

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



stuk **12** (2009) – Nr. 1
ingediend op 13 juli 2009 (2009)

Advies

van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

over het begrotingsbeleid 2009-2014
van de Vlaamse Gemeenschap

Advies

*Over het begrotingsbeleid van de Vlaamse gemeenschap 2009 – 2014
advies juli 2009*

Inhoud

Inleiding	6
Samenvatting en krachtlijnen van het advies.....	7
1. De evolutie van de Vlaamse begroting bij ongewijzigd beleid: dramatisch negatieve resultaten.....	7
2. Twee factoren zijn verantwoordelijk voor deze dramatische ontwikkeling.....	7
3. De budgettaire situatie moet in de loop van deze regeerperiode worden rechtgezet.	8
4. De draagwijdte van de mogelijke alternatieve begrotingstrajecten.....	9
5. De kloof tussen de beleidsruimte in de volgende regeerperiode en die van de afgelopen regeerperiode : “van grote weelde naar grote zuinigheid”	10
Hoofdstuk 1 – de evolutie van de Vlaamse begroting bij ongewijzigd beleid 2009 - 2014.....	13
1. De basishypothesen voor de raming ongewijzigd beleid	14
2. De budgettaire resultaten bij ongewijzigd beleid	30
Hoofdstuk 2 – alternatieve begrotingstrajecten voor 2009 – 2014.....	36
1. Mogelijke aanpak van de budgettaire situatie in de periode 2010-2014.....	36
2. De becijfering van de verschillende varianten	38
Hoofdstuk 3 – beleidsruimte en aanwending ervan in de afgelopen legislatuur	46
1. Van bruto beleidsruimte naar netto beleidsruimte.....	47
2. De regeerperiode 2004 – 2009: algemene resultaten	48
3. Uitbreiding van de netto beleidsruimte: belangrijkste componenten	50
4. Aanwending van de netto beleidsruimte en verdeling over de beleidsdomeinen ..	57
5. Saldi, schuld en verrichtingen buiten begroting	59
6. Effectieve netto beleidsruimte in de vorige regeerperiode versus ramingen voor de volgende regeerperiode.....	60
Bijlage 1 – de ontvangstenramingen 2009 – 2014.....	63

1.	De federale dotaties BFW (personenbelasting en BTW).....	64
2.	De gewestbelastingen.....	67
3.	Overige fiscale en niet fiscale ontvangsten.....	68
Bijlage 2 – de uitgavenramingen 2009 – 2014		69
1.	Prefiguratie van de uitgaven 2009	69
2.	Effect van de inflatie op de begrotingen 2010-2014	73
3.	Rest constant beleid	75
Bijlage 3 – de structurele dynamiek van de begroting		76
1.	De structurele groei van de ontvangsten.....	76
2.	De structurele groei van de primaire uitgaven	80
Bijlage 4 – methodologische aspecten van de analyse van de beleidsruimte in de afgelopen legislatuur		82
Bijlage 5 – beleidsruimte 2004 – 2009, schema.....		85

Inleiding

Volgens de gebruikelijke procedure brengt de SERV jaarlijks een begrotingsadvies uit op de tweede woensdag van juli. Op vraag van de formateur hebben de sociale partners eerder onder de vorm van een tussentijds advies de belangrijkste vaststellingen voor de komende regeerperiode al overgemaakt op 16 juni 2009.

Dit tussentijds advies is naderhand verder afgewerkt en aangevuld met een aantal technische bijlagen. Deze aanvullingen zijn opgenomen in dit definitief advies.

In het tussentijds advies werden de ramingen en de daarop aansluitende analyses uitgevoerd op basis van gegevens afgesloten op 5 juni. Deze ramingen werden ten gronde niet meer aangepast aan ondertussen nieuwe gegevens, waaronder de jongste meerjarenraming van de administratie van de Vlaamse gemeenschap (vrijgegeven op 8 juni 2009).

In een afzonderlijk bijgevoegde aanvulling worden de belangrijkste bevindingen van de jongste meerjarenraming van de administratie wel besproken en wordt aangegeven in welke mate zij van invloed kunnen zijn op de resultaten die in het tussentijds advies werden gepresenteerd.

Dit definitieve advies bevat naast een samenvatting van de belangrijkste krachtlijnen drie hoofdstukken. In een eerste hoofdstuk wordt de evolutie van de Vlaamse begroting voor de periode 2009 – 2014 besproken bij ongewijzigd beleid.

In hoofdstuk 2 worden mogelijke alternatieve begrotingstrajecten voor de komende jaren uitgewerkt en toegelicht.

In hoofdstuk 3 is een eerder uitgevoerde analyse over de beleidsruimte in de afgelopen regeerperiode geactualiseerd met de meest recente begrotingsjaren.

Samenvatting en krachtlijnen van het advies

1. De evolutie van de Vlaamse begroting bij ongewijzigd beleid: dramatisch negatieve resultaten

Onze ramingen van ontvangsten en uitgaven geven duidelijk aan dat bij ongewijzigd beleid over de gehele regeerperiode de Vlaamse begroting jaarlijks in het rood zal gaan. Alleen bij een eventueel gunstiger economische ontwikkeling in vergelijking met de jongste ramingen van het Federale planbureau voor de jaren 2009 – 2014 zou er in 2014 een licht overschot kunnen zijn. Dergelijke ontwikkeling zal er onvermijdelijk toe leiden dat – bovenop de schuldfinanciering die nodig was voor de kapitaalinjecties in de financiële sector – er nog een bijkomende substantiële schuldopbouw zal zijn. Inclusief de schulden aangegaan voor de injecties in de financiële sector zou de Vlaamse overheid tegen 2014 aankijken tegen een schuld van bijna € 10 mld, een voor Vlaanderen ongekend hoog niveau. Wat deze dramatische situatie nog erger maakt is het feit dat – naast deze uiterst negatieve vaststellingen – ook nog geen enkele ruimte gecreëerd is voor nieuwe beleidsinitiatieven. “Ongewijzigd beleid” is een strikte doortrekking van het beleidsniveau dat vandaag in de begroting aanwezig is en daarbij is geen rekening gehouden met extra nieuwe initiatieven. Dit ongewijzigd beleid gaat er bovendien vanuit dat de regering een afdoende en verantwoorde oplossing vindt voor de gerezen problemen over de positie van enkele pps – constructies in de begroting (in het bijzonder de NV BAM).

2. Twee factoren zijn verantwoordelijk voor deze dramatische ontwikkeling

De financieel – economische crisis heeft een zwaar gat geslagen in de Vlaamse openbare financiën. Niet alleen heeft de Vlaamse overheid in het verleden opgebouwde reserves moeten aanwenden voor reddingsoperaties, het was ook nodig om daarvoor nieuwe schulden aan te gaan. Maar de financieel-economische crisis heeft ook een bijzonder zware impact op de ontvangsten van de Vlaamse gemeenschap. In vergelijking met de realisaties in 2008 verwachten we een daling van de ontvangsten in 2009 met meer dan € 900 mln en het zal duren tot 2011 vooraleer de nominale ontvangsten weer uitstijgen boven het niveau van 2008.

Er is echter ook een structureel probleem gerezen. Vanaf 2008 en zeker in 2009 heeft de Vlaamse begroting een groeipad aangehouden dat ver uitstijgt boven de structurele groei van de ontvangsten. De structurele groei van de ontvangsten is gelijk aan de effectieve groei van de ontvangsten gecorrigeerd voor prijseffecten, eenmalige verrichtingen en vooral voor conjunctuur. Vergelijking tussen de groei van de primaire uitgaven sedert 2004 met deze structurele groei van de ontvangsten toont aan dat tot en met 2007 de Vlaamse begroting onder het structurele groeipad bleef, maar vanaf 2008 daar fors is boven uitgestegen. Op die manier gemeten zou in 2009 de structurele kloof opgelopen zijn tot € 1,32 mld. De expansieve begroting van 2009 en vooral de invulling van een eenmalige ruimte (door vooruitgeschoven betalingen naar 2008) met recurrente uitgaven is daar een belangrijke factor in.

3. De budgettaire situatie moet in de loop van deze regeerperiode worden rechtgezet.

Substantiële maatregelen zijn nodig, hetzij langs de zijde van de uitgaven, hetzij langs de zijde van de ontvangsten. Daar valt niet aan te twijfelen. De nieuwe regering zal daarbij moeten kiezen tussen een onmiddellijke ingreep waarmee de uitvoering van de begroting vanaf 2010 weer kan afgestemd worden op het evenwicht of voor een meer gespreid traject dat in de eerstkomende jaren nog tekorten en dus enige schuldopbouw toelaat maar naar het einde van de regeerperiode wel schuldafbouw realiseert en daarmee het perspectief van een schuldenvrije positie respecteert.

De bijsturing is bovendien van wezenlijk belang om binnen de volgende legislatuur ook ruimte te creëren voor de realisatie van de doelstellingen die de SERV heeft vooropgezet in het kader van “Pact 2020 – stapstenen voor de nieuwe Vlaamse regering” (te raadplegen op www.serv.be).

Bij de eerste keuze – verder aangeduid met “evenwicht 2010” moet zowel de structurele kloof als de weerslag van de financieel-economische crisis in 2010 volledig weggewerkt zijn. Bij een gespreid traject – verder aangeduid als spreidingstraject - zal ook de structurele kloof geheel of voor een groot stuk onmiddellijk moeten weggewerkt worden. Voor het verwerken van de financieel-economische crisis wordt er binnen een dergelijk traject gekozen om de inspanningen te spreiden over het geheel van de regeerperiode. Binnen dit spreidingstraject kan na de structurele ingreep vanaf 2010 een groeipad op de primaire uitgaven worden aangehouden dat de groei van de primaire uitgaven weer op het toegelaten structureel groeipad brengt tegen 2014. Een dergelijk spreidingstraject (verder aangeduid met “spreidingstraject 1”) leidt evenwel nog tot schuld in 2014 bovenop wat nodig is voor de financiering van de kapitaalinjecties in de financiële sector. Een “spreidingstraject 2” zou dat vermijden door na de structurele ingreep vanaf 2010 de groei van de primaire uitgaven zo af te stemmen dat die extra schuld tegen 2014 op nul staat.

4. De draagwijdte van de mogelijke alternatieve begrotingstrajecten

In alle begrotingstrajecten gaan we ervan uit dat eventuele maatregelen voor het globale resultaat van 2009 geen impact meer hebben. 2009 zou volgens onze ramingen afsluiten met een tekort van iets meer dan € 1 mld. Dit is gebaseerd op een eigen inschatting van de te verwachten uitvoering in 2009, waarbij we moeten vaststellen dat er weinig is terechtgekomen van een substantiële versterking van de investeringen in het kader van het relanceplan.

Bij het traject “evenwicht 2010” moeten vanaf 2010 maatregelen genomen worden op jaarbasis en recurrent aan te houden voor een bedrag van ongeveer € 1,9 mld. Dat stemt overeen met bijna 8 % van de primaire uitgaven die geraamd worden voor 2009. Het budgettair effect in 2010 moet volledig op jaarbasis gerealiseerd zijn en wordt verder doorgetrokken zonder nog bijkomende maatregelen vanaf 2011. Bij dit traject wordt afgezien van de schuldfinanciering voor het tekort van 2009 geen extra schulden meer opgebouwd vermits de uitvoering van de begroting jaarlijks op evenwicht wordt afgesloten. Als technische hypothese veronderstellen we (overigens ook in de andere trajecten) dat contractueel voorziene vergoedingen van de financiële sector deze schuld voor een groot deel kunnen aflossen. Binnen dit traject zou een deel van de beleidsruimte bij strikt evenwicht in 2010 en in de daarop volgende jaren van de regeerperiode nog moeten ingezet worden om het resterende deel van de schuld van 2009 af te bouwen.

Bij de “spreidingstrajecten” wordt gerekend op maatregelen met een budgettair effect in 2010 die hetzij de geraamde structurele kloof voor 100 % of voor 75 % wegwerken. Bij een 100 % toepassing loopt dat op tot € 1,3 mld, bij een 75 % zou een ingreep nodig zijn van ongeveer € 1 mld.

Bij “spreidingstraject 1” zullen de tekorten systematisch worden afgebouwd en in 2014 is een overschot vereist. De gecumuleerde saldi in de periode 2009 – 2014 zullen naar gelang van de “75 of 100 % - keuze” herleid zijn tot - € 2,8 mld of - € 1,9 mld in plaats van de oorspronkelijke gecumuleerde saldi van - € 6,8 mld bij ongewijzigd beleid. Afwijkende macro-economische vooruitzichten kunnen dat nog bijkomend beïnvloeden (zie tabel bij deze krachtlijnen).

Bij “spreidingstraject 2” zal een snellere afbouw van de tekorten gerealiseerd worden en reeds vanaf 2012 – 2013 zullen – met het oog op de schulddoelstelling – overschotten nodig zijn. Bij een dergelijk traject zouden de gecumuleerde saldi voor het geheel van de periode herleid worden tot ongeveer - € 600 mln.

De beide spreidingstrajecten verschillen niet alleen substantieel in de uiteindelijke resultaten, ze reageren ook verschillend op uiteenlopende scenario's voor economische ontwikkeling. De resultaten hierboven gelden bij het basisscenario (groei van de economie volgens de vooruitzichten van het FPB). Bij een gunstigere ontwikkeling zal in het eerste traject het toelaatbare groeipad van de primaire uitgaven iets verbeteren, maar een deel van de gunstigere ontwikkeling gaat ook naar schuldafbouw. Vallen de economische vooruitzichten nog ongunstiger uit dan zal de negatieve impact ook verdeeld worden over de groeimogelijkheden van de primaire uitgaven en de schuldontwikkeling. In het tweede begrotingstraject wordt de impact van uiteenlopende economische scenario's volledig toegewezen aan de primaire uitgaven, vermits de schulddoelstelling sowieso vaststaat. Ook in het traject "evenwicht 2010" (en volgende jaren) vertalen de conjuncturele schommelingen zich volledig op de primaire uitgaven.

5. De kloof tussen de beleidsruimte in de volgende regeerperiode en die van de afgelopen regeerperiode : "van grote weelde naar grote zuinigheid".

Deze diverse alternatieve begrotingstrajecten om de budgettaire situatie recht te trekken vergen substantiële maatregelen en zouden – met uitzondering van het "traject evenwicht 2010" een beperkte (tot erg beperkte) beleidsruimte voor extra nieuwe initiatieven opleveren. De te nemen maatregelen en de beschikbare beleidsruimte na deze maatregelen zijn samengevat in onderstaande tabellen. Voor alle trajecten is aangegeven hoe de resultaten evolueren naar gelang van de economische vooruitzichten (naast het basisscenario met de ramingen van het FPB een gunstiger en ongunstiger scenario). Voor de "spreidingstrajecten" is bovendien ook een onderscheid gemaakt tussen een keuze om de structurele kloof in het begin voor 75 % of voor 100 % weg te werken.

De kloof met wat aan beleidsruimte beschikbaar was in de afgelopen regeerperiode is enorm. De vorige regering vertrok aanvankelijk met een netto beleidsruimte (gesommeerd over de gehele periode 2004 – 2009) van ongeveer € 2,9 mld. Uiteindelijk is die beleidsruimte fors uitgebreid en was finaal € 8,3 mld beschikbaar. Buiten heroriënteringen – hoofdzakelijk binnen de beleidsdomeinen - waren geen structurele maatregelen nodig. Als we uitgaan van het basisscenario dan zou de kloof tussen deze beleidsruimte en de netto beleidsruimte (som van maatregelen en beleidsruimte) voor de nieuwe regering naar gelang van het gekozen traject tussen € 12,4 mld en iets meer dan € 14 mld bedragen.

