaal bedrag van € 7,9 mln.

²³ Dat zijn de totale begrote uitgaven verminderd met het belast ordonnanceringskrediet dat in principe gereserveerd wordt en de dotaties vanuit het MINA-fonds naar andere geconsolideerde instellingen.

²⁴ In dat bedrag is een BTW – percentage verrekend van 6 %. Het verschil met het vereiste BTW – percentage wordt voorlopig niet ten laste genomen van het MINA-fonds, maar geleend door Aquafin.

De grote discussie gaat over de vraag of deze kredieten volstaan om de normale betalingskalenders van de uitstaande rekeningen (de vroeger nog niet gehonoreerde verbintenissen) te verzekeren.

Zoals blijkt uit bovenstaande opdeling bestaat het grootste deel van de uitgaven uit overdrachten aan Aquafin. Hoewel Aquafin niet geconsolideerd wordt met de Vlaamse overheid, dienen de verrichtingen op Aquafin wel in aanmerking genomen te worden voor de berekening van het ESR-saldo van Vlaanderen. Dit komt de facto overeen met een consolidatie van Aquafin. We gaan ervan uit dat eventuele onderschatting van de betrokken uitgaven al mee verrekend is in de schuldcorrectie die we voor Aquafin in rekening brengen. Een eventuele verhoging van de uitgaven op het MINA-fonds wordt in dat geval gecompenseerd door een lagere schuldcorrectie op Aquafin. Het effect is dus neutraal.

De SERV gaat ervan uit dat de uitgaven die dienen om de verbintenissen uit het verleden te honoreren voldoende zijn, net als de uitgaven voor de lopende uitgaven.

De verrichtingen op de overige posten (rioleringen, convenants en natuurgebieden) zijn wel van belang. In 2003 werd het voorziene bedrag voor de natuurgebieden bijna integraal aangewend. Voor de rioleringen en de convenants was dat niet het geval. Dit wordt alvast voor de convenants opgevangen in de begroting door tweemaal zoveel OK te voorzien dan VK.

Wat de rioleringen betreft gaat de SERV er voorlopig van uit dat het bedrag dat ingeschreven is in de begroting voldoende is, of eventueel kan aangevuld worden door een lagere aanwending bij andere uitgavenposten.

Globaal raamt de SERV dat de begroting van het MINA-fonds voldoende moet zijn om tegemoet te komen aan de verbintenissen uit het verleden en de nieuwe verbintenissen. Dit impliceert dus een aanwendingspercentage van 100%, terwijl de aanwending in het verleden nooit hoger lag dan 87%.

Op het VIF ligt uiteraard de klemtoon op investeringsuitgaven. De totale te consolideren ESR – kredieten op de goedgekeurde begroting van het VIF bedragen € 908,1 mln. Die kunnen worden onderverdeeld in een aantal belangrijke rubrieken:

- in eerste instantie de investeringsuitgaven, zowel onder de vorm van eigen investeringen van het Vlaamse gewest als onder de vorm van investeringssubsidies aan lokale overheden, gewestelijke overheidsbedrijven en gemeentelijke havenbedrijven. Die investeringsuitgaven zijn al goed voor € 830,6 mln. Zij dienen voor de betaling van vroeger genomen verbintenissen en gedeeltelijk ook al voor de nieuwe verbintenissen die in de begroting 2004 zijn ingeschreven (in totaal € 547,6 mln);
- een tweede rubriek betreft de vergoedingen die de havenbedrijven ontvangen in het kader van de zogenaamde decreetkosten voor een totaal bedrag van € 52,3 mln;
- een derde rubriek heeft betrekking op enkele nieuwe initiatieven in het kader van het intermodaal vervoer en de bevordering van de binnenvaart in het bijzonder voor een totaal van € 1,1 mln;

- en tenslotte zijn er nog reeks diverse werkingskosten en kleinere projecten die in totaal goed zijn voor € 24,1 mln betalingskredieten.

De gegevens voor de eerste en meest belangrijke rubriek geven al aan dat ook al in de begroting een bijzonder grote afbouw van de bestaande uitstaande rekeningen wordt voorzien. Daarnaast werd er in het verleden ook op andere posten een impliciete schuld opgebouwd waarvan een deel in 2004 zal moeten afbetaald worden. Zo werd er in 2003 slechts € 9 mln uitbetaald aan de havens voor de decreetkosten, terwijl de begroting € 47 mln voorzag. De SERV gaat er van uit dat 75% van dit uitstaand bedrag ten laste valt van 2004.

Voor de investeringen gaat de SERV er van uit dat de vastleggingen die in 2004 voorzien worden integraal worden uitgevoerd en 25% van dit bedrag moet geordonnanceerd worden. Voor de vastleggingen die in het verleden gebeurd zijn veronderstelt de SERV ordonnanceringen ten belope van € 440 miljoen. Samen met de afbouw van de impliciete schuld voor de havenbedrijven (€ 29 mln) gaat de SERV uit van een afbouw van deze impliciete schuld ten belope van bijna 470 mln.

Uitgaande van deze hypothesen, en dus een sterke afbouw van de impliciete schuld, raamt de SERV de uitgaven van het VIF op € 677 mln.

Voor de overige DAB's die goed zijn voor 10 % van de totale te consolideren uitgaven op de DAB's kan gerekend worden op een aanwending van € 160 mln. Dit bedrag bekomt men door het uitvoeringspercentage van 2003 (dat 87% bedroeg en hoger lag dan de voorgaande jaren) toe te passen op de kredieten in 2004.

De kredieten op de VOI's (inclusief het FFEU en het zorgfonds) zijn goed voor bijna € 4,1 mld (of 21 % van de totale kredieten). We gaan hiervoor uit van een quasi volledige aanwending van de beschikbare kredieten (op een goeie € 8 mln na).

De globale resultaten voor de gehele geconsolideerde uitvoering 2004 zijn hieronder samengevat. Daarbij wordt ook rekening gehouden met enige correcties die voorlopig buiten de raming zijn gehouden. In het bijzonder wordt de aandacht gevestigd op de correctie voor Aquafin. De administratie houdt in haar nota daar geen rekening mee, maar het staat vast dat zonder substantiële wijzigingen met die correctie moet rekening gehouden worden. Voorlopig houden we die op het vroeger reeds aangehouden cijfer van € 127 mln.

Belangrijke vaststelling is dat de groei op uitvoeringsbasis voor 2004 bijzonder hoog is in vergelijking met de vorige jaren en bovendien veel meer dan in het verleden afwijkt van de groei die blijkt op het niveau van de beschikbare kredieten (zie hierboven 4,95 %). Dat wijst erop dat er in 2004 op heel wat rubrieken een inhaaloperatie nodig is die zich manifesteert in een ruimere aanwending van de beschikbare kredieten in vergelijking met de vorige jaren.

Tabel 5 groei van de geconsolideerde uitgaven (2000 – 2003 realisaties, 2004 raming) (in € mln)

	2000	2001	2002	2003	2004
realisatie	15.704	16.414	17.284	17.896	(19.186)
procentuele groei		4,52%	5,30%	3,54%	7,21%
correcties	-18	-185	287	43	(122)
pensioenfond	-11	-7	0	-5	-(5)
Alesh	-88	-29	-37	-38	
Aquafin	81	90	103	86	(127)
korting PB		-238	220		
realisatie na correcties	15.686	16.229	17.571	17.939	19.308

Bij de raming van de mogelijke realisatie hebben wij er overigens rekening mee gehouden dat een aantal operaties die in 2003 werden doorgevoerd om de uitvoering van de begroting in overeenstemming te brengen met de vereiste normen niet meer herhaald worden in 2004. Met andere woorden de winst die men daarmee gemaakt heeft in 2003 moet volledig verwerkt worden in 2004. Een concreet voorbeeld daarvan is de dotatie aan De Lijn. Op de eigenlijke begrotingskredieten is in 2003 maar een aanwending gerealiseerd van ongeveer 57 %, terwijl een quasi volledige aanwending de regel moet zijn. In 2004 passen we dan ook die volledige aanwending toe en verwerken volledig de doorschuifoperatie van 2003. In 2004 eenzelfde operatie doen zoals in 2003 zou al een verschil opleveren van ongeveer € 160 mln.

De door ons geraamde uitvoering zou tegenover de geconsolideerde en gecorrigeerde begrotingskredieten € 406 mln lager zijn. Dat is een onderbenutting van 2,06 %. Daarmee blijkt de haalbare onderbenutting zonder structurele ingrepen lager uit te vallen dan wat de SERV in april raamde, met name € 668 mln. In de praktijk valt dat dus blijkbaar € 262 mln slechter uit. De vereiste structurele ingreep die de SERV vooropstelde in april van € 382 mln was dus inderdaad nog onderschat en zou met de nieuwe gegevens moeten oplopen tot € 644 mln. Een deel daarvan wordt uiteraard wel gecompenseerd door de extra ontvangsten die in rekening zijn te brengen.

2.4. De kloof met de begrotingsnorm na aangepaste ontvangstenramingen

De afwijking van deze raming met de overige ramingen (administratie en Rekenhof, en voor zover nodig aangepast met de correcties voor Aquafin) hieronder samengevat. We vergelijken ze met de oorspronkelijke ramingen van april.

Als we uitgaan van onze nieuwe ontvangstenraming en we veronderstellen dat Vlaanderen bij de federale overheid in het kader van de uitvoering van de afspraken voor 2004 de 1 % afwijking kan realiseren naast de correctie voor verrekeningen (wat een vereist overschot

oplevert van € 391 mln) dan blijft er een kloof tussen de verwachte uitvoering van de begroting en de begrotingsdoelstelling over van € 435 mln. Men moet hierbij wel in acht nemen – zoals hierboven al aangestipt – dat het toelaatbare niveau aan uitgaven in 2004 in dit geval voor een substantieel deel gefinancierd wordt met eenmalige middelen. In vergelijking met de ramingen die de SERV in april hanteerde is het niveau aan eenmalige middelen toegenomen met € 291 mln. Die eenmalige middelen vallen weg in 2005. Dat heeft onvermijdelijk belangrijke gevolgen voor de groei van de bruto beleidsruimte vanaf 2005 en uiteraard ook voor de effectieve netto beleidsruimte.