Spreidingstrajecten "structurele ingreep 75 %"

	evenwicht vanaf 2010			spreidingstraject 1			spreidingstraject 2		
	basisscenario	gunstig scenario	ongunstig scenario	basisscenario	gunstig scenario	ongunstig scenario	basisscenario	gunstig scenario	ongunstig scenario
te nemen recurrente maatregelen op jaarbasis	-1.892	-1.577	-1.927	-1.035	-930	-1.167	-1.309	-1.023	-1.710
= gelijk aan % van de primaire uitgaven in 2009	-7,96%	-6,63%	-8,10%	-4,35%	-3,91%	-4,91%	-5,50%	-4,30%	-7,19%
waarvan budgettair effect in 2010 (in %)	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	95,10%	88,87%	99,06%	73,76%
gesommeerd voor de periode 2010 - 2014 (a)	-9.462	-7.884	-9.636	-5.175	-4.648	-5.775	-6.391	-5.103	-7.666
beleidsruimte na maatregelen op kruissnelheid in 2014	1.625	1.935	1.242	561	939	355	69	525	0
waarvan budgettair in 2011 (in %)	19,20%	12,16%	9,80%	0,05%	8,76%	0,00%	0,00%	0,00%	
waarvan budgettair in 2012 (in %)	37,71%	29,80%	24,44%	26,13%	33,92%	23,53%	0,00%	25,81%	
waarvan budgettair in 2013 (in %)	67,39%	64,12%	61,55%	63,10%	66,49%	62,68%	60,78%	63,05%	
gesommeerd voor de periode 2010 - 2014 (b)	3.644	3.988	2.432	1.062	1.964	662	110	991	0
waarvan voor aflossing schuld 2009 binnen begroting*	-463	-216	-463						
netto gesommeerde beleidsruimte (a + b)	-6.281	-4.112	-7.666	-4.112	-2.684	-5.113	-6.281	-4.112	-7.666
netto gecumuleerde saldi 2009 - 2014	-595	-595	-595	-2.764	-2.023	-3.148	-595	-595	-595
schuld exclusief financiële injecties 2014	0	0	0	2.169	1.428	2.553	0	0	0

*er wordt aangenomen dat in ieder traject (zoals ook in ongewijzigd beleid) een deel schuld kan worden afgelost buiten begroting met vergoedingen betaald door de financiële sector.

Spreidingstrajecten "structurele ingreep 100 %"

	evenwicht vanaf 2010		spreidingstraject 1		spreidingstraject 2	
	basisscenario	gunstig scenario	basisscenario	gunstig scenario	basisscenario	gunstig scenario
te nemen recurrente maatregelen op jaarbasis = gelijk aan % van de primaire uitgaven in 2009 waarvan budgettair effect in 2010 (in %) gesommeerd voor de periode 2010 - 2014 (a)	-1.892 -7,96% 100,00% -9.462	-1.577 -6,63% 100,00% -7.884	-1.927 -8,10% 100,00% -9.636	-1.393 -5,86% 99,34% -6.957	-1.422 -5,98% 97,21% -7.072	-1.227 -5,16% 100,00% -6.135
beleidsruimte na maatregelen op kruissnelheid in 2014 waarvan budgettair in 2011 (in %) waarvan budgettair in 2012 (in %) waarvan budgettair in 2013 (in %) gesommeerd voor de periode 2010 - 2014 (b) waarvan voor aflossing schuld 2009 binnen begroting*	1.625 19,20% 37,71% 67,39% 3.644 -463	1.935 12,16% 29,80% 64,12% 3.988 -216	1.242 9,80% 24,44% 61,55% 2.432 -463	534 0,00% 25,69% 62,87% 1.006	423 0,00% 24,46% 62,68% 791	966 8,95% 34,01% 66,46% 2.022
netto gesommeerde beleidsruimte (a + b)	-6.281	-4.112	-7.666	-5.951	-6.281	-4.112
netto gecumuleerde saldi 2009 - 2014 schuld exclusief financiële injecties 2014	-595 0	-595 0	-595 0	-2.310 1.715	-595 0	-595 0

*er wordt aangenomen dat in ieder traject (zoals ook in ongewijzigd beleid) een deel schuld kan worden afgelost buiten begroting met vergoedingen betaald door de financiële sector.

Hoofdstuk 1– de evolutie van de Vlaamse begroting bij ongewijzigd beleid 2009 - 2014

De gebruikelijke kern van een begrotingsadvies over de eerstvolgende legislatuur is een raming van de netto beleidsruimte die voor de volgende regering zal beschikbaar zijn. Tot voor kort konden we aannemen dat gemiddeld genomen de Vlaamse gemeenschap bij ongewijzigde financieringsregeling ook effectief over een redelijk substantiële netto beleidsruimte zou kunnen beschikken. Dat bleek ook uit eerdere ramingen zowel van de SERV als van de Vlaamse gemeenschap zelf.

In het advies van juli 2008 gingen we ervan uit dat in een ongewijzigde institutionele context de Vlaamse begroting vanaf 2009 verder kon evolueren op een schuldenvrije positie en afgezien van eventuele extra reserves die het beleid wou aanleggen jaarlijks een evenwicht op de begroting kon realiseren. Bij de toen aangehouden hypothesen over de ontvangstenontwikkeling en de groei van de primaire uitgaven bij ongewijzigd beleid uitgaande van het niveau 2008 bleek tegen 2014 bovenop de dynamiek ongewijzigd beleid een extra ruimte te zijn voor nieuwe beleidsinitiatieven van maar liefst € 3 mld in vergelijking met 2009. De meerjarenramingen die de minister van financiën en begroting eind december 2008 aan het parlement voorstelde reduceerde deze beleidsruimte al voor meer dan de helft. Verschillende factoren waren daarvoor verantwoordelijk. Ten eerste de beleidskeuzen in de begroting 2009 zelf waardoor deze begroting bijzonder expansief werd opgevat (zie evaluatierapport januari 2009) en daardoor het uitgangsniveau in vergelijking met onze ramingen van juli 2008 al nominaal met meer dan € 600 mln verhoogde wat structureel (omwille van vooruitbetalingen in 2008) gelijkstaat met een extra van meer dan € 1,3 mld. De uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid tussen 2009 en 2014 werd in de meerjarenraming van december ongeveer € 125 mln hoger ingeschat dan in onze raming van juli 2008 en tenslotte hielden wij in ons advies rekening met een gunstiger ontwikkeling van de ontvangsten met een verschil van ongeveer € 750 mln in 2014. De meerjarenbegroting schatte de ruimte voor nieuwe beleidsinitiatieven op jaarbasis in 2014 op ongeveer € 1,5 mld.

De zware impact van de financiële en economische crisis hebben ook voor de Vlaamse begroting deze vrij rooskleurige situatie grondig door elkaar geschud. De combinatie van sterk neerwaarts aangepaste ontvangstenramingen met de dynamiek van ongewijzigd beleid uitgaande van het expansieve beleidsniveau 2009 is van die aard dat zelfs bij een vrij belangrijke nieuwe opbouw van schuld er nog altijd geen sprake is van enige betekenisvolle beleidsruimte voor nieuwe initiatieven. Laat staan dat dit het geval zou zijn bij een strikt

handhaven van een schuldenvrije positie en nog minder bij een keuze om eventueel extra reserveringen aan te leggen voor toekomstige uitdagingen.

De raming van de beleidsruimte voor de volgende Vlaamse regering komt daardoor terecht in een totaal gewijzigde context. Vooraleer er sprake kan zijn van beleidsruimte zal eerst moeten uitgemaakt worden hoe de evolutie bij ongewijzigd beleid (zowel langs uitgaven- als ontvangstenzijde) zal moeten rechtgezet worden.

Daarom bespreken we in dit hoofdstuk eerst de evolutie van de Vlaamse openbare financiën bij ongewijzigd beleid zoals we dat op dit ogenblik met de beschikbare hypothesen en parameters kunnen inschatten. In punt 1 geven we een overzicht van de daarbij gehanteerde hypothesen. In punt 2 bespreken we de resultaten.

1. De basishypothesen voor de raming ongewijzigd beleid

1.1. De realisaties in 2008

In tabel 1 zijn de voorlopige resultaten van de uitvoering 2008 (versus begrotingsvooruitzichten) samengevat.

De begrotingsdoelstelling voor 2008 (inclusief impact zorgfonds) bedroeg € 36 mln. Daarvoor was het nodig bij volledige realisatie van de ontvangsten een uitgavenniveau te realiseren dat € 631 mln lager was dan de begrote uitgaven (2,58 %). In werkelijkheid blijven de gerealiseerde uitgaven € 1.025 mln onder de begrote uitgaven (4,18 %).

Voorlopig ramen we het effectief gerealiseerde vorderingensaldo op € 381 mln, wat € 345 mln beter zou zijn dan wat was vooropgezet. In weerwil van de formele weigering om een extra inspanning te doen blijkt de Vlaamse gemeenschap toch extra inspanningen te hebben geleverd.

Dit is een voorlopige raming, waarin nog aan te brengen ESR – correcties nog niet verwerkt zijn. We mogen aannemen dat de raming van het INR voor 2008 op een merkkelijk lager cijfer zal uitkomen. Dat heeft te maken met de klassering van de schuldovername voor de gemeenten (circa € 650 mln) bij kapitaaloverdrachten (en niet bij aflossingen), het feit dat het INR een aantal vooruitgeschoven verrichtingen in 2008 niet aanrekent, maar zal aanrekenen in 2009, de aanrekening van de uitgaven van de NV BAM bij de Vlaamse overheid en een aanrekeningscorrectie voor de Gewestbelastingen.

Tabel 1 de uitvoering 2008 versus begrotingsvooruitzichten (in € mln)

2008	BC 2		BC3 (a)	uitvoering (b)	(b) - (a)
	ontwerp	goedgekeurd			
ESR gecorrigeerde ontvangsten MVG (a1)	22.543	22.543	22.543	22.482	-61
ESR gecorrigeerde uitgaven MVG (a2)	16.385	16.606	16.912	16.375	-537
vorderingensaldo MVG (a = a1 - a2)	6.158	5.936	5.630	6.107	476
ESR gecorrigeerde ontvangsten instellingen (b1)	1.210	1.210	1.210	1.210	0
ESR gecorrigeerde uitgaven instellingen (b2)	7.435	7.637	7.637	7.149	-488
vorderingensaldo instellingen (b = b1 - b2)	-6.226	-6.427	-6.427	-5.939	488
Geconsolideerde ESR ontvangsten (a1 + b1)	23.752	23.753	23.753	23.692	-61
Geconsolideerde ESR uitgaven (a2 + b2)	23.820	24.243	24.549	23.524	-1.025
Geconsolideerd vorderingensaldo (c = a + b)	-68	-490	-796	168	964
Bijdrage Zorgfonds (d)	100	201	201	213	12
bijkomende ESR-correcties	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
Gecorrigeerd vorderingensaldo (e = c + d)	32	-289	-595	381	976
te behalen saldo (f)	36	36	36	36	0
afwijking (e - f)	-3	-325	-631	345	976

1.2. Het begrotingsjaar 2009

De initieel door het Vlaams parlement goedgekeurde begroting (19 december 2008) is bij decreet van 20 februari 2009 aangepast met het oog op de KBC – operatie. Op het niveau van de ESR – geconsolideerde uitgaven (uitgaven die mee het vorderingensaldo bepalen) heeft dat een impact van € 85 mln (voorziene rente-uitgaven voor de aangegane lening). Na deze begrotingsaanpassing raamt de formeel goedgekeurde begroting voor 2009 de ontvangsten op € 25.039 mln en de uitgaven op € 24.889 mln. Na verrekening van enkele correcties en het zorgfonds resulteert dat in een begroot vorderingenoverschot van € 183 mln. Dat begroot overschot is echter heel relatief. Alleen al door eenmalige verrichtingen zowel langs de zijde van de ontvangsten (een positieve verrekening voor de middelen BFW van 2008 voor een bedrag van € 232, in werkelijkheid al ontvangen in 2008) als langs de zijde van de uitgaven (een vermindering van € 685 mln door vooruitbetalingen in 2008) zou dit saldo in een structurele analyse in werkelijkheid al gelijkstaan met een tekort van € 735 mln. Andere factoren bepalen ook nog het structureel saldo, voor een bespreking daarvan zie verder.

In werkelijkheid zal het begrotingsjaar 2009 en derhalve ook de uitgangspositie waar de nieuwe regering zal moeten van vertrekken er helemaal anders uitzien. Wat kunnen we verwachten als realistische uitgangspositie voor 2009?

1.2.1 De ontvangsten

De goedgekeurde begroting 2009 ging nog uit van een reële bbp – groei in 2008 van 1,6 % en in 2009 van 1,2 %. De gemiddelde inflatie werd voor 2008 geraamd op 4,7 % en voor 2009 op 2,7 %. Voor de gewestbelastingen werd nog aangenomen dat – in vergelijking met de realisaties in 2008 – er nog een groei zou zijn van 8,6 %. En er werd nog gerekend met een positieve verrekening voor 2008 in 2009 op de federale dotaties (BFW) van € 232 mln.

Op het moment van de goedkeuring van deze begroting was al duidelijk dat deze hypothesen compleet achterhaald waren (zie daarvoor evaluatierapport van januari). Het beeld is ondertussen alleen maar scherper geworden, zij het dat de onzekerheid over de effectieve impact van de economische crisis in 2009 nog altijd groot blijft.

De definitieve parameters die in het bijzonder voor de BFW worden toegepast voor het jaar 2008 zijn bekend: respectievelijk een reële bbp - groei van 1,2 %¹ en een gemiddelde inflatie van 4,49 %. De aangepaste rijksmiddelenbegroting voor 2009 (op basis van de niet geactualiseerde economische begroting van januari) hanteert voor 2009 een reële bbp – evolutie van -1,7% en een inflatie van 1 %. Ook deze hypothesen zijn compleet achterhaald. De meest recente ramingen van het FPB (Economische vooruitzichten 2009 – 2014, mei 2009)

¹ Wijkt af van de ondertussen herziene economische groei (1,1 %).

houden rekening met een reële inkrimping van de economie die meer dan het dubbele bedraagt (- 3,8 %) en een gemiddelde inflatie voor 2009 van 0,2 %. Voor de raming van de federale overdrachten in het kader van de BFW (samengevoegde en gedeelde belastingen) in 2009 houden we rekening met deze gewijzigde hypothesen.

De weerslag daarvan op de ontvangsten (BFW) is substantieel: op basis van de hypothesen van de aangepaste rijksmiddelenbegroting moet Vlaanderen al rekening houden met een verlies van € 1,25 mld in vergelijking met de raming uit de initieel door het parlement goedgekeurde begroting. In werkelijkheid zal daar nog een bijkomend verlies moeten bij genoteerd worden, waardoor het totale verschil voor de federale overdrachten BFW oploopt tot € 1,76 mld.

Welke hypothesen voor 2009?