De te overbruggen kloof zou uitgaande van de ramingen van de administratie nog € 96 mln hoger liggen. De kloof bevat ook een niet structurele component omdat er in onze raming rekening wordt gehouden met correcties voor extra doorschuifoperaties van 2003 naar 2004. Voorzichtigheidshalve zetten we die niet eenmalige component op € 150 mln, zodat er structurele maatregelen te nemen voor een bedrag van € 285 mln.

Tabel 6 voorafbeelding van de uitvoering 2004 (SERV april, administratie, SERV – juni) en confrontatie met de te behalen begrotingsnorm

	vermoedelijke resultaten			afwijkingen	
	SERV april (a)	administratie (b)	SERV juni (c)	(c) - (a)	(c) - (b)
ESR - ontvangsten vóór consolidatie zorgfonds					
algemene begroting	17.822	18.084	18.088	265	4
extra structureel t.a.v. SERV april				75	
extra eenmalig t.a.v. SERV april				191	
instellingen	967	1.100	1.067	100	-34
extra structureel t.a.v. SERV april					
extra eenmalig t.a.v. SERV april				100	
consolidatie zorgfonds	109	109	109		
totaal ESR - ontvangsten	18.898	19.293	19.263	365	-30
ESR - uitgaven vóór consolidatie zorgfonds	18.189	19.183	19.087	898	-96
consolidatie zorgfonds	99	99	99		
totale ESR - uitgaven	18.288	19.282	19.186	898	-96
correcties	121	122	121	0	0
pensioenfondsen	-5	-5	-5		
Aquafin	127	127	127		
totale ESR - uitgaven na correcties	18.409	19.403	19.307	898	-96
ingrepen					
vooraf bepaalde ingrepen	-382				
nog te nemen ingrepen			-435		
ESR - uitgaven na ingrepen	18.409	19.403	18.872	463	-531
vorderingensaldo	489	-110	391	-98	502
saldo exclusief aquafin correctie p.m.	615	16	518		

3. Conclusies voor 2004

De vaststelling dat de reeds in januari vooropgestelde structurele ingrepen niet zijn gerealiseerd is voor de SERV geen reden om – zoals de Vlaamse administratie voorstelt – het afgesproken overschot zo maar van tafel te vegen. Het feit dat de oorspronkelijk ingeschatte structurele ingrepen uiteindelijk door ons nog werden onderschat verandert daar weinig aan.

De SERV is dan ook van oordeel dat voor 2004 het afgesproken overschot zoals het kan afgeleid worden uit de akkoorden met de federale regering moet aangehouden worden voor 2004. Het is niet aanvaardbaar en overigens ook niet direct realistisch om de noodzakelijke ingrepen uit te stellen naar het einde van de legislatuur. Wel kan de SERV zich aansluiten bij het voorstel om – gezien de inspanningen die Vlaanderen in het verleden heeft geleverd – gebruik te maken van de zogenaamde “1 % - afwijking”. Er kan dus terecht bij de federale regering een versoepeling van de norm voor 2004 bedongen worden. Door deze versoepeling zou het vereiste overschot in 2004 uitkomen op € 454 mln. Bovendien vindt de SERV het verantwoord om deze norm in 2004 te corrigeren voor de negatieve verrekening voor 2003 op de samengevoegde en gedeelde belastingen. Die verrekening vloeit voort uit het verschil tussen de doorgestorte en definitieve middelen voor 2003. De eventuele positieve verrekening in 2005 voor 2004 moet uiteraard ook in rekening gebracht op de norm. Deze correctie neutraliseert de effecten van deze verrekeningen voor zowel de federale overheid als de gewesten en gemeenschappen. Toepassing van deze verrekening brengt het vereiste overschot in 2004 op € 391 mln.

De SERV aanvaardt bovendien dat in 2004 dit overschot gerealiseerd wordt door de uitzonderlijk hoge inzet van eenmalige middelen. We ramen die eenmalige middelen extra ten opzichte van de oorspronkelijke SERV – ramingen op € 291 mln. We merken hierbij op dat er bij deze hypothese geen sprake meer is van een directe doorstorting van de extra middelen voor de compensatie van het AFV – voordeel van de Alesh – regeling naar de huisvestingsmaatschappij. Het spreekt vanzelf dat het inzetten van deze eenmalige middelen hoofdzakelijk voor recurrente uitgaven een belangrijke hypotheek legt op de volgende jaren.

Er blijft op korte termijn een substantiële ingreep nodig. Voor de hoogte van deze vereiste ingreep gaan we uit van volgende gegevens (zie tabel 6).

- Onze prefiguratie van de uitvoering van de begroting 2004 en met inbegrip van de negatieve correctie voor Aquafin (ten belope van € 127 mln) en rekening houdend met extra middelen t.a.v. onze oorspronkelijke raming van € 365 mln geeft een te overbruggen kloof van ongeveer € 435 mln.
- Als de jongste raming van de administratie zou bevestigd worden (inclusief onze raming van de negatieve correctie voor Aquafin) dan zou dat nog duidelijk hoger uitvallen (een extra € 96 mln). Het verschil wordt in ieder geval voor een belangrijk stuk bepaald door het feit dat

in onze raming van de uitvoering 2004 al rekening wordt gehouden met een herverdeling van kredieten op de begroting naar de dotatie aan het FFEU op een niveau vergelijkbaar met 2003 (€ 165 mln). Deze herverdeling vermindert de finale uitgaven van de geconsolideerde Vlaamse overheid. In ieder geval houden wij er in onze raming ook rekening mee dat er in 2004 geen kredieten nodig zijn voor de indexprovisie, waardoor hoe dan ook het beschikbare krediet op die rubriek (€ 104 mln) niet wordt aangewend. Voorts hebben wij in de raming voor 2004 aangenomen dat een aantal eenmalige doorschuifoperaties volledig worden verwerkt in 2004 en dat er in 2004 geen herhaling is van dergelijke doorschuif. Precies op dat punt zou de raming van de administratie afwijken, in het bijzonder door zoals in 2003 de dotatie aan De Lijn slechts voor de helft aan te rekenen op 2004 (goed voor € 220 mln). Een grondige vergelijking van beide ramingen kan een volledig uitsluitsel geven. We menen evenwel dat de door ons gehanteerde methode een vrij realistische inschatting oplevert. Onze raming impliceert al een groei t.a.v. de realisaties 2003 met 7,21 % terwijl de groei op basis van de beschikbare kredieten slechts 4,95 % is. Dat impliceert al een bijzonder hoge inhaalbeweging.

- In de mate dat onze prefiguratie van de uitvoering 2004 de realiteit benadert dan zijn daarin hoe dan ook een aantal eenmalige correcties voor doorschuifoperaties verwerkt. Die komen dan niet meer ten laste van volgend jaar. Voorzichtigheidshalve met het oog op enige marge ramen we de impact van deze eenmalige correcties in onze prefiguratie op slechts € 150 mln. In de totale kloof van € 435 mln zijn deze extra eenmalige uitgaven opgenomen zodat de eigenlijke structurele component € 285 mln bedraagt. De rest kan opgebracht worden door eenmalige maatregelen.

Die ingreep van € 435 mln (waarvan minimaal € 285 mln structureel) op korte termijn achterwege laten tast ten gronde de geloofwaardigheid van het Vlaamse begrotingsbeleid aan en bovendien wordt op die manier de mogelijkheid van nieuwe beleidsinitiatieven sterk gehypothekeerd.

De SERV dringt er op aan deze maatregelen zo snel mogelijk te nemen zodat ze een maximaal effect hebben in 2004. Doorschuiven naar 2005 – zeker van de structurele maatregelen - heeft verregaande gevolgen (zie verder hoofdstuk 3).

Hoofdstuk 3 – begrotingsdoelstellingen en beleidsruimte in 2005 – 2009

De uitgesproken afwijkende budgettaire situatie in 2004 in vergelijking met de oorspronkelijke uitgangspunten - aan de basis van de voorstellen voor begrotingsdoelstellingen en van de ramingen voor de beleidsruimte – zijn onvermijdelijk aanleiding tot een grondige actualisering van wat de SERV daarover in januari en april heeft kenbaar gemaakt.

In een eerste punt zetten we de verschillende nieuwe basisgegevens op een rijtje. In punt 2 volgt een bespreking van de geactualiseerde voorstellen voor de begrotingsdoelstellingen en punt 3 bevat dan een aangepaste raming van de netto beleidsruimte.

1. De nieuwe basisgegevens

1.1. De uitgangspositie 2004

In hoofdstuk 2 is ten gronde de budgettaire situatie van 2004 besproken. Die bespreking is afgesloten met een voorstel voor 2004 wat het behalen overschot betreft. Het uitgavenniveau dat daarmee als “toelaatbaar” wordt aanvaard voor 2004 ligt uitgesproken veel hoger dan wat in de oorspronkelijke ramingen van de SERV werd vooropgezet. We hebben voor 2004 in eerste instantie het vereiste saldo naar beneden bijgesteld (o.m. door het voorstellen van de 1 % - afwijking). Bovendien hebben we aanvaard dat dit overschot kan gerealiseerd worden met een ruim pakket extra ontvangsten in vergelijking met onze vroegere ramingen. Voor een deel zijn die extra ontvangsten structureel, voor het grootste deel echter zijn ze eenmalig. In vergelijking met de oorspronkelijke SERV – ramingen houden we in onze aangepaste ramingen rekening met extra eenmalige ontvangsten ten belope van € 291 mln. Die ontvangsten vallen weg in 2005 waardoor de extra stimulans die in het bijzonder uitgaat van de Lambermontmiddelen meer dan geneutraliseerd wordt.