Strikt genomen zullen in 2009 bij gebrek aan een nieuwe aangepaste rijksmiddelenbegroting de overdrachten in de BFW doorgestort worden aan de gewesten en gemeenschappen volgens de parameters van de aangepaste rijksmiddelenbegroting. Het verschil met wat effectief bij meer realistische hypothesen te verwachten is (- € 492 mln) zou dan verrekend worden in 2010. In de "economische vooruitzichten 2009 – 2014" hanteert het FPB deze redenering. Wij doen dat niet. Ten eerste veronderstellen we dat er onvermijdelijk toch wel een begrotingsaanpassing op federaal niveau moet komen. En verder vertekent dat de structurele evolutie. Onze raming gaat uit van de meest recente hypothesen, ook als ze voorlopig nog niet zijn omgezet in een aangepaste begroting.

De recente ramingen van de FOD Financiën voor de federaal geïnde gewestbelastingen voorzien een daling van deze gewestbelastingen in vergelijking met de realisaties in 2008 van 2,8 % (nominaal). Dat ligt op het niveau van de realisaties in de eerste maanden (tot en met april) van 2009, maar die zijn nog positief beïnvloed door hoge opbrengsten voor de successierechten in januari en verschuivingen binnen de verkeersbelastingen. Een nog scherpere daling is niet uit te sluiten. Voorlopig nemen we dat nog niet in aanmerking. Binnen die hypothesen zouden de opbrengsten van de gewestbelastingen in 2009 € 490 mln lager zijn dan wat in de initieel goedgekeurde begroting is geraamd.

Combinatie van beide elementen (middelen BFW en gewestbelastingen, 92 % van de geconsolideerde middelen van de Vlaamse gemeenschap) leidt er toe dat de effectief te verwachten ontvangsten in 2009 € 2,25 mld lager zijn dan wat geraamd werd in de goedgekeurde middelenbegroting (of 8,9 % minder). In vergelijking met de realisaties in 2008 is dat ook nog € 906 mln minder.

1.2.2 De uitgaven

De draagwijdte van de neerwaartse herziening van de ontvangsten komt nog duidelijker tot uiting bij vergelijking van het verwachte ontvangstenniveau in 2009 met het effectief gerealiseerde uitgavenniveau in 2008 (zie ramingen punt 1.1). Bij de aangehouden hypothesen over de inkrimping van de economie in 2009 zijn de geraamde ontvangsten in 2009 € 739 mln lager dan de gerealiseerde uitgaven in 2008.

M.a.w. zelfs zonder enige stijging van het uitgavenniveau in 2009 tegenover de realisaties in 2008 zou er al een tekort zijn van meer dan € 700 mln.

De gerealiseerde uitgaven in 2008 bevatten echter voor € 1,17 mld uitgaven die in 2009 sowieso niet moeten gebeuren en die dus een extra ruimte geven voor onvermijdelijke uitgavenstijgingen in 2009. Die ruimte hangt samen met de vooruitbetalingen die in december 2008 zijn doorgevoerd. In 2008 is de toelage voor 2009 aan de drinkwatermaatschappijen al betaald. En in 2008 zijn toelagen aan de lokale overheden en aan het onderwijs gedeeltelijk dubbel betaald: enerzijds de normale toelage voor 2008 en een deel van de toelagen voor 2009. In 2009 worden die toelagen niet of slechts gedeeltelijk betaald.

Daartegenover staat dat onvermijdelijk moet rekening gehouden worden met extra uitgaven in 2009 in vergelijking met 2008. Op basis van een analyse van de aanwending van de begrotingskredieten in de meest recente jaren en rekening houdend met specifieke elementen in de begroting 2009 (in het bijzonder ruime nieuwe initiatieven, voorzieningen in buffers) hebben we een inschatting gemaakt van het niveau waarop het begrotingsjaar 2009 zonder extra ingrepen zou kunnen uitkomen (zie ook verder tabel 2). De methode en de diverse hypothesen van deze oefening zijn toegelicht in bijlage 2. Op grond van deze oefening ramen we de uitvoering van de begroting 2009 op € 23,87 mld of amper € 341 mln meer dan in 2008².

Daarmee zouden de effectieve uitgaven in 2009 € 1,024 mld onder de begrote uitgaven blijven (4,1 %). Een deel van die niet aanwending ligt zo voor de hand, met name de buffers die in de begroting 2009 zijn ingeschreven en die per definitie niet zullen uitgegeven worden: de conjunctuurbuffer en de buffers voor het opvangen van de inflatie (lonen en werkmiddelen). Omdat de ontvangsten dusdanig tegenvallen komt de conjunctuurbuffer niet in aanmerking voor uitgaven en de uitgesproken lagere inflatie heeft onder meer als gevolg dat er in 2009 geen indexsprong zal zijn (in tegenstelling met de voorzieningen in de begroting). We ramen die beschikbare buffer op € 426 mln. Er blijven dus voor € 600 mln overige uitgaven die voorzien waren in de begroting, maar niet zouden aangewend worden (dat is 2,45 % van de voorziene uitgaven gecorrigeerd voor bovengenoemde buffers).

² In dat bedrag zijn ook de netto rentelasten begrepen die Vlaanderen moet betalen voor de financiering van de KBC – operatie (zij het nog niet op de volledige jaarlast).

1.2.3 Is dit een realistische raming voor 2009?

Combinatie van de ontvangsten en uitgavenraming levert voor 2009 een vorderingentekort op van € 1.058 mln of een verslechtering met iets meer dan € 1,4 mld t.a.v. 2008. Naast de schuldfinanciering die nodig is voor de operaties buiten begroting – in het bijzonder de reddingsoperaties t.a.v. KBC – moet voor dit tekort beroep gedaan worden op schuldfinanciering³. De bruto schuld zou eind 2009 daardoor oplopen tot € 4,56 mld (waarvan € 3,5 mld voor belegging in kernkapitaaleffecten van KBC).

Is deze raming – zowel van de ontvangsten, maar vooral van de uitgaven – niet overdreven pessimistisch?

Een zo realistisch mogelijke inschatting is van belang, niet alleen om een realistische raming te hebben van het saldo en de daarmee overeenstemmende schuldaangroei. Het is ook van belang omdat we het bekomen niveau aan uitgaven in 2009 gebruiken als uitgangsbasis voor onze ramingen bij ongewijzigd beleid voor de komende jaren. Daarbij hanteren we het geraamde uitgavenniveau 2009 als een “recurrent niveau”. Met uitzondering van het effect van de vooruitgeschoven betalingen (€ 685 mln, die niet voorkomen in 2009 maar wel terug opduiken in 2010) blijft het uitgavenniveau recurrent door te trekken naar de volgende jaren: er zitten aan de ene kant weinig netto eenmalige verrichtingen in die zouden kunnen wegvallen, er worden aan de andere kant ook geen uitzonderlijk veel uitgaven (meer dan normaal) doorgeschoven naar het volgend jaar.

Er wordt in dit verband nog al eens verwezen naar het feit dat een verkiezingsjaar sowieso aan de ene kant aanleiding is tot overdreven ambities in de begroting en aan de andere kant door het vertragen of stilvallen van het regeringswerk minder mogelijkheden om uit te voeren. Dit is geen onredelijke hypothese, maar de vergelijking met het vorig verkiezingsjaar (2004) ondersteunt dat echter niet overtuigend. In 2004 werden voor ongeveer € 400 mln gestemde kredieten niet aangewend: wat zowel in absolute cijfers als in relatieve cijfers lager is dan wat we nu als niet aanwending veronderstellen.

Bovendien hebben we bij de voorafbeelding van de uitvoering in 2009 geen volledige budgettaire verrekening gemaakt voor de besliste maatregelen in het kader van het Vlaamse relanceplan. In overeenstemming met het januari-rapport van de SERV veronderstellen we wel dat het erg lage aanwendingspercentage van de investeringskredieten (in termen van betalingskredieten) van de jaren 2007 – 2008 wordt opgetrokken, in casu tot 93%. Deze

³ Voor het gemak stellen we de schuldaanpassing gelijk aan het ESR vorderingentekort. Perfect juist is dit niet omdat er verschillen bestaan tussen de saldi op kasbasis (die uiteindelijk de effectieve basis zijn voor de financiering) en de ESR saldi op basis van het vorderingentekort. Die verschillen spruiten voort uit verschillen in perimeter en uit aanrekeningsverschillen. Hoe groter vooral de aanrekeningsverschillen hoe groter de fout voor de schuldaanpassing op jaarbasis. Over de jaren heen worden in principe deze verschillen uitgevlakt.

hypothese komt alvast beter tegemoet aan de doelstelling van het relanceplan om te streven naar maximale aanwending van de investeringskredieten. In deze raming is echter nog geen rekening gehouden met de impact op de investeringsuitgaven van een versnelde vastleggingsprocedure op het FFEU. Om sneller gebruik te kunnen maken van de eindejaarsdotaties aan het FFEU is eind 2008 de decretale regeling veranderd zodat niet meer moet gewacht worden op de goedkeuring van de aangepaste begroting. Daardoor zou er een tijdwinst om met programma's te kunnen starten zijn van ruim 5 maanden. In het evaluatierapport van januari heeft de SERV er op aangedrongen dat deze maatregel uit het relanceplan effectief in de begrotingsuitvoering zou meegenomen worden. Een betekenisvolle impact daarvan werd geraamd op € 158 mln. Ook dat is niet meegenomen in deze raming aangezien er momenteel nog geen teken is dat deze versnelde uitvoering zich zal realiseren. Overigens zouden we deze impact bij doorrekening naar de volgende jaren moeten beschouwen als eenmalig. Wat we nu voor 2009 ramen als investeringsuitgaven (in de ruime betekenis, inclusief kapitaal overdrachten aan andere sectoren en lokale overheden) blijft nominaal trouwens onder het niveau van 2008. Op grond van de regeringsdoelstellingen inclusief het relanceplan zou men iets anders verwachten.

Bij deze raming hebben we uiteraard ook nog geen rekening gehouden met eventuele bijkomende initiatieven van de Vlaamse regering in het kader van de crisisbestrijding (bijv. t.a.v. OPEL de voorgenomen sale-and-lease back operatie).

Op grond van deze overwegingen kunnen we dus aannemen dat de hierboven samengevatte raming van de uitgaven voor 2009 de situatie niet al te pessimistisch inschat.

Het is integendeel niet uit te sluiten dat het uitgavenniveau in 2009 door extra inspanningen omwille van de crisisbestrijding hoger uitvalt. In principe zou het dan wel gaan over eenmalige initiatieven die geen impact hebben op het recurrente niveau aan uitgaven voor de volgende jaren, met uitzondering dan van de eventuele rentelasten die moeten betaald worden in geval van schuldfinanciering (wat in de gegeven omstandigheden onvermijdelijk zal zijn). Dergelijk effect is verder in onze raming niet meegenomen.

1.3. De jaren 2010 – 2014

1.3.1 De ontvangsten

Voor de jaren vanaf 2010 hanteren we voor de ramingen van de federale dotaties in het kader van de BFW de macro-economische hypothesen van de FPB (economische vooruitzichten 2009 – 2014, mei 2009).

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
BBP	-3.80%	0,00%	2.40%	2,40%	2,20%	2,20%
inflatie	0,20%	1,60%	1,60%	1,60%	1,70%	1,70%

Het FPB bestempelt dit scenario van economische groei als erg onzeker, het is gebaseerd op “de analyse van vorige financiële crisissen op basis waarvan verondersteld wordt dat de crisis niet zal gevolgd worden door een voldoende sterk conjunctuurherstel om het verlies van economische activiteit goed te maken in de projectieperiode”. Na een nulgroei in 2010 zou er kunnen gerekend worden op een gemiddelde groei van 2,3 % in de rest van de legislatuur.

De ontvangsten van de Vlaamse gemeenschap in het kader van de BFW worden ook nog beïnvloed door andere factoren: met name de regionale verdeling van de opbrengsten van de personenbelasting (van belang voor het Vlaams aandeel in de overgedragen PB en BTW), van de zogenaamde denataliteitscoëfficiënt (voor de evolutie van de BTW – overdracht aan de gemeenschappen) en van de verdeling van het aantal leerplichtige leerlingen over de gemeenschappen (voor de verdeling van de BTW – dotatie). In overeenstemming met de hypothesen die de Vlaamse administratie in de meerjarenraming van december 2008 aanhield houden we het aandeel van Vlaanderen in de opbrengst van de personenbelasting over de gehele periode constant op het aandeel van het aanslagjaar 2007⁴. De coëfficiënt voor de evolutie van de inwoners jonger dan 18 jaar (zogenaamde denataliteitscoëfficiënt) laten we wel substantieel stijgen in de lijn van de jongste bevolkingsprognoses⁵. De evolutie van het aantal jongeren in de Franse gemeenschap is gunstiger dan in de Vlaamse gemeenschap wat aanleiding is tot een lichte daling van het Vlaams aandeel in het aantal leerlingen.

De gewestbelastingen laten we evolueren met de groeihypothesen van de meerjarenraming – administratie van december, maar dan wel uitgaande van de lagere ontvangsten in 2009 (de

⁴ In juli 2008 gingen we nog – uitgaande van een toename van het aandeel van Vlaanderen in het bbp – uit van een stijging.

⁵ Die coëfficiënt zou toenemen van 1,026 tot 1,055. Die coëfficiënt wordt in de BFW toegepast op de BTW – overdracht en is afkomstig van de evolutie van het aantal inwoners jonger dan 18 jaar in die gemeenschap die de meest gunstige ontwikkeling kent: in de praktijk is dat de Franse gemeenschap. Voor het jaar 2009 bedraagt de coëfficiënt voor de Vlaamse gemeenschap 0,974 en voor de Franse gemeenschap 1,026. Dit is duidelijk een mechanisme in de BFW dat gunstig uitvalt voor Vlaanderen.

impact is vooral belangrijk voor de registratierechten, de schenkingsrechten en in zekere mate voor de verkeersbelastingen).

Als we abstractie maken van de schenkingsrechten⁶ dan komt de gemiddelde nominale groei van de gewestbelastingen in de jaren 2010 – 2014 uit op iets minder dan de helft van het zeer expansieve groeipad in de jaren 2004 – 2007 (4,21 % tegenover 8,83 %). De tegenvallende uitgangsbasis van 2009 blijft uiteraard ook doorwegen, wat er toe zou leiden dat de gewestbelastingen op jaarbasis in 2014 ongeveer € 450 mln lager zullen uitvallen dan wat de Vlaamse administratie in december 2008 nog raamde. Dat is vrij substantieel en gecumuleerd voor de jaren 2010 – 2014 heeft dat als gevolg dat er in die periode ruim € 2 mld minder middelen beschikbaar zouden zijn dan wat in december geraamd werd.

De overige ontvangsten volgen eveneens het groeipad van de meerjarenraming van de administratie.

In bijlage 1 worden de ontvangstenramingen meer in detail toegelicht.

In onderstaande grafiek (figuur 1) is het resultaat van deze hypothesen samengevat. We vergelijken evenwel ook met enige alternatieve hypothesen (een “gunstige” en een “ongunstige” variant, voor een bespreking van deze varianten zie bijlage 1), die een verschillend effect sorteren voor de federale dotaties in het kader van de BFW.

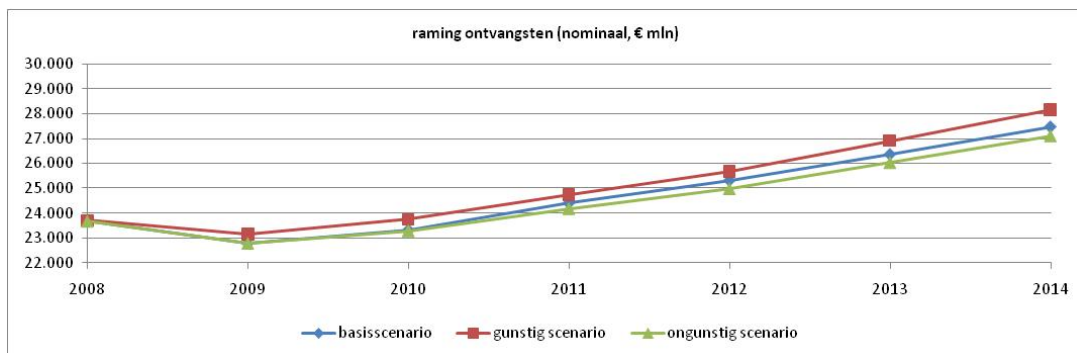
De “gunstige variant” gaat er vanuit dat het dieptepunt van de crisis achter ons ligt en dat vanaf nu een herstel optreedt dat vanaf 2011 – 2012 als krachtig kan bestempeld worden. Voor de concrete cijfers nemen we voor 2009 een recente prognose van DEXIA (meivooruitzichten, -2,4 %), vanaf 2010 hanteren we binnen deze gunstige variant de groeiverwachtingen van het HRF – advies van maart. In de “ongunstige variant” blijft het herstel wat langer uit en wordt het ook minder krachtig: nog een inkrimping van 0,2 % in 2010 (jongste raming Europese commissie) en vanaf 2011 een jaarlijkse groei die op 75 % van de oorspronkelijke HRF – raming geplaatst wordt. In ons basisscenario is er een gemiddelde reële groei 2009 – 2014 van 0,90 %, in de gunstige variante een gemiddelde reële groei van 1,33 % en in de ongunstige variante van 0,60 %.

In het basisscenario zijn de nominale ontvangsten in 2014 € 3,8 mld hoger dan in 2008. Dat zou overeenstemmen met een gemiddelde reële groei van 1,07 %. Bij een gunstiger variant (minder scherpe inkrimping in 2009 en sneller en krachtiger herstel in de volgende jaren) zou de gemiddelde reële groei uitstijgen tot 1,47 %. Nominaal zou er in 2014 een extra ontvangst

⁶ Die hebben in de jaren 2004 – 2006 een spectaculaire groei gekend, maar zijn vanaf dan grotendeels gestabiliseerd op het hoge niveau.

zijn t.a.v. het basisscenario van ongeveer € 660 mln. Als er moet rekening gehouden worden met nog minder gunstige economische ontwikkeling (nog inkrimping in 2010 en zwakker herstel) dan zou bij de daarin aangehouden hypothesen de gemiddelde reële groei van de ontvangsten amper 0,85 % bedragen. Het negatief nominaal verschil met het basisscenario bedraagt dan in 2014 € 370 mln.

Figuur 1 raming van de ontvangsten bij ongewijzigd beleid 2009 – 2014, in drie economische scenario's



1.3.2 De uitgaven

Voor de raming van de uitgaven gaan we eveneens uit van de ramingen van de meerjarenraming – administratie (december 2008), met dien verstande:

- dat de daarin verwachte groei t.a.v. 2009 wordt aangepast aan de ondertussen naar beneden bijgestelde inflatieverwachtingen en vooruitzichten voor de aanpassing van de lonen;
- dat de groei wordt toegepast uitgaande van het hierboven geraamde niveau aan primaire uitgaven in 2009;
- en dat – rekening houdende met de ondertussen aangegeven schuld voor de KBC – operatie en de onvermijdelijk nieuwe schuld bij ongewijzigd beleid – extra rentelasten mee in de raming worden opgenomen. We ramen de rentelasten voor de financiering van de KBC operatie aan het gemiddelde van de rendementen van de twee al geplaatste Vlaamse staatsbons (3,25 %). De rentevoet voor de overige schuld is afgeleid van de FPB – ramingen voor de lange termijnrente.

De KBC – reddingsoperatie is ondertussen geëvolueerd van een injectie van € 2 mld onder de vorm van kernkapitaaleffecten en het beschikbaar houden van € 1,5 mld (tegen een beschikbaarheidsvergoeding) tot een volledige onmiddellijke injectie van € 3,5 mld. Deze zogenaamde kernkapitaaleffecten zijn niet onderhevig aan de waardering van het KBC – aandeel op de beurs en geven recht op een vergoeding van minimaal 8,5 % vanaf het ogenblik

dat KBC een dividend uitkeert. Het Vlaams gewest kan niet zelf overgaan tot de verkoop van deze participatie, het initiatief ligt bij KBC. Bij terugbetaling geldt in de huidige overeenkomst een terugbetaling van 150 %. In onze raming ongewijzigd beleid gaan we ervan uit dat dit niet gebeurt voor 2015 (dat is overigens ook de hypothese die het FPB hanteert voor deze operaties in het algemeen). We houden er wel rekening mee dat de vergoeding aan het minimaal rendement van 8,5 % (iets minder dan € 300 mln op het totaal van € 3,5 mld) tweemaal uitbetaald wordt in de volgende regeerperiode (2011 en 2013). De opbrengst daarvan wordt in mindering gebracht op de schuld.

Het resultaat van deze raming bij ongewijzigd beleid is samengevat in tabel 2. In bijlage 2 wordt de raming bij ongewijzigd beleid meer in detail toegelicht.

SERV – raming ongewijzigd beleid versus raming Vlaamse administratie

Onze raming van ongewijzigd beleid volgt de methodologie van de Vlaamse administratie met één belangrijke afwijking. De meerjarenraming van de administratie vertrekt van en raamt de jaarlijkse begrotingskredieten. Om die raming in overeenstemming te brengen met de te verwachten begrotingsresultaten en daarmee samenhangend vorderingensaldo wordt een onderbenutting op deze begrotingskredieten verondersteld van jaarlijks € 275 mln exclusief de niet aangewende kredieten die omgezet worden in een dotatie aan het FFEU. Die onderbenutting wordt toegepast in de jaren 2010 – 2014, voor 2009 wordt, afgezien van de dotatie aan het FFEU, geen onderbenutting verondersteld (m.a.w. de begrotingskredieten worden in principe gelijk gesteld aan de te verwachten begrotingsuitgaven). In onze raming vertrekken we echter van een forse onderbenutting in 2009 van meer dan € 1 mld (zie hierboven) als raming van de te verwachten begrotingsuitgaven, zonder de niet aanwending van de buffers in de begroting van € 600 mln, exclusief al de niet aangewende kredieten die worden omgezet in een dotatie aan het FFEU. De verdere evolutie vanaf 2010 vertrekt van deze geraamde begrotingsuitgaven zonder nog aanvullend met een onderbenutting rekening te houden. Deze aanpak leidt er toe dat bij gelijke groei van de uitgaven in absolute bedragen het uitgavenniveau vanaf 2010 in onze raming sowieso al jaarlijks 325 mln onder de oorspronkelijke raming van de administratie (aangepast voor de buffers in de begroting) blijft.

Tegenover de gerealiseerde uitgaven in 2008 zou het uitgavenniveau bij ongewijzigd beleid 4,27 mld hoger liggen in 2014, iets minder dan € 380 mln van die stijging heeft te maken met extra rentelasten die te verwachten zijn bij ongewijzigd beleid (zie verder). De rest (€ 3,9 mld) is groei op de primaire uitgaven, daarvan is 2 mld te wijten aan indexeringen en aanpassingen aan de inflatie. Het effect van indexering en inflatie is – spijs de geringe gemiddelde inflatie in 2009 (0,2 %) – bijzonder hoog. Dat heeft te maken met het vertraagde effect van de indexaanpassingen in 2008. Daarvan abstractie makend (door te meten aan de hand van de index van de consumptieprijzen) komt de reële groei in 2009 uit op iets minder dan 1 %. In

2010 zou er een forse reële groei zijn van 3,9 %. De volgende jaren zakt die reële groei van de primaire uitgaven bij ongewijzigd beleid tot 0,2 % in 2014.

Tabel 2 raming van de geconsolideerde ESR - uitgaven (exclusief consolidatie zorgfonds) 2009 – 2014 (in € mln)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
primaire uitgaven	23.478	23.779	25.061	25.726	26.267	26.771	27.317
niveau t-1		(23.478)	(23.779)	(25.061)	(25.726)	(26.267)	(26.771)
extra indexering en inflatie		(377)	(175)	(344)	(360)	(366)	(389)
eenmalige verrichtingen		-(1.167)	(685)				
overige extra uitgaven		(1.091)	(422)	(320)	(181)	(137)	(158)
rentelasten	46	86	173	275	338	401	425
niveau t-1		(46)	(86)	(173)	(275)	(338)	(401)
extra rentelasten		(40)	(87)	(102)	(63)	(63)	(25)
totaal	23.524	23.865	25.234	26.001	26.605	27.172	27.743

Reële groei primaire uitgaven: effectieve prijseffecten versus gemiddelde inflatie.

Voor de beoordeling van de reële groei van de primaire uitgaven wordt gewoonlijk (ook in vroegere SERV – ramingen) gebruik gemaakt van volgende methode: deflateren van de nominale uitgaven met de gemiddelde inflatie van het betrokken jaar. De effectieve weerslag van inflatie en dus van de prijseffecten op de begrotingsuitgaven is daarmee echter niet adequaat weergegeven. Twee factoren spelen daarin een rol. Ten eerste heeft inflatie de grootste impact op de uitgaven via de aanpassing van de lonen aan de gezondheidsindex. Nog afgezien van de eventuele afwijking tussen de gezondheidsindex en de index van de consumptieprijzen is er onvermijdelijk een vertragingseffect. Gewoonlijk is de weerslag daarvan niet zo groot. In 2009 is dat echter wel het geval door de opvolging van een bijzonder hoge inflatie in 2008 en een erg lage inflatie in 2009. Een tweede factor heeft te maken met regelgeving en de budgettaire praktijk in het algemeen. De wijze waarop in diverse regelingen indexaanpassingen worden toegepast, verschilt. Bij onderwijs wordt bijv. voor de werkingsmiddelen de indexaanpassing toegepast door index t-1/ index t-2. Een aantal belangrijke uitgavenposten (zoals bijv. het gemeente- en provinciefonds) evolueren met een vaste groeivoet (ongeacht de effectieve inflatie) en andere uitgaven worden telkens nominaal bepaald in de begroting en worden niet automatisch aangepast aan inflatie. Tenslotte zijn er aantal uitgaven (werkingsmiddelen) waar de inflatie maar voor 75 % wordt toegepast. Afgezien van uitzonderlijke omstandigheden (zoals bijv. 2009) zijn de prijseffecten dan ook lager dan de gemiddelde inflatie. Een reële groei gemeten door aftrek van de effectieve prijseffecten in plaats van de gemiddelde inflatie zal normaal hoger zijn omdat in dat geval een deel van de groei die niet afhankelijk is van inflatiemechanismen meegenomen wordt in de raming van de reële groei (en niet voor een deel in het algemene inflatie-effect). Bovendien (zie verder) liggen – afgezien van uitzonderlijke omstandigheden – de prijseffecten op de

primaire uitgaven steeds onder de prijseffecten op de ontvangsten omdat daarbij de gemiddelde inflatie op het overgrote deel van de ontvangsten wel ten volle speelt. De gemiddelde reële groei op de primaire uitgaven in onze raming 2009 – 2014 komt bij toepassing van de gemiddelde inflatie op 1,15 % en bij toepassing van de effectieve prijseffecten op 1,27%.

Bij hypothese gaan we ervan uit dat de raming van de uitgaven bij ongewijzigd beleid neutraal is voor de uiteenlopende scenario's over de conjuncturele evolutie. Dat is echter uitsluitend het geval voor de primaire uitgaven. Vermits afwijkende economische scenario's leiden tot afwijkende ontvangstenramingen zal dat ook zijn repercussies hebben op de begrotingsresultaten en bij schuldopbouw op de te betalen rentelasten. De geraamde rentelasten in tabel 2 zijn dan ook uitsluitend van toepassing bij het basisscenario. Een minder gunstig economisch scenario zal aanleiding zijn tot negatievere saldi en derhalve hogere schuld en meer rentelasten. In dat geval is rekening te houden met een extra rentelasten in 2014 van € 72 mln op jaarbasis. Een gunstiger scenario daarentegen zou aanleiding kunnen zijn tot minder rentelasten voor een gelijkaardig bedrag.

1.3.3 Zijn dit realistische ramingen?

Ramingen blijven altijd onzeker, en in deze tijd is dat nog extra het geval.

De ontvangsten

De wijze waarop in de voorbije legislatuur de effectieve groei van de ontvangsten de oorspronkelijke ramingen heeft overtroffen (zie voor een gedetailleerde analyse hoofdstuk 3) kan aangegrepen worden om ook onze ramingen als te pessimistisch te beschouwen.

De uiteenlopende impact van de economische conjunctuur is verrekend in de alternatieve scenario's die we gebruiken voor reële economische groei. Mogelijke wijzigingen aan het inflatieritme worden niet meegenomen. Stijgende inflatie heeft op de ontvangsten normaal een groter effect dan langs de zijde van de uitgaven, maar fundamenteel is dat niet.

Voor de raming van de gewestbelastingen houden we het bij één variëteit. In de voorbije jaren zijn het echter vooral de gewestbelastingen geweest die voor substantieel extra ontvangsten hebben gezorgd in vergelijking met de oorspronkelijke ramingen. Is onze verwachting dat de groei van de gewestbelastingen in de volgende jaren op iets minder dan de helft uitkomt van deze expansieve groei te pessimistisch? Het blijft voorlopig (o.m. bij gebrek aan meer precieze ramingsmethoden) onzeker. Wel is rekening te houden met het feit dat de groei van de gewestbelastingen vooral gedragen wordt door een tweetal categorieën: registratierechten en successierechten. Voor de eerste categorie is de evolutie op de vastgoedmarkt van belang. En

onze hypothese - dat deze markt na de nu onmiskenbare inzinking terug op het gemiddeld groeiniveau van de afgelopen 20 jaar komt - is niet onredelijk, maar ook niet overdreven pessimistisch. Voor de successierechten valt misschien nog enig positief effect te verwachten van het volledig dematerialiseren van effecten (en derhalve een mogelijk hogere aangifte van dat onderdeel in de erfenissen), maar er zal onmiskenbaar moeten rekening gehouden worden met de impact van dalende beurswaarden op de roerende vermogens in de erfenissen.

Voor alle duidelijkheid, in deze raming houden we geen rekening met de mogelijke invoering van een kilometerheffing voor het vrachtvervoer. De invoering daarvan zou aanleiding zijn tot het afschaffen van het bestaande eurovignet, wat uiteraard wel zou gecompenseerd worden door substantiële extra inkomsten (waar extra uitgaven tegenover staan). Dit valt evenwel niet onder ongewijzigd beleid en wordt om die reden niet meegenomen. .

De uitgaven

In onze raming van de uitgaven is er een hypothese die van cruciaal belang is voor de inschatting van het risico op een eventuele onderschatting.