Globaal vertrekken we voor de ramingen vanaf 2005 en dus ook voor de ramingen van de beleidsruimte van een uitgavenniveau dat € 463 mln hoger ligt dan wat in april het geval was. Het spreekt vanzelf dat een hogere uitgangsbasis van dergelijke omvang onvermijdelijk de groeimogelijkheden in de komende jaren beperkt. Tenzij dat volledig zou gecompenseerd worden door veel expansievere stijging van de ontvangsten.

1.2. De raming van de ontvangstengroei 2005 – 2009

1.2.1 De middelen in het kader van de BFW (gedeelde en samengevoegde belastingen)

De samengevoegde en gedeelde belastingsofbrengsten die voor 2004 in rekening werden gebracht zijn de ramingen zoals opgenomen in de aangepaste rijksmiddelenbegroting²⁵. Deze toewijzingen zijn ondertussen ook door het federale parlement goedgekeurd en zullen – behoudens een eventuele bijkomende aanpassing – ook effectief de middelen zijn die de Vlaamse gemeenschap in 2004 zal ontvangen. Deze toewijzingen zijn in het bijzonder voor de macro-economische parameters nog gebaseerd op de aangepaste economische begroting van het INR van maart. De overige parameters (opbrengsten personenbelasting en demografische parameters) zijn eveneens geactualiseerd tot en met maart 2004. In het bijzonder voor de opbrengsten van de personenbelastingen wordt nog rekening gehouden met de gegevens van het aanslagjaar 2002.

Bij de opmaak van dit advies waren noch de nieuwe economische begroting van het INR, noch de geactualiseerde andere parameters bekend. Aanpassingen aan de parameters zullen in ieder geval onvermijdelijk zijn.

Voor de macro-economische parameters 2004 hanteren we in vergelijking met de nu toegepaste parameters volgende hypothesen.

	<i>INR maart 2004</i>	<i>NBB juni 2004</i>	<i>Planbureau mei 2004</i>
<i>raming BNI</i>	2,3 %	2,0 %	
<i>BBP naar volume</i>	(2 %)	(2,3 %)	
<i>bijdrage ruilvoetverandering</i>	(0,5 %)	(-0,4 %)	
<i>saldo primaire inkomens</i>	(-0,2 %)	?	
<i>raming inflatie</i>	1,5 %		1,63 %

Het effect op het definitieve cijfer van 2004 in vergelijking met de aangepaste begroting blijft beperkt tot € 7 mln (een vermindering van de lagere BNI – groei van € 24,5 mln en verhoging van 17,5 omwille van het hogere inflatiecijfer). Bovendien valt er nog enig extra te verwachten omwille van de waarschijnlijke verbetering van de Vlaamse fiscale capaciteit, waardoor het aandeel van Vlaanderen in de personenbelasting toeneemt. Voor een deel zal dat wel gecompenseerd worden door iets minder gunstige demografische parameters (in het bijzonder valt rekening te houden met een verdere daling van het leerlingenaantal van de Vlaamse gemeenschap). Voor deze demografische parameters hanteren we de hypothesen die ook aan de basis lagen van de ramingen in april. Per saldo houden we er rekening mee dat de samengevoegde en gedeelde belastingen bij de definitieve cijfers € 18,3 mln beter zullen

²⁵ Kamer van volksvertegenwoordigers, DOC 51 1064/001.

uitvallen dan nu voor 2004 in rekening gebracht. Die positieve verrekening wordt doorgevoerd in 2005. Bovendien heeft de lagere BNI – groei in 2004 nog een bijkomend effect. In 1993 werd in de financieringswet een formule voorzien die in 2005 een beperkte positieve correctie voorzagt indien de gemiddelde reële groei over de periode 1993 – 2004 lager zou uitvallen dan 2 %. In de praktijk is dat het geval, 1,88 %. In dat geval worden de middelen 1993 – 2004²⁶ herberekend op basis van een gemiddelde groei van 2 %. De positieve afwijking bij die herberekening in vergelijking met de effectieve middelen in 2004 wordt voor maximum 0,25 % van de effectieve middelen van 2004 toegevoegd aan de samengevoegde en gedeelde belastingen in 2005 en verder doorgetrokken. Als de positieve afwijking kleiner is dan 0,25 % van de effectieve middelen van 2004 is de aanpassing beperkt tot de berekende afwijking. In onze nieuwe berekening bedraagt die positieve correctie € 24,7 mln tegenover 14,1 in de oorspronkelijke berekening.

Voor het overige houden we de macro-economische en demografische parameters voor de jaren 2005 – 2009 op hetzelfde niveau als in de ramingen van april. Voor BNI en inflatie is dat meer in het bijzonder 2 % en 1,5 %.

In onderstaand overzicht worden de resultaten van de nieuwe raming voor samengevoegde en gedeelde belastingen (exclusief de compenserende dotatie voor het kijk – en luistergeld) vergeleken met de oorspronkelijke raming van april. Het verschil is uiteindelijk beperkt.

	2005	2006	2007	2008	2009
<i>raming april</i>	14.468	14.966	15.541	16.135	16.747
<i>raming juni</i>	14.473	14.978	15.553	16.148	16.760
<i>afwijking</i>	5	12	13	13	13

1.2.2 De gewestbelastingen

Zoals in hoofdstuk 2 al toegelicht is er in 2004 rekening te houden met duidelijk hogere ontvangsten op de gewestbelastingen²⁷, zowel in vergelijking met wat in de begroting is opgenomen als in vergelijking met de ramingen die we in april hebben gemaakt. In vergelijking met die raming houden we nu rekening met extra opbrengsten van de gewestbelastingen ten belope van € 131 mln, 33 mln daarvan is te beschouwen als een eenmalige extra opbrengst.

²⁶ Het gaat hier over de middelen exclusief de impact van het Lambermontakkoord.

²⁷ In dit advies beschouwen we als gewestbelastingen de expliciet in de financieringswet opgenomen gewestelijke belastingen, aangevuld met de gewestelijke heffingen op leegstand. De gewestbelastingen worden grotendeels nog door de federale overheid geïnd en maandelijks doorgestort naar de Vlaamse gemeenschap. Alleen de onroerende voorheffing en de leegstandsheffing wordt rechtstreeks door Vlaanderen geïnd. Het kijk – en luistergeld behoorde daar ook toe, maar is ondertussen in de praktijk afgeschaft.

In de raming van april werd voor de periode 2005 – 2009 voor de totaliteit van de gewestbelastingen rekening gehouden met een gemiddelde reële groei van 1,04 %. Deze groei blijft uitgesproken onder het niveau dat de Vlaamse administratie in zijn jongste ramingen heeft aangehouden, een gemiddelde reële groei van 2,76 %. Er wordt in het bijzonder gerekend op een forse jaarlijkse groei van de opbrengst van de registratierechten. Bijsturing van de eerder voorzichtige SERV – ramingen is aangewezen, zowel wat de uitgangspositie betreft als de groeiverwachtingen voor de volgende jaren. De optimistische groeiverwachtingen voor de registratierechten over het geheel van de periode 2005 – 2009 moeten echter wellicht iets getemperd worden. We beperken de groei ervan enigszins (in plaats van reëel gemiddeld 3,74 % houden we het op 1,5 %). Globaal komen we met de nieuwe ramingen van de gewestbelastingen in 2009 toch uit op een niveau dat ongeveer € 300 mln hoger ligt dan in de oorspronkelijke raming, bijna € 100 mln heeft te maken met het structureel hoger uitgangsniveau in 2004.

1.2.3 Overige middelen

Voor de overige middelen, inclusief de eigen ontvangsten van de geconsolideerde instellingen voorzien wij in deze raming geen noemenswaardige aanpassingen in vergelijking met de ramingen van april. Uiteraard zijn de extra eenmalige ontvangsten die in 2004 voorzien zijn niet verder doorgetrokken naar de volgende jaren.

1.2.4 Globale ontvangsten

De geactualiseerde ramingen voorzien in een hoger niveau aan ontvangsten in vergelijking met de eerdere ramingen van april. In 2009 ligt het niveau € 334 mln hoger dan oorspronkelijk geraamd. De extra ontvangsten voor de gehele legislatuur 2005 – 2009 bovenop het niveau 2004 liggen echter iets onder het oorspronkelijke bedrag: € 3.318 mln tegenover oorspronkelijk 3.348 mln. Dat heeft te maken met het feit dat in 2004 – in vergelijking met de oorspronkelijke raming – substantieel veel eenmalige middelen werden ingeschreven die uiteraard de extra groei hebben geneutraliseerd. Dat is het meest opvallend in 2005 en dat niettegenstaande de extra stimulans die uitgaat van het Lambermontakkoord. Oorspronkelijk werd in 2005 gerekend op een groei van de middelen tegenover 2004 van € 679 mln, in de nieuwe raming wordt de effectieve groei herleid tot € 438 mln.

1.3. De uitgavengroei bij ongewijzigd beleid

In april heeft de SERV zijn raming van januari over de uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid geactualiseerd. Spijts het feit dat zekere parameters enige aanpassing vergen²⁸ hebben we voorlopig de uitgavendynamiek ongewijzigd gelaten. De samenstelling ervan werd vroeger reeds toegelicht (zie ook evaluatierapport januari). Ondertussen heeft ook de administratie haar raming ongewijzigd beleid voorgesteld. Op een eerste versie daarvan heeft het Rekenhof bemerkingen geformuleerd.