De verwachte groeidynamiek wordt toegepast op het verwachte uitgavenniveau in 2009. Zoals eerder al aangegeven blijft dat niveau substantieel onder de ingeschreven begrotingskredieten, weliswaar voor een deel verklaard door het feit dat sowieso in deze begrotingskredieten een buffer van niet noodzakelijke kredieten is opgenomen. Het is niet onredelijk om te veronderstellen dat deze "onderbenutting" gehaald wordt in 2009. Maar daarmee blijft de begroting zoals in 2008 op een onderbenutting die hoger is dan in vorige jaren. De uitvoering op dit niveau houden zal niet vanzelf gerealiseerd worden. Bovendien is het ook minder evident dat dit uitgavenniveau effectief kan gelijk gesteld worden met het recurrente niveau. Dit is alleen maar mogelijk als via de vastleggingen voor deze niet aangewende uitgaven geen engagementen zijn aangegaan die in de volgende jaren mee de groei bezwaren. Onze raming gaat er dan ook vanuit dat onvermijdelijk een deel van de voorgenomen initiatieven in de begroting 2009 niet worden omgezet in effectieve vastleggingen of ook niet via begrotingstechnieken worden overgedragen naar de volgende jaren.

De aangehouden dynamiek van de uitgaven in de volgende jaren is ook voor een stuk beïnvloed door de hypothese over afbouw van impliciete schuld. Zeker in het begin ligt die redelijk hoog en het verleden heeft bewezen dat die vooruitzichten niet altijd gehaald worden. Dat zou dan enige overschatting kunnen inhouden van de verwachte dynamiek.

Pps-constructies binnen of buiten begroting?

De hierboven uitgewerkte ramingen van ontvangsten en uitgaven gelden voor de geconsolideerde Vlaamse overheid en volgen daarbij de ESR – regels voor de definitie van de

overheid en voor de aanrekening in de begroting. Voor het meten van het effect op vorderingensaldo en schuld (zie verder voor de resultaten) maken we daarop één correctie: in tegenstelling met de formele INR – voorschriften wordt het resultaat van het Vlaamse zorgfonds aangerekend op de Vlaamse overheid (dat is niet alleen logisch, maar ook al altijd politiek aanvaard).

In principe volgen wij de INR – voorschriften zo strikt mogelijk, zeker wat de bepaling betreft van de zogenaamde “perimeter”: wat wordt al of niet bij de overheid gerekend en wat bepaalt mee het saldo en de geconsolideerde schuld van de Vlaamse gemeenschap? Deze voorschriften worden regelmatig bijgesteld. In de meeste gevallen is de impact daarvan niet zo groot, in sommige gevallen kan dat een wezenlijk verschil maken. Bij de eerste ramingen van de begrotingsresultaten van de verschillende overheden voor het jaar 2008 (aan Eurostat meegedeeld met de notificatie van april) heeft het INR in uitvoering van richtlijnen van Eurostat een voor Vlaanderen erg belangrijke bijsturing gedaan (en overigens ook al toegepast op de vorige jaren via een herziening van de saldi): met name de herklassering van de NV BAM (uitvoerder van het Antwerpse masterplan) bij de overheid. Dat impliceert dat alle financiële stromen tussen het Vlaamse gewest en de BAM voortaan binnen de consolidatie worden geneutraliseerd. Veel belangrijker is echter dat – bij verdere bevestiging van deze regel – alle schuldfinanciering die de BAM bij substantiële uitvoering van het masterplan zal moeten aangaan mee het vorderingensaldo en de geconsolideerde schuld van Vlaanderen (en uiteraard ook van de gezamenlijke overheid) zal beïnvloeden.

Een gelijkaardige regel zou – volgens recente berichten - door het INR toegepast worden in een advies over de voorgenomen activiteiten van de NV Vlaamse havens die volgens de verwachtingen drie geplande sluizen in de Vlaamse havens zou financieren.

De gevolgen daarvan zijn in onze ramingen nog niet doorgerekend. De bedragen met deze pps-constructies gemoeid zijn echter van die aard dat deze zienswijze onze ramingen erg onrealistisch kan maken. Hoe moet één en ander ingeschat worden?

Volgende elementen zijn van belang bij de beoordeling:

- de adviezen en standpunten van Eurostat en INR zijn gebaseerd op de financieringsstructuren en overige elementen zoals op dit ogenblik bekend. Er mag worden aangenomen dat zonder essentiële wijzigingen daaraan (al of niet via beslissingen van de nieuwe regering) deze standpunten ongewijzigd blijven en onvermijdelijk de constructies binnen begroting zullen moeten ingeschreven worden. Het is echter niet zo duidelijk of dat ook geldt voor alle onderdelen van deze projecten. In geval van de BAM is het risico het grootst en het meest reëel voor de “niet Oosterweelprojecten” (openbaar vervoer, Leien, watergebonden projecten). Volgens de financiële vooruitzichten zouden die weliswaar gefinancierd worden via tolheffingen (waarover overigens ook nog discussie gevoerd wordt in functie van de zogenaamde tolrichtlijn), maar via de omweg van een begrotingsfonds. Op basis daarvan zou klassering binnen de begroting vereist worden;

- de herklassering van deze pps-constructies van buiten de overheid naar binnen de overheid herverdeelt investeringen⁷ en daarvoor aangegane financiering tussen de sector van de ondernemingen en de overheid, maar brengt daarom nog niet direct fundamentele wijzigingen aan bij de reële budgettaire gevolgen. De realiteitswaarde van de financieringsvooruitzichten voor deze investeringen is daarvoor van groter belang. Het is niet omdat het INR beslist dat voortaan de BAM of de NV Vlaamse havens bij de overheid moeten gerekend worden dat het Vlaamse overheidsbudget in eens over de gehele looptijd van het project meer belast wordt. Als bijv. de vooruitzichten van de BAM om alle onderdelen te financieren via tolheffingen realistisch zijn dan zal in de budgettaire realiteit klassering binnen of buiten de overheid niet veel veranderen. Vraag is natuurlijk of de feitelijke verdeling van risico's tussen overheid en private partijen in de pps-constructies wel van die aard is dat deze hypothese kan aangehouden worden. Er wordt immers beslist om ze binnen de overheid te plaatsen, precies omdat die verdeling problematisch is en buiten begroting houden geen correcte inschatting is van mogelijk toekomstige budgettaire gevolgen;
- de feitelijke weerslag in de loop van de komende regeerperiode is natuurlijk wel afhankelijk van de concrete planning van deze projecten. Voor een aantal onderdelen is deze programmering nog onderhevig aan heel wat onzekerheden, en is de impact binnen deze regeerperiode in ieder geval niet zo maar gelijk te stellen van de globale ramingen die daarvoor worden vooropgezet.

Rekening houdend met bovengenoemde overwegingen hebben we vooralsnog geen cijfermatige inschatting gemaakt van de gevolgen van deze problematiek. We hanteren voorlopig nog de veronderstelling dat uitvoering ervan binnen de eerstkomende jaren de officiële vorderingensaldi en de geconsolideerde schuld substantieel kan beïnvloeden, maar dat daarmee in vergelijking met de nu aangehouden hypothesen over bijdragen vanuit de begroting (onder de vorm van toelagen of beschikbaarheidsvergoedingen) niet gewijzigd worden. De impact ervan is in die zin vergelijkbaar met de wijze waarop het INR voor 2008 de schuldovername ten voordele van de lokale overheden in de rekeningen van de Vlaamse overheid registreert: niet als aflossingen (zonder invloed op het saldo), maar als kapitaaloverdrachten naar de lokale overheden (met impact op saldo). Uiteindelijk maakt dat voor de budgettaire realiteit geen verschil.

Voorts gaan we ervan uit dat de voorgenomen investeringen voor de sluizen vooralsnog te beschouwen zijn als nog te nemen beslissingen die niet vallen onder ongewijzigd beleid

De discussie over de plaats van de pps-constructies t.a.v. de overheid geeft wel aan dat aan het beleid om tot elke prijs belangrijke investeringsprojecten buiten begroting te willen uitvoeren grenzen zijn. "ESR – neutraliteit" heeft een veel te groot gewicht gekregen ten koste van intrinsieke pro – en contra-argumenten van pps. Als pps-constructies alleen maar

⁷ Onderbrengen van deze projecten binnen de overheid zal een bijzonder substantiële impact hebben op het niveau aan overheidsinvesteringen die via de nationale rekeningen gemeten worden en die ook altijd de basis vormen voor het beoordelen van de inspanningen van de overheid op het vlak van investeringen. In realiteit is er in de economie daarmee niets veranderd.

verantwoord kunnen worden omdat ze buiten begroting kunnen blijven is er iets grondig mis met dit beleid.

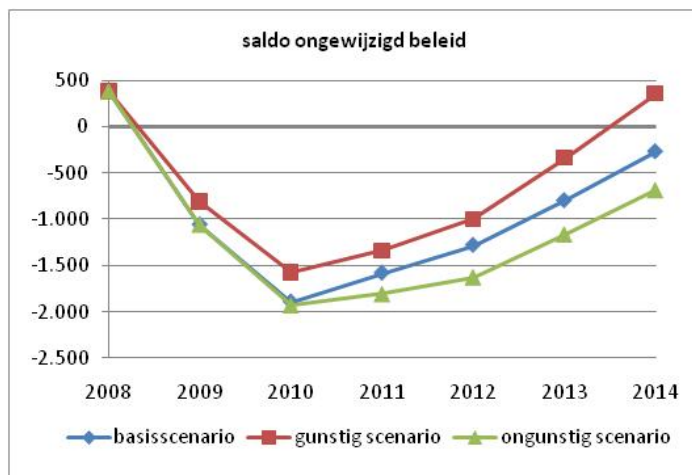
Conclusie

Onze raming bij ongewijzigd beleid is niet als pessimistisch te bestempelen. De risico's dat de evolutie minder gunstiger evolueert dan hier geraamd zijn zeker niet kleiner dan de kans op een betere ontwikkeling. Het is bovendien een raming van de ontwikkelingen "binnen begroting" in de hypothese dat de nieuwe Vlaamse regering er in slaagt een aantal erg belangrijke pps-constructies uit te voeren zonder extra budgettaire gevolgen bovenop wat nu wordt ingeschat.

2. De budgettaire resultaten bij ongewijzigd beleid

2.1. Algemeen

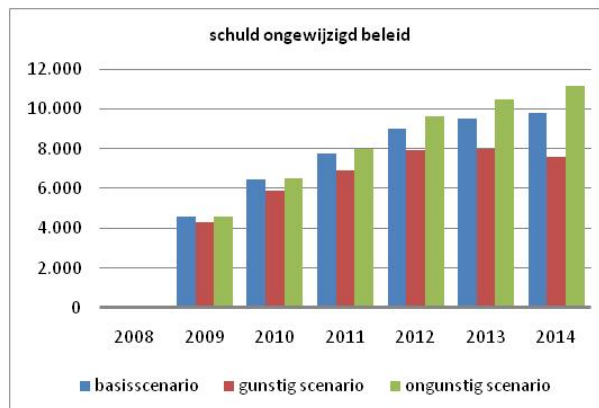
De bijgevoegde grafieken vatten de algemene budgettaire resultaten samen bij ongewijzigd beleid in: nominaal vorderingensaldo en schuldontwikkeling. Referentie voor onze raming is het basisscenario, maar we maken ook de vergelijking met een minder gunstig en gunstiger scenario voor economische ontwikkeling.



Uitgaande van de macro-economische hypothesen van de economische vooruitzichten 2009 – 2014 van het FPB zou het vorderingentekort in 2009 iets boven € 1 mld uitkomen. Daarmee zou de schuld van de Vlaamse gemeenschap eind 2009 inclusief de aangegeane financiering voor de KBC – operatie al meer

dan € 4,5 mld bedragen.

Het tekort zou in 2010 stijgen tot meer dan € 1,9 mld om vanaf 2011 weer te verminderen, maar toch nog altijd op een hoog niveau te blijven. Bij de aangehouden economische vooruitzichten – en spijs het herstel vanaf 2011 – zou er bij ongewijzigd beleid binnen deze legislatuur geen sprake zijn van overschotten. In 2014 zou er nog altijd een negatief vorderingensaldo geboekt worden: - € 309 mln. De schuld zou inclusief 3,5 mld voor de KBC – operatie bijna € 10 mld bedragen. Op dat ogenblik is de totale schuld opgelopen tot 36 % van de ontvangsten van de Vlaamse gemeenschap.



Ongunstige economische ontwikkeling (zie aangehouden hypothesen hoger) zou dat schuldniveau nog doen stijgen (iets meer dan 41 % van de ontvangsten). Als we kunnen terugvallen op een gunstiger scenario dan valt nog rekening te houden met een schuldniveau in 2014 van 25 %. Alleen in dat geval zouden we ook vanaf 2014 opnieuw overschotten noteren, altijd bij ongewijzigd beleid.

De hier geraamde schuld is beperkt tot een deel van de totale bruto ESR – geconsolideerde schuld die van belang is voor de Europese toetsing van de begrotingen, namelijk de schuld van het ministerie van de Vlaamse gemeenschap.

Schuld van het ministerie van de Vlaamse gemeenschap versus totale schuld van de Vlaamse overheid in de nationale rekeningen

Wanneer sprake is van de zogenaamde "schuldenvrije positie van Vlaanderen" dan slaat dat eigenlijk alleen maar op de schuld van het ministerie van de Vlaamse gemeenschap. Eind 2008 was die schuld inderdaad volledig afgebouwd: eind 1995 bedroeg die schuld ongeveer € 8,3 mld en eind 2003 voor de start van de huidige legislatuur € 1,7 mld. In 2003 werd bovendien een substantieel deel van de schuld buiten begroting afgelost, namelijk het nog resterend deel van de historische schuld van de sociale huisvesting. De Vlaamse overheid in de definitie van de nationale rekeningen bevat echter nog twee componenten en die staan nog niet op nul: de schuld van de geconsolideerde instellingen (waaronder vooral de Lijn) en de schuld van het vrij onderwijs dat in de nationale rekeningen tot de overheid wordt gerekend. De eerste component bedraagt ongeveer € 380 mln, we houden die constant en in onze ramingen blijft die buiten de schuld van het ministerie maar we nemen wel een beperkte rentelast mee. Onder deze categorie zou ook de schuld terechtkomen van bijkomend door het

INR te consolideren instellingen zoals bijv. de BAM. De andere component (schulden van het vrij onderwijs) blijft buiten onze raming.

De draagwijdte van deze ontwikkeling blijkt duidelijk als we ze in een historisch perspectief plaatsen. Bij ongewijzigd beleid stevenen we – met uitzondering van het gunstige economisch scenario – af op een schuld van het ministerie van de Vlaamse gemeenschap die hoger is dan wat tot nu toe het geval was voor de Vlaamse gemeenschap: € 8,3 mld eind 1995. In de nu geraamde schuld zit er wel een belangrijk deel (financiering van de KBC – operatie, € 3,5 mld) dat buiten begroting zal kunnen verwerkt worden, maar ook in het schuldniveau van 1995 was dat voor ongeveer € 2,3 mld het geval.