1.3.1 De algemene afwijkingen tussen de verschillende ramingen

Een grondige vergelijking tussen de diverse componenten van de beide ramingen kon binnen het bestek van dit advies nog niet gemaakt worden. Het blijft voor de transparantie van het toekomstig beleid (met een duidelijk onderscheid tussen ongewijzigd beleid, heroriënteringen en nieuwe initiatieven) wel belangrijk. Cruciaal probleem is ook de correcte analyse van de impliciete schuld of de nog uitstaande vastleggingen. Het Rekenhof heeft in zijn commentaar ook gewezen op het gebrek aan voldoende transparante gegevens. De snelheid waarmee die impliciete schuld moet afgelost worden is uiteraard van groot belang voor de uitgavengroei in de volgende jaren. Zie daarvoor ook enige ramingen in hoofdstuk 1 van dit advies.

Afgezien van een grondige vergelijking stellen we evenwel vast dat voor het geheel van de periode 2005 – 2009 de raming ongewijzigd beleid van de Vlaamse administratie uitgesproken lager is dan wat de SERV als groei aanhoudt. De verschillende resultaten zijn in onderstaande tabel 7 samengevat. Ze zijn door ons wel gecorrigeerd voor het zorgfonds (mee geconsolideerd) en aangevuld met de correcties voor Aquafin.

De groei van de primaire uitgaven (inclusief het door ons geraamde effect van Aquafin) komt in de raming van de administratie uit op € 1,48 mld (zonder het Aquafin-effect 1,52 mld). In de SERV – ramingen werd rekening gehouden met een groeidynamiek van € 2,40 mld (zonder Aquafin 2,44 mld). Daarmee komt de geraamde groei volgens de prognose van de administratie uit op slechts 62 % van de oorspronkelijke SERV – raming. De gemiddelde reële groei van de primaire uitgaven tussen 2009 en het oorspronkelijke niveau 2004 lag in de SERV – raming op 0,98 %. Voor dezelfde periode houdt de administratie het bij een lichte reële daling van de uitgaven. In de eerste jaren (2005 – 2006) komt de administratie aan een duidelijk hogere groei, die echter vooral in 2007 – 2008 in vergelijking met de SERV – raming

²⁸ De overschrijding van de spilindex voor de aanpassing van de lonen en de sociale uitkeringen werd in de raming van april nog voorzien voor januari 2005. Recentere ramingen wijzen uit dat de overschrijding wellicht al in november zal voorkomen. Dat impliceert een aanpassing van de lonen in januari in plaats van maart. Voor 2005 geeft dat extra uitgaven voor ongeveer € 36 mln die in de vorige raming pas in 2006 zouden aan bod komen.

meer dan gecompenseerd wordt. Een expliciete analyse van de verschillende componenten kan daar meer uitsluitel over geven, maar voor een stuk zal het ook te maken hebben een afwijkende inschatting van het tijdspad waarmee de uitstaande impliciete schuld wordt afgelost. Daarnaast spelen zeker ook meer inhoudelijke hypothesen een rol. De administratie houdt rekening met een grotere recurrente component in de provisies voor de ondernemingsconferentie en houdt er rekening mee dat de recurrente impact van het werkgelegenheidsakkoord 2003 – 2004 niet kan gevat worden binnen de ingeschreven budgetten (2003 – 2004). De budgettaire impact van enkele beleidsbeslissingen is – zeker naar het tijdspad – lichtjes afwijkend van wat de SERV voorzag (bijv. voor basismobiliteit). En in ieder geval zijn een aantal beleidsbeslissingen die in de SERV – raming als genomen beslissingen werden aangehouden (en op die manier ook doorgerekend in ongewijzigd beleid) niet opgenomen in de ramingen van de administratie²⁹. In het bijzonder valt te verwijzen naar de extra impulsen voor innovatie, de realisatie van de programmienorm (inclusief inhaalbeweging) voor de thuiszorg, het volledig doortrekken van het programma voor de wachtlijsten in de gehandicaptenzorg (tot 2007) en de impact van de fiscale maatregel in het kader van ARKI-medes.

De effecten van de macro-economische parameters (vooral index consumptieprijzen en de evolutie van de gezondheidsindex) zijn in beide ramingen vrij gelijklopend.

Tabel 7 groei uitgaven bij ongewijzigd beleid 2005 – 2009 SERV – raming versus raming administratie (versie 24 juni)

	2005	2006	2007	2008	2009	gecumuleerd
administratie						
groei exclusief aquafin	507	457	166	-53	330	1.408
groei inclusief aquafin	494	447	158	-59	325	1.366
primaire groei exclusief aquafin	539	468	182	-29	360	1.520
primaire groei inclusief aquafin	526	458	174	-35	355	1.478
SERV						
groei exclusief aquafin	483	382	515	457	522	2.359
groei inclusief aquafin	471	372	507	451	517	2.318
primaire groei exclusief aquafin	511	402	538	468	525	2.444
primaire groei inclusief aquafin	499	392	530	461	520	2.402

Het Rekenhof heeft diverse punctuele opmerkingen geformuleerd op de prefiguratie die de administratie heeft gemaakt voor de uitgavengroei 2005 – 2009. Budgettaire de meest belangrijke hebben betrekking op de sectoren “waterzuivering” (provisie BTW – problematiek Aquafin, uitvoering Europese waterrichtlijn), huisvesting (lasten verleden) en de uitvoering van

²⁹ We baseren ons daarvoor op de toelichting die de administratie zelf geeft bij de raming ongewijzigd beleid.

het zogenaamde Pegasus – plan van De Lijn. Samen met de vaststelling dat de impact van de impliciete schuld “minimalistisch is ingeschat” concludeert het Rekenhof dat “de toekomstige beschikbare beleidsruimte,zelfs rekening houdend met de bijkomende ontvangsten en voor zover niet gecompenseerd door het aantrekken van de economie, naar alle waarschijnlijkheid nog een stuk lager zal uitvallen dan voorzien”³⁰.

Het Rekenhof merkt tenslotte op dat de raming “constant beleid” nog niet door de nieuwe regering is bevestigd, wat de onzekerheid verhoogt. Hierbij moet men natuurlijk wel in acht nemen dat elke raming van ongewijzigd beleid zekere hypothesen moet hanteren die een beleidsmatige bevestiging moeten krijgen. Enkele aanvullingen die het Rekenhof in zijn aanvullende (en tentatieve) becijfering opneemt hebben evenwel duidelijk het karakter van beslissingen die sowieso nog moeten genomen worden. De nadruk die het Rekenhof legt op de mogelijke weerslag van de geplande financieringsmodaliteiten voor het Antwerpse masterplan (via de Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel, BAM) is van groot belang. Vooralsnog gaan we er evenwel vanuit dat deze financiering zonder grote risico's effectief buiten de geconsolideerde begroting kan gerealiseerd worden.

1.3.2 Aangehouden groeiverwachtingen voor 2005 – 2009 bij ongewijzigd beleid

Rekening houdend met de hierboven samengevatte bemerkingen kiezen we er voor om met het oog op een realistische inschatting van de toekomstige beleidsruimte verder uit te gaan van de raming die de SERV in april heeft gemaakt. De uitgesproken lagere inschatting voor het geheel van de periode 2005 – 2009 zoals blijkt uit de prefiguratie van de administratie is inderdaad wellicht te optimistisch. We stellen wel vast dat de groei in 2005 – 2006 (totale groei uitgaven inclusief de correctie voor Aquafin) in de raming van de administratie hoger is dan in de SERV – raming. Voorzichtigheidshalve corrigeren we dan ook voor deze twee jaren onze oorspronkelijke raming met respectievelijk € 24 mln in 2005 en 75 mln in 2006.

³⁰ Rekenhof, p. 26.

2. De geactualiseerde begrotingsdoelstellingen 2005 – 2009

In essentie houdt de SERV vast aan de voorstellen die reeds vanaf juli 2003 werden geformuleerd en die ook aan de basis lagen van de geactualiseerde ramingen van april 2004. De uiteindelijke financiële toestand van de Vlaamse gemeenschap in 2004 noopt tot enige bijstellingen, maar de kern van het voorstel blijft overeind.

In dit onderdeel wordt kort nog eens herhaald wat de essentiële kenmerken waren van dat voorstel. Vervolgens komen de voorgestelde aanpassingen aan de orde en we sluiten dit punt af met een geactualiseerde berekening van de voorgestelde begrotingsnorm voor de jaren 2005 – 2009.

2.1. De oorspronkelijke voorstellen

In het evaluatierapport van januari 2004 (over de goedgekeurde begroting 2004) heeft de SERV zijn voorstellen voor begrotingsdoelstellingen uitvoerig toegelicht. We herhalen hier nog eens de belangrijkste principes:

1. het vorderingenoverschot van de Vlaamse gemeenschap wordt geleidelijk verminderd tot een niveau dat in 2010 overeenstemt met het Vlaamse aandeel in een globaal vorderingenoverschot van 0,1 % van het BBP voor de gewesten en de gemeenschappen te samen. Het jaarlijks gerealiseerde vorderingenoverschot moet op de eerste plaats worden aangewend voor schuldaflossingen op het niveau van de contractuele vervaldata;
2. die afbouw wordt gerealiseerd op basis van een constante reële groeivoet van de geconsolideerde primaire uitgaven;
3. de norm is in essentie a-cyclisch, wat impliceert dat de jaarlijkse constante groeivoet van de primaire uitgaven bepaald wordt aan de hand van een gemiddelde reële groei van het BNI voor de gehele beleidsperiode. Die groei wordt voorzichtigheidshalve geplaatst op 2 %;
4. conjuncturele meevallers boven die referentiegroei van 2 % kunnen niet volledig worden aangewend voor beleid, maar moeten omgezet worden in een hoger vorderingenoverschot waarmee een conjunctuurfonds kan gespijst worden. Bij tegenvallende conjunctuur kunnen deze conjuncturele reserves ingezet worden.

Het principe van een jaarlijkse constante groeivoet – of de intertemporele neutraliteit - lag altijd aan de basis van de HRF – norm, maar werd sedert het akkoord van december 2000 niet meer toegepast en omgezet in een saldonorm. Het terug opnemen van dit principe heeft in het bijzonder tot gevolg dat de extra middelengroei die het Lambermontakkoord vanaf 2005 genereert (met pieken in 2005 en in 2007) netjes wordt uitgesmeerd over de jaren 2005 – 2009 en niet onmiddellijk wordt omgezet in extra beleidsruimte in het jaar zelf.

2.2. Voorgestelde aanpassingen in het licht van de budgettaire situatie in 2004

De geleidelijke afbouw van het vereiste overschot werd in april geprojecteerd uitgaande van een vooropgezet saldo van € 489 mln. Dat overschot moest hoe dan ook worden aangepast voor een volledige neutralisering van de schuldherschikking van de huisvestingsschulden. Bovendien heeft de SERV zich ook ingeschreven in het voorstel om in 2004 naast een correctie voor de macro-economische parameters een versoepeling van de norm te bedingen in het licht van de geleverde inspanningen in de afgelopen jaren.

Verder werd in april nog verondersteld dat een eventuele overschrijding van de norm in 2004 over de gehele periode 2005 – 2010 zou gecompenseerd worden.

De aanpassingen aan de norm in 2004 en vooral het feit dat in 2004 het vereiste overschot maar kan gehaald worden met de extra inzet van heel wat eenmalige middelen vereist zeker voor 2005 een bijsturing van de oorspronkelijke voorstellen. Bovendien schrijven de sociale partners – zoals overigens al in de oorspronkelijke voorstellen het geval was – zich verder in voor de doelstelling van de regeringsonderhandelaars om in de komende jaren de hoge Vlaamse bijdrage aan de realisatie van het federale stabilisatieprogramma te verminderen. Wel met volgende bedenking. Het is verkeerd om de opbouw van overschotten op de Vlaamse begroting uitsluitend te beoordelen vanuit de bijdrage aan de federale schuldafbouw en daarbij te veel te focussen op de bijdrage van de andere deelgebieden. Saldi opbouwen levert ook voorzieningen op die kunnen gereserveerd worden voor latere uitdagingen. Of eventueel onder de vorm van participaties kunnen ingezet worden voor een beleid t.a.v. overheidsinvesteringen.

Concreet houdt de SERV vast aan de doelstelling van afbouw van het vereiste overschot tegen 2010 tot € 150 mln en dat via een constante groeivoet op de geconsolideerde primaire uitgaven. De doelstelling voor 2005 wordt evenwel aangepast met volgende componenten:

- in 2005 wordt de constante groei beperkt door het wegvallen van de eenmalige middelen. Dat effect (extra eenmalige middelen t.a.v. oorspronkelijke raming, € 291 mln) moet onmiddellijk gecompenseerd worden in 2005 en komt in mindering op de uitgaven bij constante groei;
- op het aldus bekomen saldo wordt in 2005 opnieuw een versoepeling bedongen in het kader van de 1 % - afwijking. De realisaties 2001 – 2003 verantwoorden dat. Deze versoepeling zou € 162 mln bedragen;
- tenslotte passen we een kleine technische correctie toe voor de verrekeningen op de samengevoegde en gedeelde belastingen. In 2004 is de negatieve verrekening (voor 2003) in mindering gebracht op de norm. Voor 2005 houden we voorlopig rekening met een beperkte positieve verrekening (voor 2004). Die verhoogt het vereiste overschot (€ 18 mln).

2.3. De raming van de begrotingsdoelstellingen in 2005 – 2009

In tabel 8 is de raming van de begrotingsdoelstellingen en de daarmee overeenstemmende evolutie van de begroting samengevat voor 2005 – 2009 (met doorrekening naar 2010). In vergelijking met de ramingen van april is in het bijzonder rekening te houden met de duidelijk optimistischer groeiverwachtingen voor de opbrengsten van de gewestbelastingen.

Het gecumuleerde overschot in 2004 – 2009 (en dus in de hypothese dat Vlaanderen effectief in 2004 het vooropgestelde overschot) haalt bedraagt € 1,75 mld (waarvan € 1,36 mld in de jaren 2005 – 2009). De contractuele schuldaflossingen op de schuld van het ministerie van de Vlaamse gemeenschap bedragen in dezelfde periode € 1,65 mld. Het gecumuleerde overschot blijft daar net boven. Als we in de schuldontwikkeling ook rekening houden met de evolutie op Aquafin dan is de schuldafbouw kleiner (€ 1,04 mld), waardoor de saldi beschikbaar voor reservering oplopen tot iets meer dan € 700 mln in de periode 2004 – 2009. Dergelijke reserve wordt uiteraard bijna volledig opgebouwd omdat in de betrokken periode een substantieel deel van de lasten van de waterzuivering (inclusief de BTW – impact van 21 %) niet wordt opgenomen en wordt omgezet in een schuldaangroei op Aquafin. Als de reserve zou ingezet worden om die schuldaangroei te compenseren dan blijft niet veel over. Een oplossing van de BTW – problematiek op Aquafin (door een eventuele herziening van de overeenkomst waardoor Aquafin buiten de overheid zou blijven) zou de reële impact van de reserve al fors verhogen.

We merken ook nog op dat in de praktijk in 2004 zal moeten rekening gehouden worden met een hoger negatief netto participaties en kredietverleningen. In de tabel 8 hebben we immers de vervroegde terugbetaling van een achtergestelde schuld van de NV Staal Vlaanderen (ongeveer € 166 mln) niet in rekening gebracht (telt overigens niet mee bij de ESR – ontvangsten). Tenzij die middelen zijn ingezet voor extra participaties of kredietverleningen verminderen zij de nu opgenomen netto participaties.

Het pad dat bij deze begrotingsnorm wordt uitgetekend laat een constante reële groei toe van 2,25 %. In 2005 wordt die evenwel omwille van de specifieke correcties (in het bijzonder de verwerking van de weggevallen eenmalige middelen 2004 en de nieuwe versoepeling) fors naar beneden bijgesteld. Het groeicijfer van 2006 is beïnvloed door de kleine technische correctie voor de verrekeningen.

Tabel 8 raming van de Vlaamse begroting bij toepassing van de aangepaste begrotingsdoelstellingen (en bij een referentiegroei van 2 % BNI) – 2005 – 2009 (in € mln)

	2004 doelstelling	doelstelling volgende legislatuur					<i>p.m</i> 2010
		2005	2006	2007	2008	2009	
ontvangsten (1)	19.263	19.701	20.364	21.079	21.818	22.581	23.379
uitgaven (2)	18.873	19.342	20.070	20.803	21.578	22.390	23.229
intresten	106	78	59	36	25	22	15
primaire uitgaven bij toepassing van de norm	18.767	19.263	20.011	20.768	21.553	22.368	23.214
		1,13%	2,35%	2,25%	2,25%	2,25%	2,25%
vorderingensaldo na correctie verrekening(3 = 1 - 2)	391	360	294	275	240	191	150
schuldaufbouw (4 = 4.1 + 4.2 + 4.3 + 4.5)	416	235	313	92	-35	12	-43
directe schuld (4.1)	539	345	413	185	51	93	33
indirecte schuld (4.2)	4	4	4	3	4	4	4
Alesh - schuld in saldo (4.3)							
Alesh - schuld buiten saldo (4.4)	57	59	59	62	57	58	57
Aquafinschuld in saldo (4.5)	-127	-114	-104	-96	-90	-85	-80
Aquafinschuld buiten saldo (4.6)							
netto participaties en kredietverleningen (5)	-36	1	1	1	1	1	1
conjunctuurfonds (6)							
reserveringen (7 = 3 - 4 - 5 - 6)	11	123	-21	182	273	178	192
effectief te verwachten uitgaven	19.308						
noodzakelijke ingreep	-435						
correctie verrekeningen BFW	63	-18					
schuld (per 31/12)							
directe schuld (a)	1.176	831	418	233	182	88	
indirecte schuld (b)	28	24	21	17	14	10	
Alesh (c)	1.581	1.522	1.463	1.401	1.344	1.286	
Aquafin (d)	1.437	1.551	1.655	1.751	1.841	1.925	
schulddoelstelling 2000 (a + b + c)	2.785	2.378	1.901	1.652	1.540	1.384	
schuld uitsluitend rentelasten	121	121	121	121	121	121	
schulddoelstelling index (schuld 2004 = 100)	100	85	68	59	55	50	
vorderingensaldo in % BBP	0,14%	0,12%	0,10%	0,09%	0,07%	0,06%	

3. De geactualiseerde netto beleidsruimte 2005 – 2009

De hierboven geraamde ontwikkeling van de Vlaamse begroting bij toepassing van de voorgestelde begrotingsdoelstellingen is de basis van de bruto beleidsruimte die beschikbaar is in de jaren 2005 – 2009. Tabel 9 geeft daar een samenvatting van.