2.2. De structurele dynamiek van de Vlaamse begroting

Het is duidelijk dat de financiële en economische crisis de toestand van de Vlaamse openbare financiën grondig door elkaar heeft geschud. Spijts deze situatie worden de Vlaamse openbare financiën echter nog altijd als structureel gezond bestempeld. De afbouw van de schuld van het ministerie en de opgebouwde reserves worden daarbij als argument naar voor geschoven. Hierbij mag echter niet uit het oog verloren worden dat deze – inderdaad bijzonder positieve – resultaten van de afgelopen jaren ook beïnvloed zijn door niet structurele componenten: in het bijzonder extra middelen omwille van conjuncturele bonussen, de mogelijke impact van eenmalige verrichtingen en de uiteenlopende prijseffecten die spelen langs de zijde van de ontvangsten en langs de zijde van de uitgaven. De Vlaamse gemeenschap heeft daar duidelijk kunnen van profiteren om doelstellingen van schuldafbouw en reserves te realiseren. Dat is op zich geen probleem. Integendeel. De vraag is echter of ook niet structurele componenten mee werden ingezet om de structurele groei van de uitgaven te ondersteunen. In dat geval dreigt een structureel gezonde begrotingsevolutie in het gedrang te komen.

Op basis van een analyse van de niet structurele componenten beantwoorden we die vraag voor de realisaties in de afgelopen jaren en voor de verwachte resultaten in 2009. En we trekken de analyse door tot 2014 bij toepassing van ongewijzigd beleid.

Van nominaal saldo naar structureel saldo.

In bijlage 3 wordt de impact van deze drie niet structurele componenten op het vorderingensaldo (conjunctuureffect, netto prijseffect en netto eenmalige verrichtingen) geanalyseerd. Het effectief gerealiseerd nominaal vorderingensaldo wordt door toepassing van deze niet structurele componenten omgezet in een structureel vorderingensaldo. Bij conjunctuurbonussen is het nominaal saldo beter dan het structureel saldo: het effectief nominaal saldo is hoger omdat er in de praktijk kon geprofiteerd worden van

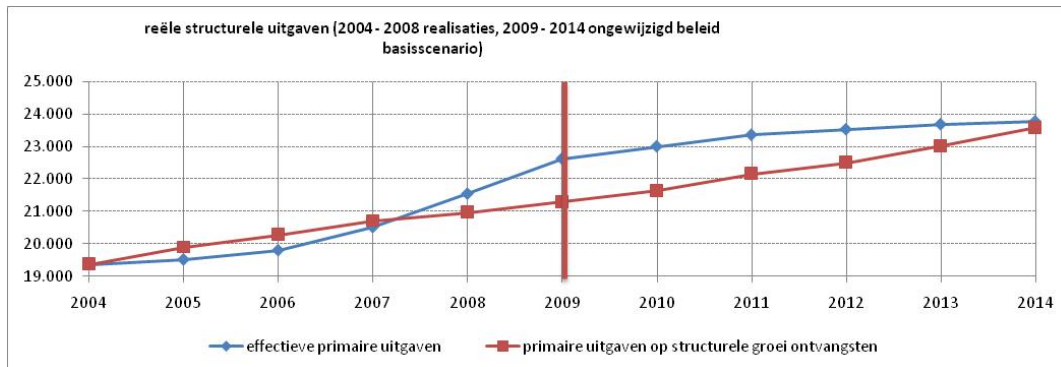
conjunctuurmeevallers. Bij conjunctuurtegenvallers geldt het omgekeerde. Eenzelfde redenering wordt gevolgd bij toepassing van netto prijseffecten en netto eenmalige verrichtingen. Positieve netto prijseffecten (die het nominaal saldo naar beneden aanpassen om het structureel saldo te bepalen) treden op wanneer de prijseffecten langs de ontvangsten (toepassing van de inflatie op de ontvangsten) groter zijn dan de inflatie-effecten langs de uitgaven. In de praktijk is dat op de Vlaamse begroting altijd het geval, enkel in 2009 is dat niet zo (door het vertraagd effect van de indexoverschrijdingen in 2008 gekoppeld aan een zeer lage inflatie die van toepassing is op de ontvangsten).

In onderstaande grafiek wordt de effectieve reële groei van de structurele primaire uitgaven (dat zijn de primaire uitgaven gezuiverd voor prijseffecten en eenmalige verrichtingen) vergeleken met de reële structurele groei van de ontvangsten. De reële structurele groei van de ontvangsten wordt bekomen door de nominale groei van de ontvangsten te corrigeren voor prijseffecten en voor eenmalige verrichtingen, maar vooral ook voor conjunctuureffecten. De effectief gemeten groei van de ontvangsten wordt gecorrigeerd voor het conjunctuureffect. In onze analyse (zie bijlage 3) beschouwen we twee conjunctuureffecten: enerzijds de afwijking tussen de effectief toegepaste of voor de komende jaren te verwachten reële bbp – groei en de trendgroei van het reële bbp. Het conjunctuureffect is in dat geval gelijk aan het budgettair effect op de ontvangsten van de federale dotaties in de BFW door toepassing van de trendgroei in vergelijking met de effectieve groei: bij een conjunctuurmeevaller worden de nominale ontvangsten naar beneden aangepast, bij een conjunctuurtegenvaller geldt het omgekeerde. Concreet voor 2009 ligt de trendgroei ver boven de feitelijke groei: de structurele groei is dan ook door correctie voor het conjunctuureffect duidelijk hoger dan de nominale groei. Naast het conjunctuureffect op de middelen van de BFW houden we er ook rekening mee dat in de afgelopen jaren de Vlaamse gemeenschap uitgesproken heeft kunnen profiteren van een zeer expansieve vastgoedmarkt met hoge groeivoeten op de registratierechten: als benadering voor dat conjunctuureffect houden we rekening met het verschil tussen de effectieve groei van de registratierechten en de trendgroei ervan.

Merk op dat in de zo berekende structurele groei een aantal extra ontvangsten in de loop van de jaren mee worden opgenomen in de structurele groei: bijv. de forse stijging van de schenkingsrechten beschouwen we als een structurele ontvangst en dat is uiteraard ook het geval met de groei van de ontvangsten in de BFW door de herfinancieringsmechanismen van het Lambermontakkoord voor de gemeenschappen.

Het uitgangspunt van de grafiek is het structureel niveau aan primaire uitgaven in 2004. De effectieve reële structurele groei in 2005 en 2006 is duidelijk onder de groei gebleven die mogelijk was op basis van de reële structurele groei van de ontvangsten: in 2005 was het verschil € 389 mln, in 2006 was dat opgelopen tot € 485 mln. Vanaf 2007 stijgt de reële structurele groei uit boven wat mogelijk was op basis van de ontvangstengroei, maar gecumuleerd blijft het niveau van de primaire uitgaven nog altijd onder het niveau dat

gecumuleerd mogelijk was op basis van de groei in de jaren 2005 – 2007. Pas vanaf 2008 en zeer uitgesproken vanaf 2009 schiet de effectieve groei van de primaire uitgaven uit boven wat mogelijk was bij de structurele groei van de ontvangsten: we noteren een reële groei van de effectieve primaire uitgaven van telkens iets meer dan 5 %, terwijl de structurele groei van de ontvangsten⁸ in 2008 en 2009 beperkt is tot 1,28 en 1,58 %. Men mag hierbij trouwens niet uit het oog verliezen dat het resultaat voor 2009 bepaald is door onze raming van de te verwachten uitgaven. Dat niveau blijft nog afgezien van de niet aan te wenden buffers in de



begroting 2009 ruim € 600 mln onder wat voorzien was in de begroting. De effectieve structurele groei van de primaire uitgaven gemeten op basis van de begrotingskredieten zou nog veel hoger zijn. Het niveau is – rekening houdend met de structurele invalshoek – wel gecorrigeerd voor de vooruitgeschoven betalingen naar 2008 (waar het omgekeerde effect speelt).

Na aanvankelijk een deel van de structurele groeimogelijkheden niet te hebben gebruikt voor uitgaven is de begroting vanaf 2008 fors boven de structurele groeimogelijkheden uitgeschoten. Deze vaststelling corrigeert dan ook in belangrijke mate de gebruikelijke opvatting dat de Vlaamse openbare financiën structureel gezond zijn. De impact daarvan blijkt duidelijk bij doortrekken van ongewijzigd beleid. Met uitzondering van 2010 blijft de reële groei van de primaire uitgaven wel onder de structurele groei van de ontvangsten, maar dat volstaat nauwelijks om tegen het einde van de volgende regeerperiode het niveau van de primaire uitgaven weer op het structureel toelaatbaar niveau te brengen. Er zal dan nog een verschil zijn van € 180 mln.

In 2009 is die structurele kloof (in reële termen) opgelopen tot € 1,32 mld. Bij een minder scherpe economische inkrimping in 2009 en een forser herstel dan verondersteld in het basisscenario is die kloof in 2009 iets kleiner en zou er bij ongewijzigd beleid in 2014 al een

⁸ Die dus gecorrigeerd zijn voor de conjunctuureffecten, in 2009 hanteren we bijv. ten opzichte van 2008 een groei van de ontvangsten die € 1 mld hoger is dan wat in werkelijkheid bij de effectieve conjunctuur het geval zal zijn. Dat staat gelijk met het verschil tussen de effectief aan te houden reële bbp - groei in 2009 van -3,8 % en de trendgroei die we hanteren in onze analyse van 1,23 %. Voorts corrigeren we de opbrengst van de registratierechten ook met iets meer dan € 140 mln voor de tegenvallende conjunctuur op de vastgoedmarkt.

positief verschil zijn van € 300 mln. Dat heeft te maken met een gunstiger trendgroei in deze hypothesen. Tot en met 2013 blijft er evenwel een negatieve kloof. Valt de economische groei nog meer tegen dan zou bij ongewijzigd beleid de overschrijding van de effectieve primaire uitgaven in vergelijking met wat op basis van de structurele groei van de ontvangsten mogelijk is tegen 2014 nog altijd bijna € 450 mln bedragen.

Conclusie.

Het fors oplopen van de tekorten bij ongewijzigd beleid (met een maximum van bijna 2 mld in 2010) is onmiskenbaar bepaald door de financieel-economische crisis en de reddingsoperaties die de Vlaamse regering heeft moeten ondernemen. Maar er is ook duidelijk in de laatste jaren van de vorige legislatuur een groeidynamiek in de begroting gelegd die niet in overeenstemming was en is met de structurele groeimogelijkheden. Daardoor vertrekt de nieuwe regeerperiode met een structureel te hoog niveau waarvan de gevolgen nog fors versterkt worden door de financieel-economische crisis.

Hoofdstuk 2– alternatieve begrotingstrajecten voor 2009 – 2014

1. Mogelijke aanpak van de budgettaire situatie in de periode 2010-2014

1.1. De probleemstelling

De hierboven samengevatte analyse van ongewijzigd beleid leidt tot enkele belangrijke conclusies:

- De budgettaire situatie is van die aard dat de doortrekking van constant beleid op de Vlaamse begroting – niet alleen in 2009 – 2010, maar ook in de daaropvolgende jaren – onvermijdelijk zal leiden tot tekorten en dat extra schuldenopbouw een feit zal zijn. De economische crisis en de budgettaire gevolgen ervan (voor de Vlaamse gemeenschap in hoofdzaak en bijna uitsluitend langs de ontvangstenzijde) zijn van die aard dat een dergelijke ontwikkeling bij constant beleid niet te vermijden valt. Bij ongewijzigd beleid ziet het er naar uit dat de Vlaamse begroting de volgende jaren een tekort zal optekenen, met uitzondering eventueel van het laatste jaar. Dat zou in dat geval zelfs ruimte voor nieuwe initiatieven grotendeels uitsluiten.
- Het is geenszins zo dat elk niveau van tekort en schuldopbouw zomaar kan aanvaard worden, meer in het bijzonder in het licht van de lange termijn houdbaarheid van de Vlaamse openbare financiën en de daarbij gehanteerde lange termijn doelstelling uit het pact 2020 (schuldenvrije positie). Bovendien moet rekening worden gehouden met toekomstige uitdagingen waarop de Vlaamse begroting zich moet voorbereiden (zie advies van juli 2008). Daarbij komt dat de scherpste van het probleem wordt versterkt omdat in de meest recente jaren (2008 – 2009) een groeidynamiek in de begroting is gelegd die niet in overeenstemming is te brengen met de structurele groei van de ontvangsten nu en in de komende jaren.

Deze evolutie moet worden rechtgetrokken om er voor te zorgen dat tegen het einde van de legislatuur (2014) de Vlaamse openbare financiën weer op een peil zijn gebracht dat nodig is om de lange termijn doelstellingen te halen. De realisatie van een schuldenvrije positie - zoals aangehouden in het pact 2020 – is daar een onderdeel van.

Ongewijzigd beleid leidt tot een schuldniveau dat voor Vlaamse normen ongekend is en het laat bovendien bij die ontwikkeling nog geen enkele ruimte voor nieuwe beleidsinitiatieven. Binnen een dergelijk traject ruimte voorzien door uitgaven te vervangen door andere uitgaven zal niet volstaan. Het traject zelf moet grondig worden omgebogen. Ruimte voor nieuwe beleidsinitiatieven zal pas kunnen gecreëerd worden als er maatregelen worden genomen

(ofwel langs de zijde van de uitgavendynamiek, ofwel langs de ontvangstenzijde of een combinatie van beide) die een impact hebben op de netto-beleidsruimte.

1.2. De basisprincipes voor deze begrotingsdoelstellingen

De geschetste evolutie van de Vlaamse openbare financiën in de komende regeerperiode bij ongewijzigd beleid is het resultaat van een te grote dynamiek op het einde van de vorige legislatuur en de zware financieel-economische crisis. Het eerste is expliciet het gevolg van budgettaire keuzen, het tweede is een factor die buiten de verantwoordelijkheid van het beleid ligt.

Om terug te keren naar een houdbaar begrotingstraject én een schuldenvrije Vlaamse Gemeenschap is het echter nodig om het tekort van 2009, dat het gevolg is van beide componenten, om te buigen naar een evenwicht. Voor 2009 is het niet meer realistisch te verwachten dat er nog aanzienlijke bijstellingen kunnen gebeuren. Bovendien is het niet te verantwoorden om dit jaar nog scherper op de rem te gaan staan en elke bijdrage van het Vlaamse relanceplan om de crisis te bestrijden daarmee mogelijks te hypothekeren. De begroting 2009 houden op het niveau waar we van uitgaan in hoofdstuk 1 zal al een nauwgezette opvolging vergen. De SERV gaat er dus van uit dat de te nemen maatregelen slechts een wezenlijke budgettaire impact kunnen hebben vanaf 2010. Deze maatregelen zullen dan wel een structureel recurrent effect moeten hebben, eenmalige maatregelen worden niet uitgesloten, maar het structureel effect moet voldoende substantieel zijn.

Om de huidige situatie om te buigen binnen deze krijtlijnen zijn verschillende trajecten mogelijk waarbij in elk geval substantiële maatregelen nodig zijn, hetzij langs de zijde van de uitgaven, hetzij langs de zijde van de ontvangsten of een combinatie van beide. De trajecten verschillen wel in de hoogte van de maatregelen en de spreiding ervan in de tijd. Deze verschillen vertalen de verschillende invalshoeken die kunnen aangehouden worden.

Het verschil tussen de mogelijke trajecten heeft grotendeels te maken met de schuldproblematiek:

- De mate waarin er nog schuld kan worden opgebouwd de komende jaren
- De snelheid waarmee de eventueel opgebouwde schuld dient worden afgebouwd

Een eerste optie houdt in dat de Vlaamse overheid het begrotingsjaar 2010 evenals de volgende jaren van deze legislatuur minstens in evenwicht afsluit. Afgezien van de onvermijdelijke schuldopbouw in 2009 zou er dus geen verdere schuld opgebouwd worden in deze legislatuur. Deze optie wordt vertaald naar het traject “Evenwicht 2010”.