Tabel 9 raming van de bruto beleidsruimte in de jaren 2005 – 2009 (in € mln)

	doelstelling volgende legislatuur					totaal legislatuur
	2005	2006	2007	2008	2009	
groei middelen	438	662	715	740	763	3.318
daling intrestlasten	28	19	23	11	3	84
daling vorderingensaldo	31	66	18	35	49	199
groei totale bruto beleidsruimte	497	748	757	785	815	3.602
gecumuleerd	497	1.244	2.001	2.787	3.602	10.131

Deze bruto beleidsruimte wordt voor een belangrijk deel ingenomen door de groei bij ongewijzigd beleid, inclusief de correcties die we aanbrengen op de oorspronkelijke raming voor 2005 – 2006. De daarbij overblijvende netto beleidsruimte is berekend in tabel 10. Voor de gehele legislatuur komen we uit op een netto beleidsruimte van € 2,62 mld³¹. Dat is ongeveer 70 % van de oorspronkelijke raming. In 2005 is er geen beleidsruimte (zelfs een negatief van € 26 mln). Pas vanaf 2006 zou de beleidsruimte groeien tot een niveau van € 1,1 mld in 2009.

De forse vermindering van de oorspronkelijke beleidsruimte heeft uiteraard in belangrijke mate te maken met het feit dat de uitgangsbasis 2004 uitgesproken hoger ligt dan in de oorspronkelijke ramingen (€ 463 mln meer). Het spreekt vanzelf dat bij een dergelijk opgetrokken uitgangsbetrag de toelaatbare groei voor de volgende jaren onvermijdelijk naar beneden moet worden bijgesteld. Voor een stuk wordt het effect daarvan gecompenseerd door het feit dat we op de gewestbelastingen een optimistischer groeipad verwachten.

De raming van deze beleidsruimte vertrekt van de hypothese dat de voorgenomen maatregelen om in 2004 af te sluiten op het vooropgezette overschot van € 391 mln ook effectief gerealiseerd wordt. In hoofdstuk 2 hebben we berekend dat een dergelijk resultaat de inzet van structurele maatregelen zal vergen ten belope van € 285 mln.

³¹ De ramingen over de netto beleidsruimte door de administratie hebben betrekking op de periode 2005 – 2008. Onze ramingen gaan over alle begrotingen die binnen deze legislatuur zullen worden opgemaakt. 2009 hoort daar ook bij.

Tabel 10 raming van de netto beleidsruimte 2004 – 2009 (in mln).

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
saldo bij ongewijzigd beleid* (1)	391	358	648	856	1.145	1.391	
norm (2)	391	360	294	275	240	191	
verschil (3 = 1 - 2)	0	-2	354	581	905	1.200	
correctie op ongewijzigd beleid		-24	-75	0	0	0	
jaarlijkse netto beleidsruimte	0	-26	-26	-26	-26	-26	-128
			281	281	281	281	1.123
				227	227	227	681
					324	324	648
						295	295
		-26	255	482	806	1.101	2.620

* na doorvoeren van vereiste ingrepen in 2004

Het is van groot belang om deze maatregelen zo snel mogelijk uit te werken met het oog op een maximale impact in 2004. Indien een deel daarvan zou moeten doorgeschoven worden naar 2005 dan wordt het probleem dubbel zo groot, tenminste in de hypothese dat het gecumuleerde saldo over de jaren 2004 – 2005 (€ 750 mln) hoe dan ook moet gehaald worden. Ter illustratie is in onderstaande tabel 11 het effect aangegeven van een uitstel van structurele maatregelen ten belope van € 100 mln naar 2005.

Tabel 11 – effect van een structurele overschrijding van de vereiste norm in 2004 van € 100 mln

	2004	2005	gecumuleerd saldo
situatie bij realisatie van de norm			
uitgaven bij norm	18.873	19.342	
saldo	391	360	750
groei ongewijzigd beleid		19.367	
afwijking		-26	
situatie bij structurele overschrijding in 2004			
eventuele structurele overschrijding	100		
uitgaven	18.973	19.242	
saldo	291	460	750
groei ongewijzigd beleid		19.467	
afwijking		-226	
extra inspanning in 2005		-200	

Bijlage – enige inhoudelijke analyse van de uitvoering 2003

In het advies zijn de belangrijkste conclusies voor het begrotingsjaar 2003 geduid: de normnaleving, de evolutie van de schuld en de evolutie van de impliciete schuld.

In deze bijlage wordt wat dieper ingegaan op de aanwending van de kredieten per departement of programma en de uitvoering van de begroting 2003 met betrekking tot de investeringen.

1. Aanwending van de beschikbare kredieten in 2003

1.1. Van begrotingskredieten naar beschikbare kredieten

De beschikbare kredieten bestaan uit de kredieten die in de begroting zijn opgenomen, aangevuld met de overdrachten uit het voorgaande jaar. Om te weten welke kredieten beschikbaar zijn per departement of programma, 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. Het gaat om de provisionele kredieten waarmee “provisies” worden aangelegd om onzekere uitgaven op de verschillende programma’s (bijvoorbeeld de verhoging van de lonen tengevolge van de 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 de sociale akkoorden binnen de welzijnssector of het werkgelegenheidsakkoord.

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 het financieringsfonds (FFEU) een rol. De niet aangewende vastleggingskredieten worden quasi-automatisch getransfereerd naar het FFEU 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 in detail ingegaan worden.

1.2. Aanwending per departement

Onderstaande analyse gaat dieper in op de aanwending van de kredieten binnen het departement zelf. De analyse vertrekt dus van de beschikbare kredieten vooraleer de herverdeling naar het FFEU plaatsvindt. Daarbij wordt nagegaan in welke mate de beschikbare kredieten getransfereerd worden naar het FFEU enerzijds en aangewend worden binnen het departement anderzijds. Deze aanwending kan geschieden in het jaar zelf of, althans voor de uitgaven, in het daaropvolgend jaar.

De aanwending van de beschikbare **vastleggingskredieten** op de algemene begroting gebeurt bijna integraal. In 2003 bedroeg dit aanwendingspercentage 97,6%³². Indien geen rekening wordt gehouden met de provisionele kredieten stijgt het aanwendingspercentage tot 98,4%. Op het niveau van de vastleggingen was het begrotingsjaar een gemiddeld jaar. Wel is dit duidelijk hoger dan de aanwending in 2002 die slechts 95,9% bedroeg.

Momenteel beschikt de SERV niet over gegevens om dit percentage te berekenen op geconsolideerde basis. De aanwending van de vastleggingskredieten op een aantal belangrijke instellingen (VIF en MiNa-fonds) ontbreekt.

Voor de **ordonnanceringskredieten** is het uitvoeringspercentage traditioneel lager en zijn er ook meer verschillen per departement. Tabel 1 geeft per departement weer in hoeverre de beschikbare kredieten (vóór herverdeling naar het FFEU) aangewend werden in 2003.

Tabel 1: De aanwending van de kredieten in de begroting 2003 (€ mln)

Departement	Decreet	na	FFEU	in	in 2004	Over-	uitv%
		overdracht		2003	(tot juni)	dracht	
Hogere entiteiten	111	111	0	106	2	0	97,0%
Coördinatie	105	105	8	66	8	11	71,0%
Algemene Zaken en Financiën	500	780	75	462	4	193	59,8%
Onderwijs	7.617	7.624	25	7.455	55	46	98,5%
Welzijn, Volksgezondheid en cultuur	2.811	2.828	5	2.618	35	22	93,8%
EWBL	3.003	3.016	12	2.872	55	12	97,0%
LIN	3.183	3.271	28	2.526	12	233	77,6%
wetenschap, innovatie en media	810	810	1	738	25	3	94,2%
interdepartementaal	711	719	10	653	10	13	92,3%
TOTAAL	18.850	19.264	165	17.496	206	534	91,9%

³² In hetgeen volgt wordt met "uitgaven" enkel de ESR-uitgaven bedoeld, dus zonder de dotaties aan de instellingen, de aflossingen of de deelnemingen en kredietverleningen.

Aangezien de provisionele kredieten voor de indexering van de lonen niet aangewend werden in 2003, ligt het aanwendingspercentage bij het departement Algemene zaken en financiën laag (59,8%).

Ook voor het departement Coördinatie is er traditioneel een laag aanwendingspercentage. In 2003 bedraagt het 71%, hetgeen nagenoeg identiek is aan het percentage in 2002.

Ook de overige departementen kennen een uitvoeringspercentage dat overeenkomt met dat van het voorgaande jaar. Opmerkelijk is ook dat het aanwendingspercentage van de instellingen toeneemt. De trend die de voorgaande jaren is ingezet wordt in 2003 over het algemeen verdergezet.

Enkel voor het departement Leefmilieu, Infrastructuur en Natuur is er een opmerkelijk laag aanwendingspercentage. Dit heeft voornamelijk te maken met de uitgaven op het MiNa-fonds en het VIF die aanzienlijk lager waren dan voorzien (respectievelijk slechts 80% en 66%), hetgeen ingaat tegen de trend van de laatste jaren om het aanwendingspercentage te verhogen. Waarschijnlijk zal een deel van de voorziene uitgaven ten laste vallen van het begrotingsjaar 2004.

Over het algemeen is het aanwendingspercentage iets lager dan in 2002. De aanwending in het jaar zelf bedraagt 90,8% in 2003 terwijl het 91,0% was in het voorgaande jaar.

Dit lager aanwendingspercentage kan volledig toegewezen worden aan de beperkte uitgaven voor het MiNa-fonds en het VIF, aangezien zowel voor de overige instellingen als voor de algemene begroting het aanwendingspercentage licht gestegen is.

1.3. FFEU

In 2003 werd € 185 mln van de beschikbare vastleggingskredieten op de algemene begroting toegewezen aan het financieringsfonds, hetgeen 1,0% is. Indien enkel rekening wordt gehouden met de ESR-uitgaven gaat het om 1,2%. Net zoals het voorgaande jaar komt het grootste deel van deze middelen uit het departement "algemene zaken en financiën", waaronder de conjunctuurprovisie.

Tot en met 2002 was er een zeer beperkt deel van de beschikbare kredieten vastgelegd op het financieringsfonds. In 2003 kwam daar verandering in. Het FFEU deed vastleggingen voor een bedrag van € 327 mln. Hoewel dit nog aanzienlijk minder was dan het beschikbare krediet van € 545 mln, werd in 2003 bijna 3 keer zoveel vastgelegd als in de twee voorgaande jaren samen.

Ook de uitgaven van het FFEU stegen in vergelijking met het voorgaande jaar, maar in mindere mate. Het FFEU gaf in 2003 € 74 mln uit aan projecten. Een verdeling van deze uitgaven over de verschillende begrotingsposten is nog niet beschikbaar.

Het groot verschil tussen de vastleggingen en de uitgaven heeft natuurlijk zijn gevolgen voor de impliciete schuld, hetgeen reeds in het advies zelf aangehaald werd.

2. Analyse van de uitvoering 2003 met betrekking tot de investeringen

2.1. Inleiding

In het verleden ging de analyse van de SERV voornamelijk in op de macro-economische parameters en op de analyse per departement. Enkel voor de lonen, economische uitgaven en de investeringen werd op het niveau van de begrotingen (niet op uitvoeringsniveau) een analyse gemaakt per economische materie.

De ESR-classificatie die ook gehanteerd wordt voor de berekening van de norm biedt echter de mogelijkheid om de begroting en begrotingsuitvoering per economische categorie systematisch op te volgen. Mede onder invloed van de nieuwe Vlaamse begrotingsnorm die de ESR-classificatie hanteert, is de kwaliteit van deze classificatie de laatste jaren aanzienlijk verbeterd en is het zinvol om een analyse van de begroting te verrichten op basis van de economische classificatie.

Deze analyse laat een grondiger economische analyse toe van de Vlaamse overheidsinterventie en vormt een belangrijke aanvulling op een beleidsgerichte analyse. Dergelijke analyses laten bijvoorbeeld toe om na te gaan hoeveel middelen de Vlaamse overheid overmaakt aan gemeenten en provincies, hoeveel de lonen bedragen die de overheid rechtstreeks uitbetaalt, wat het niveau aan investeringen is die de overheid doet of waartoe zij bijdraagt...

De SERV ziet deze bijkomende analyses als een zinvolle aanvulling op reeds gebruikte instrumenten. In de toekomst zal er dan ook meer gebruik van gemaakt worden. Dit begrotingsadvies voert een eerste stap in, namelijk met betrekking tot de investeringen.

2.2. Oude benadering

De SERV geeft reeds lang een indicator van de mate waarin de overheidsmiddelen worden aangewend voor investeringen. De manier waarop dit gebeurde stond echter niet rechtstreeks in verband met de economische classificatie van het ESR. Bij vroegere evaluaties ging de SERV uit van de beleidskredieten op het horizontaal programma "Investeringen" zoals opgenomen in de begrotingsdocumenten. Hierop werd een beperkt aantal correcties toegepast, met het oog op een uitzuivering van de basisallocaties die onder het horizontaal

programma ressorteerden, maar niet rechtstreeks betrekking hadden op overheidsinvesteringen in duurzame activa, doch eerder om steun aan bedrijven. Het gaat in het bijzonder om de vastleggingsmachtiging voor het Hermesfonds, voor het VLIF en voor het fonds voor visserij en aquicultuur.

Daarenboven werd voor het MiNa-fonds en het VIF gekeken naar de vastleggingskredieten op de instelling en niet naar de vastleggingsmachtiging of de dotatie vanuit de algemene begroting naar die instellingen.

Tenslotte werd in de SERV-methodologie ook rekening gehouden met de subsidies voor renovatie en nieuwbouw die de Vlaamse overheid toekende hoewel de administratie deze uitgaven niet rekende bij het horizontaal programma investeringen.

Wat de consolidatie betreft hield de SERV in het verleden enkel rekening met de investeringen van het MiNa-fonds en het VIF evenals met de vastleggingsmachtigingen van een aantal instellingen. Hoewel dit het grootste deel van de investeringskredieten van de instellingen dekte, ging het niet om een volledige consolidatie. Bovendien gaf dit ook niet de mogelijkheid om na te gaan welke uitgaven de instellingen die een vastleggingsmachtiging kregen effectief inschreven in hun begroting voor investeringsuitgaven.

2.3. ESR-benadering

Zowel voor de algemene begroting als voor de instellingen wordt in de nieuwe methode vertrokken van de ESR-classificatie. In het kader van Europese regelgeving dient elk begrotingsartikel een code te krijgen naargelang de macro-economische categorie waartoe de uitgave behoort: consumptie, overdracht, schuldaflossing, investeringen.... Deze code wordt zowel voor de algemene begroting als voor de instellingen gehanteerd. Op die manier kan een analyse gemaakt worden van de investeringen op geconsolideerde basis, waarbij alle investeringen of investeringsbijdragen vanuit de Vlaamse overheid in rekening gebracht worden.

Een bijkomend voordeel met de oude benadering is dat zowel de optiek beleidskredieten als de optiek uitgavenkredieten kan bekeken worden. Dit geeft een indicatie van de mate waarin het encours op de investeringen toeneemt. Deze vergelijking kan niet verdergetrokken worden voor de uitgaven aangezien er geen volledig overzicht beschikbaar is van de effectieve vastleggingen die de instellingen verrichten.

Essentieel voor de methode is een duidelijke omlijning van welke ESR-codes aangemerkt worden als investeringen. De ESR-code bestaat uit maximaal 4 cijfers. Het eerste cijfer geeft aan of het gaat om een lopende uitgaven dan wel over een kapitaaluitgave gaat en tot welke hoofdcategorie het gaat. Het tweede cijfer geeft aan of het om een inkomen dan wel een uitgave gaat evenals bijkomende informatie over de hoofdcategorie. De twee laatste cijfers

geven meer gedetailleerde informatie. Voor een correct beeld te krijgen van de investeringen en een opdeling te kunnen maken in een aantal categorieën is het voldoende om de eerste twee of drie cijfers van de code in aanmerking te nemen.

Onderstaande tabel geeft de relevante ESR-codes weer evenals de omschrijving en de mate waarin ze opgenomen worden bij de investeringen volgens de nieuwe methode: volledig (ja), gedeeltelijk, niet of niet van toepassing.

Een eerste belangrijk onderscheid is tussen code 7 (investeringen) en codes 5 en 6 (investeringsbijdragen).

code	omschrijving	Investing?
0	NIET- VERDEELDE UITGAVEN	neen
1	LOPENDE UITGAVEN VOOR GOEDEREN EN DIENSTEN (CONSUMPTIEBESTEDINGEN)	neen
2	RENTES EN HUURGELDEN VAN GRONDEN	neen
3	INKOMENSOVERDRACHTEN AAN ANDERE SECTOREN	neen
4	INKOMENSOVERDRACHTEN BINNEN DE SECTOR OVERHEID	neen
5	KAPITAALOVERDRACHTEN AAN ANDERE SECTOREN	
50	Niet verdeeld	gedeeltelijk
51	Kapitaaloverdrachten aan bedrijven en financiële instellingen	
51.0	Niet verdeeld	gedeeltelijk
51.1	Investeringsbijdragen	ja
51.2	Overige kapitaaloverdrachten aan bedrijven	neen
51.3	Overige kapitaaloverdrachten aan kredietinstellingen	neen
51.4	Overige kapitaaloverdrachten aan verzekeringsmaatschappijen	nvt
52	Kapitaaloverdrachten aan privaatrechtelijke instellingen zonder winstoogmerk t.b.v. de gezinnen	
52.0	Niet verdeeld	gedeeltelijk
52.1	Investeringsbijdragen	ja
52.2	Overige kapitaaloverdrachten	gedeeltelijk
53	Kapitaaloverdrachten aan de gezinnen	
53.0	Niet verdeeld	gedeeltelijk
53.1	Investeringsbijdragen	ja
53.2	Overige kapitaaloverdrachten	gedeeltelijk
54	Kapitaaloverdrachten aan het buitenland	
54.0	Niet verdeeld	nvt
54.1	Kapitaaloverdrachten aan E.G.-instellingen	nvt
54.2	Kapitaaloverdrachten aan E.G.-landen (overheden)	nvt
54.21	Investeringsbijdragen	ja
54.3	Kapitaaloverdrachten aan E.G.-landen (niet-overheden)	nvt
6	KAPITAALOVERDRACHTEN BINNEN DE SECTOR OVERHEID	
60	Niet verdeeld	ja
61	Kapitaaloverdrachten binnen eenzelfde institutionele groep	ja
61.3	Aan een DAB	neen
61.4	Aan een VOI	neen
62	Kapitaaloverdrachten aan de sociale verzekeringsinstellingen	ja
63	Kapitaaloverdrachten aan lokale overheden	ja
64	Kapitaaloverdrachten aan het autonoom gesubsidieerd onderwijs	ja
65	Kapitaaloverdrachten aan andere institutionele groepen (federale Overheid, andere Gemeenschappen en Gewesten, Gemeenschapscommissies)	ja
7	INVESTERINGEN	
70	Niet verdeeld	ja
71	Aankopen van gronden en gebouwen in het binnenland	ja
72	Nieuwbouw van gebouwen	ja
73	Aanleggen van water- en wegebouwkundige werken	ja
74	Verwervingen van overige investeringsgoederen, waaronder onlichamelijke zaken	ja
8	KREDIETVERLENINGEN EN DEELNEMINGEN	gedeeltelijk
9	OVERHEIDSSCHULD	neen

De ESR-code 7 zijn finale uitgaven van de Vlaamse overheid die rechtstreeks gebruikt worden om een investering te doen. Alle uitgaven die onder code 7 ressorteren worden in aanmerking genomen. Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen code 74 (verwervingen van overige investeringsgoederen) en de overige code 7 die betrekking hebben op onroerende goederen.