Daarnaast heeft de Vlaamse overheid de optie om ook na 2009 nog in beperkte mate de schuld te laten toenemen, zonder dat dit de houdbaarheid van de Vlaamse begroting in gevaar mag brengen. In 2010 zou evenwel ook een substantiële inspanning moeten gebeuren die erin bestaat de structurele kloof (zie 2.2 van hoofdstuk 1) van de voorgaande jaren grotendeels of geheel weg te werken. Indien de structurele kloof voor 100% wordt weggewerkt in 2010 zal de inspanning in dat jaar groter zijn, hetgeen zich echter vertaalt in een kleinere schuldopbouw dan wanneer de structurele kloof voor 75% wordt weggewerkt.

Het tekort dat het gevolg is van de financieel-economische crisis zou dan gespreid over de volgende jaren moeten weggewerkt worden. Dit wordt verder uitgewerkt onder de “spreidingstrajecten”.

Binnen deze spreidingstrajecten dient men nog een keuze te maken over de snelheid waarmee de opgebouwde schuld dient te worden afgebouwd. In spreidingstraject 1 wordt op het einde van deze legislatuur nog een beperkt schuldniveau aanvaard. Binnen dit spreidingstraject kan na de structurele ingreep vanaf 2010 een groeipad van de primaire uitgaven worden aangehouden dat de groei van de primaire uitgaven weer op het toegelaten structurele groeipad brengt tegen 2014. Een spreidingstraject 2 zou erin bestaan om de schuld, exclusief KBC-schuld, terug volledig af te bouwen tegen 2014.

De gevolgen van beide trajecten verschillen in de mate dat er voor wordt gekozen om de structurele kloof in 2010 reeds geheel (100%) dan wel grotendeels (75%) weg te werken.

2. De becijfering van de verschillende varianten

Hoewel het antwoord op beide vragen inzake de schuldproblematiek kan resulteren in tal van verschillende begrotingstrajecten, heeft de SERV er voor gekozen om de budgettaire gevolgen voor 5 specifieke scenario's in kaart te brengen.

- Evenwicht 2010
- Spreidingstraject 1 gecombineerd met wegwerken van structurele kloof voor 75%
- Spreidingstraject 1 gecombineerd met wegwerken van structurele kloof voor 100%
- Spreidingstraject 2 gecombineerd met wegwerken van structurele kloof voor 75%
- Spreidingstraject 2 gecombineerd met wegwerken van structurele kloof voor 100%

Voor elk van deze trajecten wordt een overzicht gegeven van het niveau aan maatregelen die deze trajecten impliceren (meer inkomsten, minder uitgaven of een combinatie van beide), de beleidsruimte die beschikbaar is nadat de maatregelen genomen zijn en het effect voor de gesommeerde vorderingensaldi en het schuldniveau in 2014.

Het gemeten niveau aan maatregelen en eventuele beleidsruimte is telkens gemeten door de toegelaten uitgaven in de verschillende trajecten jaarlijks te vergelijken met de geraamde uitgaven bij ongewijzigd beleid.

Elk van de trajecten is becijferd op basis van het economisch basisscenario (zie hoofdstuk 1), maar daarnaast ook op basis van een gunstig en ongunstig economisch scenario.

De verschillende scenario's reageren uiteenlopend op conjunctuurschommelingen. Zo zal bij een gunstiger ontwikkeling van de conjunctuur in het "spreidingstraject 1" het toelaatbare groeipad van de primaire uitgaven iets verbeteren, maar een deel van de gunstigere ontwikkeling gaat ook naar schuldafbouw. Valt de economische groei daarentegen ongunstiger uit, dan zal de negatieve impact zich ook verdelen over de groeimogelijkheden en de schuldontwikkeling. Dit komt neer op een anticyclisch begrotingsbeleid.

Bij het "spreidingstraject 2" zal de economische dynamiek zich volledig vertalen naar de beleidsruimte, aangezien het schuldniveau niet kan wijzigen (procyclisch begrotingsbeleid).

Dit is ook het geval voor het traject "Evenwicht 2010". Dit traject impliceert ook dat de conjunctuurschommelingen zich integraal vertalen naar beleidsruimte, tenzij binnen dat traject expliciete aanpassingen aan de groei zouden toegepast worden in functie van de conjunctuur (zonder de mogelijkheid van tekorten bij tegenvallende conjunctuur).

2.1. Evenwicht 2010

Dit traject gaat ervan uit dat na het tekort van 2009 er in 2010 een nominaal evenwicht⁹ gerealiseerd wordt en dit evenwicht ook de komende jaren wordt aangehouden.

Op basis van het economisch basisscenario raamt de SERV dat hiervoor een inspanning nodig is van ongeveer € 1,9 mld, wat overeenstemt met bijna 8% van de primaire uitgaven in 2009. Het moet gaan om inspanningen waarvan het budgettair effect reeds volledig kan verrekend worden in 2010 en die de daaropvolgende jaren wordt aangehouden (afgezien van wat binnen begroting nodig is om de schuld van 2009 af te bouwen).

Samengevoegd voor de vijf jaar (2010-2014) komt dat uit op een inspanning van € 9,46 mld in het economisch basisscenario. Als we zouden rekenen op een gunstiger economisch scenario dan zou de gesommeerde inspanning voor de volle vijf jaar iets lager liggen: € 7,88 mld, bij een ongunstiger scenario geldt het omgekeerde (€ 9,64 mld).

⁹ Wat het nominaal evenwicht voor 2010 betreft vertrekt de SERV van de hypothese dat er in 2009 nog een nieuwe aangepaste rijksmiddelenbegroting wordt gestemd.

Maatregelen op jaarbasis gemeten of gesommeerd voor de volle legislatuur

Bij de voorstelling van noodzakelijke maatregelen wordt meestal nagelaten om aan te geven wat de basis is van de raming: gaat het over maatregelen op jaarbasis of gaat het over de som van de effecten over de verschillende jaren heen? Dat leidt tot misverstanden en spraakverwarring. Het meest essentiële is natuurlijk het bepalen wat het niveau is aan maatregelen op jaarbasis. Als op jaarbasis structureel (en dus aangehouden ook in de volgende jaren) een inspanning wordt gedaan van € 1 mld dan is gesommeerd over 5 jaar de inspanning € 5 mld. De regering zal over de gehele periode gemeten door die inspanning door te voeren en ook aan te houden € 5 mld minder uitgaven hebben kunnen doen (in de hypothese dat de inspanningen uitsluitend langs de uitgavenzijde gebeuren). De verhouding tussen de inspanning op jaarbasis en gesommeerd geeft een aanduiding van de spreiding over de jaren.

Bij dit traject zouden dan afgezien van de schuldfinanciering om het tekort van 2009 op te vangen geen extra schulden meer worden opgebouwd vermits de uitvoering van de begroting jaarlijks op evenwicht wordt afgesloten. Als technische hypothese veronderstellen we dat de contractuele voorzieningen van de financiële sector¹⁰ deze schuld voor een groot deel kunnen aflossen.

Deze quasi-schuldenvrije positie zou gepaard kunnen gaan met een beleidsruimte op jaarbasis die in 2014 zou oplopen tot € 1,63 mld. Na het doorvoeren van de recurrente maatregelen zou er dus in 2014 een dergelijk bedrag kunnen besteed worden aan nieuwe initiatieven die momenteel nog niet in de begroting zijn opgenomen (nieuwe beleidsinitiatieven).

¹⁰ Zoals bij ongewijzigd beleid passen we de hypothese toe dat respectievelijk in 2011 en 2013 door KBC de minimale rendementsvergoeding van 8,5 % betaald wordt. De opbrengst daarvan wordt in het gehanteerde model omgezet in een schuldvermindering.

Tabel 3 **samenvattende resultaten van het alternatief begrotingstraject “evenwicht 2010” (in € mln, tenzij anders aangegeven)**

	evenwicht vanaf 2010		
	basisscenario	gunstig scenario	ongunstig scenario
te nemen recurrente maatregelen op jaarbasis	-1.892	-1.577	-1.927
= gelijk aan % van de primaire uitgaven in 2009	-7,96%	-6,63%	-8,10%
waarvan budgettair effect in 2010 (in %)	100,00%	100,00%	100,00%
gesommeerd voor de periode 2010 - 2014 (a)	-9.462	-7.884	-9.636
beleidsruimte na maatregelen op kruissnelheid in 2014	1.625	1.935	1.242
waarvan budgettair in 2011 (in %)	19,20%	12,16%	9,80%
waarvan budgettair in 2012 (in %)	37,71%	29,80%	24,44%
waarvan budgettair in 2013 (in %)	67,39%	64,12%	61,55%
gesommeerd voor de periode 2010 - 2014 (b)	3.644	3.988	2.432
waarvan voor aflossing schuld 2009 binnen begroting*	-463	-216	-463
netto gesommeerde beleidsruimte (a + b)	-6.281	-4.112	-7.666
netto gecumuleerde saldi 2009 - 2014	-595	-595	-595
schuld exclusief financiële injecties 2014	0	0	0

*er wordt aangenomen dat in ieder traject (zoals ook in ongewijzigd beleid) een deel schuld kan worden afgelost buiten begroting met vergoedingen betaald door de financiële sector.

2.2. Spreidingstraject 1 (twee varianten)

2.2.1 Spreidingstraject 1, *variant wegwerken kloof 75%*

Spreidingstraject 1 is afgestemd op het in overeenstemming brengen van de groeidynamiek van de Vlaamse begroting met een structureel groeipad. De meest recente jaren is de Vlaamse begroting daar fors van afgeweken en dat moet weggewerkt worden. Bij het wegwerken voor 75 % vergt dat op zeer korte termijn een recurrente inspanning van iets meer dan € 1 mld, door te trekken in de volgende jaren. Daarmee is de volledige structurele kloof nog niet volledig weggewerkt. Daarom moet de groei van de primaire uitgaven iets onder de structurele groei van de ontvangsten blijven, tenzij de te nemen recurrente maatregelen ook inwerken langs de ontvangsten.

Daarnaast blijft de economische crisis verantwoordelijk voor een belangrijk tekort en zolang de feitelijke economische groei onder de trendgroei blijft wordt dat bij afstemming op de structurele groei van de ontvangsten niet weggewerkt. De structurele groei van de ontvangsten corrigeert de feitelijke groei immers voor het tegenvallende conjunctuureffect. Pas vanaf 2011 komt de feitelijk verwachte groei uit boven de trendgroei en levert een afstemming

op de structurele groei van de ontvangsten extra middelen op om het tekort te verminderen. Er is echter in dit alternatief nog rekening te houden met nominale tekorten tot en met 2013. In 2014 is er opnieuw een overschot, niet alleen in het economisch basisscenario en in het gunstige scenario, maar ook in de minder gunstige variant. De totale schuld van het ministerie van de Vlaamse gemeenschap zou tegen 2014 nog lichtjes boven het niveau van 2009 liggen, maar op een duidelijk lager niveau dan bij ongewijzigd beleid. Het schuldniveau exclusief KBC-operatie zou naar gelang van het economisch scenario variëren van € 1,4 mld tot € 2,5 mld, wat zou overeenstemmen met een maximum van 9 % van de ontvangsten. Dit schuldniveau ligt ongeveer € 600 mln onder de netto gecumuleerde saldi in de periode 2009-2014 omwille van de technische hypothese inzake de contractueel voorziene vergoedingen van de financiële sector ten belope van dat bedrag.

Ter vergelijking: tussen eind 2003 en eind 2008 is een schuld afgelost van € 1,7 mld, exclusief de schuldaflossing ten voordele van de lokale besturen (€ 630 mln) en de opbouw van reserves op het zorgfonds en op het toekomstfonds (uiteindelijk ingezet voor de injecties in de financiële sector).

Tenslotte kan men de gecumuleerde saldi in dit traject ook vergelijken met het ongewijzigd beleid waar het gaat om gecumuleerde saldi die oplopen tot € - 6,8 mld.

Tabel 4 **samenvattende resultaten van het alternatief begrotingstraject**
“spreidingstraject 1 bij kloof 75 %” (in € mln, tenzij anders aangegeven)

	spreidingstraject 1, 75%		
	basisscenario	gunstig scenario	ongunstig scenario
te nemen recurrente maatregelen op jaarbasis	-1.035	-930	-1.167
= gelijk aan % van de primaire uitgaven in 2009	-4,35%	-3,91%	-4,91%
waarvan budgettair effect in 2010 (in %)	100,00%	100,00%	95,10%
gesommeerd voor de periode 2010 - 2014 (a)	-5.175	-4.648	-5.775
beleidsruimte na maatregelen op kruissnelheid in 2014	561	939	355
waarvan budgettair in 2011 (in %)	0,05%	8,76%	0,00%
waarvan budgettair in 2012 (in %)	26,13%	33,92%	23,53%
waarvan budgettair in 2013 (in %)	63,10%	66,49%	62,68%
gesommeerd voor de periode 2010 - 2014 (b)	1.062	1.964	662
netto gesommeerde beleidsruimte (a + b)	-4.112	-2.684	-5.113
netto gecumuleerde saldi 2009 - 2014	-2.764	-2.023	-3.148
schuld exclusief financiële injecties 2014	2.169	1.428	2.553

2.2.2 Spreidingstraject 1, *variant wegwerken kloof 100%*

Deze variant binnen het spreidingstraject 1 vertrekt van de hypothese dat de structurele kloof die de voorbije jaren werd opgebouwd volledig wordt weggewerkt in 2010. De inspanning die moet geleverd worden in 2010 bedraagt dan € 1,3 mld. Door deze bijkomende inspanning ontstaat er meer beleidsruimte in de volgende jaren van de legislatuur, aangezien spreidingstraject 1 in beide varianten vertrekt van een toelaatbaar uitgavenniveau in 2014 dat identiek is. Daarnaast zal het schuldniveau in 2014 lager zijn dan in de variant van 75% omdat het saldo in de periode 2010-2013 telkens beter is. In 2010 komt het neer op een verbetering van het saldo van € 270 mln (de bijkomende inspanningen vertalen zich volledig naar het saldo), de jaren daarna vermindert dit stelselmatig omdat een deel wordt vertaald naar bijkomende beleidsruimte.

Tabel 5 samenvattende resultaten van het alternatief begrotingstraject
 “spreidingstraject 1 bij kloof 100 %” (in € mln, tenzij anders aangegeven)

	spreidingstraject 1, 100%		
	basisscenario	gunstig scenario	ongunstig scenario
te nemen recurrente maatregelen op jaarbasis	-1.304	-1.191	-1.393
= gelijk aan % van de primaire uitgaven in 2009	-5,48%	-5,01%	-5,86%
waarvan budgettair effect in 2010 (in %)	100,00%	100,00%	99,34%
gesommeerd voor de periode 2010 - 2014 (a)	-6.520	-5.953	-6.957
beleidsruimte na maatregelen op kruissnelheid in 2014	783	1.154	534
waarvan budgettair in 2011 (in %)	5,98%	10,98%	0,00%
waarvan budgettair in 2012 (in %)	31,35%	35,83%	25,69%
waarvan budgettair in 2013 (in %)	65,29%	67,24%	62,87%
gesommeerd voor de periode 2010 - 2014 (b)	1.586	2.469	1.006
netto gesommeerde beleidsruimte (a + b)	-4.934	-3.484	-5.951
netto gecumuleerde saldi 2009 - 2014	-1.942	-1.223	-2.310
schuld exclusief financiële injecties 2014	1.347	628	1.715

2.3. Spreidingstraject 2 (twee varianten)

2.3.1 Spreidingstraject 2, *variant wegwerken kloof 75%*

Het spreidingstraject 2 gaat er van uit dat er in het begin van de legislatuur nog schuld kan opgebouwd worden, maar dat die schuld in ieder geval tot 0 herleid moet worden in 2014. Op het einde van de legislatuur geeft dit wat de schuld betreft dus een gelijkaardig resultaat als

het traject “Evenwicht 2010”, maar de inspanning wordt gespreid over verschillende jaren. Net zoals het traject “Evenwicht 2010” gaat het om een procyclisch begrotingspad.