De kapitaaloverdrachten van de Vlaamse overheid (code 5) en aan andere sectoren (code 6) bestaan voornamelijk uit tegemoetkomingen aan ondernemingen of particulieren voor het verwerven van activa of het verhogen van de waarde ervan, bijvoorbeeld door renovatie. Het gaat echter niet per definitie om investeringen. De ESR-classificatie maakt een onderscheid tussen investeringsbijdragen en andere kapitaaloverdrachten. De investeringsbijdragen zijn bijdragen die expliciet dienen om activa te verwerven en vallen in ieder geval onder de notie investeringen. Voor de overige kapitaaloverdrachten dient geval per geval onderzocht te worden of deze overdracht al dan niet onder de investeringen moet ressorteren. Het gaat bijvoorbeeld over de betaling door het gewest van een aandeel van de financiële lasten van gezinnen naar aanleiding van kopen, bouwen of renoveren van woningen (geen investeringen) of een subsidie van de overheid voor restauratiekosten (wel investeringen).

De code 6 wijst er op dat het gaat om een kapitaaloverdracht binnen de overheid. Afgezien van de dotaties aan te consolideren instellingen worden deze kapitaaloverdrachten integraal opgenomen als investeringen.

Het belangrijkste verschil tussen code 7 enerzijds en code 5 en 6 anderzijds is dat de investeringen (code 7) aangeven voor welk bedrag er effectief een investering gebeurt, terwijl de investeringsbijdragen (code 5 en 6) niet noodzakelijk de totale kost van de investeringen dekken. In theorie kan hiervoor, per investeringsbijdrage, een percentage op toegepast worden zodat de totale investering die ondersteund wordt door de bijdrage geraamd kan worden.

Tenslotte zijn er een aantal kapitaalparticipaties die worden opgenomen als investering. Het gaat meer bepaald om de kapitaalparticipaties in de BAM en de PMV, evenals de investeringssubsidies aan VVM De Lijn en de VHM die een code 8 krijgen in de begrotingsdocumenten hoewel het eerder gaat om investeringsbijdragen aan andere sectoren.

Het gaat dus om een zeer ruime definitie van investeringen: zowel indirecte als directe investeringen, zowel investeringssubsidies aan de ondernemingen als aan andere overheden, zowel creatie en onderhoud van activa als verwerving van activa.

2.4. Analyse 2003

Voor de algemene begroting leidt deze definitie van investeringen tot een vastleggingskrediet ten belope van € 622,9 miljoen. Dit bedrag is hoger dan het horizontaal programma Investerings dat € 475,6 miljoen bedraagt indien geen rekening wordt gehouden met de dotaties aan instellingen. Het verschil situeert zich voornamelijk in de subsidies voor de renovatie van gebouwen en nieuwbouw (waarvoor de SERV reeds in het verleden een correctie maakte), de kapitaalparticipaties in de BAM en PMV, de betaling van de geprefinancierde trekkingsrechten en de vermogensuitgaven van de Vlaamse overheid. Daarnaast zijn er een beperkt aantal allocaties die deel uitmaken van het horizontaal programma investeringen maar die niet worden opgenomen als investering volgens de nieuwe methode. Het gaat voornamelijk om de bijdrage van het Vlaamse gewest in de technische uitgaven m.b.t. de toepassing van de wetten op de ruilverkaveling van landeigendommen, eventueel door toekenning van voorschotten.

Voor de te consolideren instellingen worden de vastleggingsmachtigingen die betrekking hebben op investeringen opgeteld met de vastleggingskredieten die in de overige instellingen betrekking hebben op investeringen zoals hierboven omschreven. Er zijn twee grote verschillen met de methode die de SERV in het verleden hanteerde. Enerzijds worden in de nieuwe methode de investeringen van alle instellingen in aanmerking genomen en anderzijds worden het Hermesfonds, het Vlif en het fonds voor investeringen in de visserij en Aquicultuur (FIVA) wel in aanmerking genomen. Daartegenover worden niet alle uitgaven van het VIF beschouwd als investeringen, maar enkel de uitgaven die onder de relevante ESR-codes ressorteren (een verschil van € 80 miljoen, ondermeer voor schadevergoedingen, sluisexploitatie, havenkapiteindiensten...).

Door de interpretatie die Eurostat onlangs gegeven heeft inzake de PPS-constructies zoals Aquafin, dient hiervoor ook een andere benadering gehanteerd te worden dan in het verleden. De investeringsbijdrage die het MiNa-fonds overmaakt aan Aquafin dient niet in aanmerking genomen te worden, de overige investeringen en investeringsbijdragen van het MiNa-fonds tellen wel mee.

Voor het urgentieplan huisvesting wordt bovendien een uitzondering gemaakt door de kapitaalbijdragen aan bedrijven die geen investeringsbijdragen zijn volgens de code toch op te nemen als investeringen.

Voor het FFEU wordt niet de totaliteit van de vastleggingskredieten genomen, maar enkel het deel dat vastgelegd werd in 2003. Dit kan indirect afgeleid worden uit de vastleggingen die het jaar erna voorzien worden op dezelfde posten.

De investeringen (beleidskredieten) voor de instellingen bedragen volgens deze methode € 2.044,1 miljoen. Ingevolge de methode die in het verleden gehanteerd werd zouden de investeringen slechts € 1.605,5 miljoen bedragen. Het verschil situeert zich enerzijds doordat er nu een volledige consolidatie plaatsvindt, doordat ook de investeringen van het Hermesfonds, FIVA en Vlif meetellen en tenslotte door het meetellen van de investeringen van Aquafin in de plaats van de investeringsbijdrage van het MiNa-fonds. Deze ruimere definitie van de term investeringen is aanzienlijk hoger dan de vermindering die het gevolg is van de striktere definitie die voor het VIF gehanteerd wordt.

Tenslotte worden de kapitaalparticipaties voor een bedrag van € 199 miljoen opgenomen als investeringen.

Samengevoegd geeft dit het volgende resultaat voor de beleidskredieten (vastleggingskredieten en –machtigingen), decretale ordonnanceringskredieten (OK decreet), beschikbare OK (na herverdeling voor het FFEU en overdrachten uit voorgaande jaar) en tenslotte de ordonnanceringen.

Tabel 2: investeringen (€ mln)

	BK	OK decreet	OK totaal	OR
Totaal investeringsbedrag	2.667	2.289	2.435	2.061
bijdragen aan privé-sector (code 5)	703	479	518	476
bijdragen aan andere overheden (code 6)	840	584	601	482
investeringen door overheid zonder code 74	827	946	1.023	861
verwerving overige investeringsgoederen (code 74)	99	77	88	67
kapitaalparticipaties (code 8)	199	202	205	172

Deze tabel geeft duidelijk aan dat de onderaanwending van de investeringskredieten aanzienlijk groter is dan de onderaanwending van de overige kredieten in zijn geheel. Deze onderaanwending situeert zich grotendeels bij het VIF waar er in 2003 een onderbenutting was van € 209 miljoen inzake de voorziene investeringen. Zoals reeds aangehaald hiervoor was het aanwendingspercentage van het VIF in 2003 lager dan de voorgaande jaren. Desalniettemin blijft de onderaanwending op de investeringskredieten lager dan bij de overige kredieten.

Lijst met tabellen in het advies

Tabel	krachtlijnen 1 – voorafbeelding van de uitvoering 2004 (SERV april, administratie, SERV – juni) en confrontatie met de te behalen begrotingsnorm.	17
Tabel	krachtlijnen 2 – raming van de Vlaamse begroting bij toepassing van de aangepaste begrotingsdoelstellingen (en bij een referentiegroei van 2 % BNI) – 2005 - 2009 (in € mln)	18
Tabel	krachtlijnen 3 – raming van de bruto beleidsruimte in de jaren 2005 - 2009 (in € mln)	19
Tabel	krachtlijnen 4 – groei uitgaven bij ongewijzigd beleid 2005 - 2009 SERV – raming versus raming administratie (versie 24 juni)	19
Tabel	krachtlijnen 5 – raming van de netto beleidsruimte 2004 - 2009 (in mln)	20
Tabel	krachtlijnen 6 – effect van een structurele overschrijding van de vereiste norm in 2004 van € 100 mln	20
Tabel 1	evolutie van de schuld van de Vlaamse gemeenschap	24
Tabel 2	jaarlijkse evolutie impliciete schuld (in € mln)	28
Tabel 3	vergelijking tussen de aangehouden begrotingskredieten in de SERV – raming van april versus insteek administratie (geactualiseerde versie)	40
Tabel 4	evolutie van de beschikbare begrotingskredieten (ESR geconsolideerd, inclusief zorgfonds, zonder correcties) (in € mln)	43
Tabel 5	groei van de geconsolideerde uitgaven (2000 - 2003 realisaties, 2004 raming) (in € mln)	48
Tabel 6	voorafbeelding van de uitvoering 2004 (SERV april, administratie, SERV – juni) en confrontatie met de te behalen begrotingsnorm	49
Tabel 7	groei uitgaven bij ongewijzigd beleid 2005 - 2009 SERV – raming versus raming administratie (versie 24 juni)	57
Tabel 8	raming van de Vlaamse begroting bij toepassing van de aangepaste begrotingsdoelstellingen (en bij een referentiegroei van 2 % BNI) – 2005 - 2009 (in € mln)	62
Tabel 9	raming van de bruto beleidsruimte in de jaren 2005 - 2009 (in € mln)	63
Tabel 10	raming van de netto beleidsruimte 2004 - 2009 (in mln)	64
Tabel 11	effect van een structurele overschrijding van de vereiste norm in 2004 van € 100 mln	64