Het verschil met spreidingstraject 1 is dat er een grotere beperking wordt opgelegd aan de groeidynamiek om op die manier de schuld minder snel te laten toenemen en daarna sneller te laten afnemen.

Een dergelijk alternatief begrotingstraject vergt tegen het einde van de regeerperiode substantiële overschotten om de schulddoelstelling te kunnen realiseren. Vanaf 2013 zijn overschotten nodig die tegen 2014 naar gelang van het scenario oplopen van ongeveer € 860 tot iets meer dan € 1 mld.

Tabel 6 **samenvattende resultaten van het alternatief begrotingstraject**
“spreidingstraject 2 bij kloof 75 %” (in € mln, tenzij anders aangegeven)

	spreidingstraject 2, 75%		
	basisscenario	gunstig scenario	ongunstig scenario
te nemen recurrente maatregelen op jaarbasis	-1.309	-1.023	-1.710
= gelijk aan % van de primaire uitgaven in 2009	-5,50%	-4,30%	-7,19%
waarvan budgettair effect in 2010 (in %)	88,87%	99,06%	73,76%
gesommeerd voor de periode 2010 - 2014 (a)	-6.391	-5.103	-7.666
beleidsruimte na maatregelen op kruissnelheid in 2014	69	525	0
waarvan budgettair in 2011 (in %)	0,00%	0,00%	
waarvan budgettair in 2012 (in %)	0,00%	25,81%	
waarvan budgettair in 2013 (in %)	60,78%	63,05%	
gesommeerd voor de periode 2010 - 2014 (b)	110	991	0
netto gesommeerde beleidsruimte (a + b)	-6.281	-4.112	-7.666
netto gecumuleerde saldi 2009 - 2014	-595	-595	-595
schuld exclusief financiële injecties 2014	0	0	0

2.3.2 Spreidingstraject 2, *variant wegwerken kloof 100%*

Net zoals bij spreidingstraject 1 heeft de SERV een variant doorgerekend waarbij de structurele kloof voor 100% wordt weggewerkt in 2010. Aangezien spreidingstraject 2 inhoudt dat er geen schuld meer is in 2014, heeft deze variant geen impact op het schuldniveau op het einde van de legislatuur. Dit betekent dat de bijkomende inspanning zich integraal vertaalt naar bijkomende beleidsruimte.

Tabel 7 **samenvattende resultaten van het alternatief begrotingstraject**
“spreidingstraject 2 bij kloof 100 %” (in € mln, tenzij anders aangegeven)

	spreidingstraject 2, 100%		
	basisscenario	gunstig scenario	ongunstig scenario
te nemen recurrente maatregelen op jaarbasis	-1.422	-1.227	-1.605
= gelijk aan % van de primaire uitgaven in 2009	-5,98%	-5,16%	-6,75%
waarvan budgettair effect in 2010 (in %)	97,21%	100,00%	92,54%
gesommeerd voor de periode 2010 - 2014 (a)	-7.072	-6.135	-7.904
beleidsruimte na maatregelen op kruissnelheid in 2014	423	966	138
waarvan budgettair in 2011 (in %)	0,00%	8,95%	0,00%
waarvan budgettair in 2012 (in %)	24,46%	34,01%	11,84%
waarvan budgettair in 2013 (in %)	62,68%	66,46%	60,29%
gesommeerd voor de periode 2010 - 2014 (b)	791	2.022	238
netto gesommeerde beleidsruimte (a + b)	-6.281	-4.112	-7.666
netto gecumuleerde saldi 2009 - 2014	-595	-595	-595
schuld exclusief financiële injecties 2014	0	0	0

Hoofdstuk 3– beleidsruimte en aanwending ervan in de afgelopen legislatuur

In het begrotingsadvies van juli 2007 en in het evaluatierapport van januari 2009 hebben we reeds een analyse voorgesteld van de evolutie van de beleidsruimte en de aanwending ervan in de legislatuur 2004 – 2009. In dit hoofdstuk worden deze analyses verder geactualiseerd en op een aantal onderdelen verfijnd. De actualisering heeft in het bijzonder betrekking op het integreren van de meest recente gegevens: met name de uitvoering van de begroting 2008 en de prefiguratie van de realisaties in 2009. De verfijning is er vooral op gericht om op een meer accurate manier te meten in welke mate de netto beleidsruimte in de loop van de legislatuur is geëvolueerd in vergelijking met de raming ervan bij het begin van de legislatuur (verder aangeduid met MJB 2004) en in welke mate deze beleidsruimte met nieuwe beleidsinitiatieven is ingevuld.

De methode en de wijzigingen daarin t.a.v. de vorige analyses worden kort toegelicht in bijlage 4.

We bespreken achtereenvolgens de algemene resultaten (punt 2), vervolgens de belangrijkste componenten die verantwoordelijk zijn voor de uitbreiding van de oorspronkelijke beleidsruimte (punt 3), de aanwending van de totale beleidsruimte (initiële en uitbreiding ervan) met uitsplitsing over de verschillende beleidsdomeinen (punt 4), het niet aangewende deel van de beleidsruimte en de verrichtingen buiten begroting (punt 5) en we sluiten tenslotte af met een algemene vergelijking tussen de beleidsruimte in de afgelopen legislatuur en de mogelijke beleidsruimte in de volgende regeerperiode (punt 6). Vooraf geven we een korte toelichting bij het begrip beleidsruimte en de meting ervan (punt 1).

Bij onze analyse hoort een belangrijke kanttekening. Ten gronde analyseren we wat er met de beleidsruimte in de afgelopen regeerperiode gebeurd is “binnen begroting” (dus met verrichtingen die impact hebben op het vorderingensaldo zoals het gemeten wordt in de overheidsrekeningen van het INR). Het was de uitdrukkelijke bedoeling van de regering om beleidsruimte ook uit te breiden met verrichtingen buiten begroting, in het bijzonder via pps – constructies. In een analyse “binnen begroting” komen die uiteraard niet aan bod tenzij ze in de loop van de betrokken jaren aanleiding zijn geweest tot betalingen vanuit de begroting (bijv. onder de vorm van toelagen of beschikbaarheidsvergoedingen). We zullen echter (zie punt 5) wel enige indicaties geven over wat er aan extra beleidsruimte is geweest en aangewend buiten begroting.

1. Van bruto beleidsruimte naar netto beleidsruimte

Beleidsruimte in een bepaald jaar is in principe gelijk aan de extra uitgaven of extra lastenverlagingen die een regering kan doen in vergelijking met het lopend begrotingsjaar. Die beleidsruimte komt uiteraard in eerste instantie tot stand door de extra middelen waarover de regering kan beschikken in vergelijking met de uitgangssituatie. Stijgen de middelen bijv. met € 1 mld dan kan de regering in het volgend begrotingsjaar in theorie € 1 mld meer uitgaven doen of beslissen om deels meer uitgaven te doen en deels belastingen te verlagen. De beleidsruimte wordt echter niet alleen bepaald door de evolutie van de middelen, ook de evolutie van de begrotingsdoelstellingen (of begrotingsnormen) is van belang. Stel dat voor het lopend begrotingsjaar een overschot vereist is van € 300 mln en volgend jaar slechts een evenwicht wordt vooropgezet dan is er nog een extra van € 300 mln aan beleidsruimte bovenop de stijging van de middelen.

Daarmee is de bruto beleidsruimte bepaald. De netto beleidsruimte is in de praktijk kleiner omdat er ook moet rekening gehouden worden met het feit dat de begrotingsuitgaven sowieso toenemen zonder enige expliciete beleidswijziging: op de loonuitgaven en de sociale uitkeringen moet er bij overschrijding van de spilindex een aanpassing zijn van 2 %, andere uitgaven worden eveneens aangepast aan de index (geheel of gedeeltelijk) en sommige uitgaven groeien per definitie met vooraf vastgelegde percentages of zijn onderworpen aan de evolutie van bepaalde parameters. Daarnaast zijn sommige uitgaven beslist in een vorige periode nog niet op kruissnelheid en is bij ongewijzigd beleid ook rekening te houden met extra uitgaven. Al deze uitgaven bij ongewijzigd beleid komen in mindering op de bruto beleidsruimte.

De aldus bekomen netto beleidsruimte kan gemeten worden op jaarbasis of gecumuleerd voor een gehele legislatuur. In principe meten we de beleidsruimte telkens in recurrente termen.

Een theoretisch voorbeeld kan beide benaderingen (jaarbasis of gecumuleerd) illustreren:

	jaar 1	jaar 2	jaar 3	jaar 4	jaar 5	
jaar 1	50	50	50	50	50	250
jaar 2		50	50	50	50	200
jaar 3			50	50	50	150
jaar 4				50	50	100
jaar 5					50	50
op jaarbasis	50	100	150	200	250	
gecumuleerd						750

Stel dat er jaarlijks een recurrente extra netto beleidsruimte is van 50, dan zal op het einde van de periode (jaar 5) bovenop ongewijzigd beleid er 250 beleidsruimte zijn op jaarbasis.

Dergelijke evolutie zou toelaten om bovenop ongewijzigd beleid in alle jaren te samen voor 750 extra uitgaven te doen. Dat laatste staat gelijk met de beleidsruimte gecumuleerd voor de gehele legislatuur.

2. De regeerperiode 2004 – 2009: algemene resultaten

De hieronder besproken algemene resultaten zijn afgeleid van een meer gedetailleerde analyse over de vergelijking tussen de effectieve beleidsruimte in 2004 – 2009 versus de initiële beleidsruimte. Deze meer gedetailleerde analyse is samengevat in enkele schema's in bijlage 5.

Bij de bespreking van de algemene resultaten maken we het onderscheid tussen enerzijds de periode 2004 – 2008 en anderzijds 2009. De resultaten van beide deelperiodes worden vervolgens samengevoegd voor de gehele legislatuur. De resultaten van de eerste deelperiode (2004 – 2008) zijn gebaseerd op effectieve realisaties (dus niet de begrotingskredieten, maar de effectieve uitvoering ervan). De resultaten voor 2009 zijn gebaseerd op onze raming van de prefiguratie van de begrotingsresultaten (die overigens substantieel afwijken van de begrotingsvooruitzichten, zie hoger).

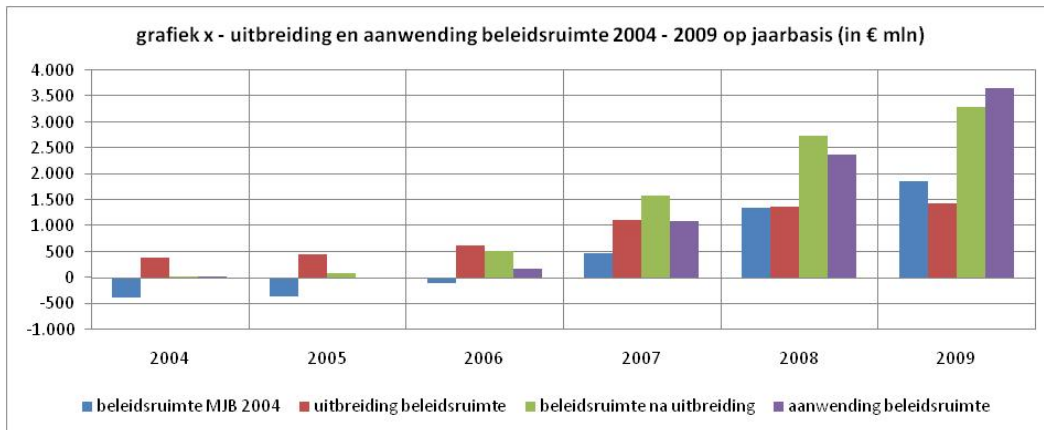
In de bespreking hieronder wordt in eerste instantie verwezen naar de “oorspronkelijke beleidsruimte”. Dat is de netto beleidsruimte voor nieuwe beleidsinitiatieven bovenop ongewijzigd beleid zoals ze in juni 2004 door de Vlaamse administratie werd ingeschat en aan de regeringsonderhandelaars gepresenteerd. Om de vergelijkbaarheid met de effectieve resultaten te vergemakkelijken is die beleidsruimte gecorrigeerd voor enkele technische elementen (zie bijlage).

De “uitbreiding van de beleidsruimte” is gelijk aan de som van de verschillende factoren (zie verder) die er voor gezorgd hebben dat in de loop van de regeerperiode de feitelijke netto beleidsruimte groter werd.

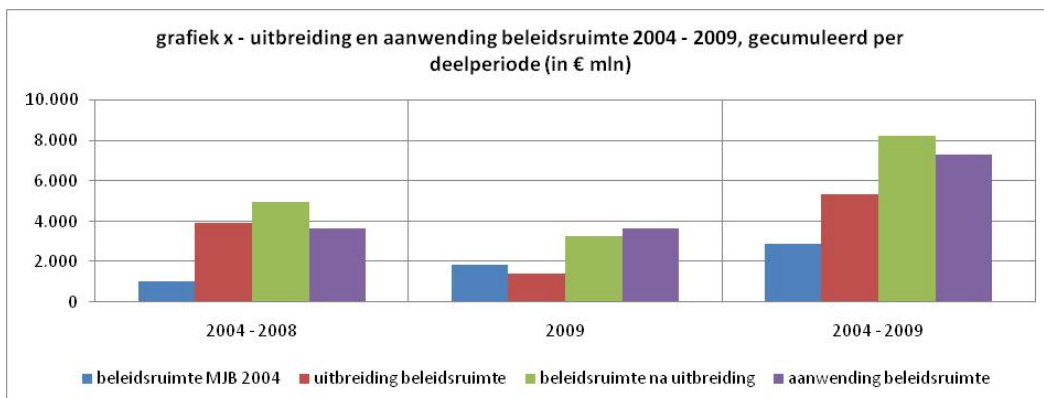
De “aanwending van de beleidsruimte” is gelijk aan de uitgaven voor nieuwe beleidsinitiatieven (bovenop ongewijzigd beleid) en de middelen ingezet voor extra lastenverlagingen bovenop de impact van lastenverlagingen die al in voege ware voor de start van de regering. Onder deze nieuwe beleidsinitiatieven rekenen we ook de extra inspanningen die de Vlaamse regering bovenop de oorspronkelijke voorzieningen heeft gedaan voor het opbouwen van een reserve op het zorgfonds, maar die uiteraard omwille van reservering een positieve impact hebben gehad op het saldo.

In bijgevoegde grafieken 1a en 1b is samengevat hoe de oorspronkelijk geraamde beleidsruimte werd uitgebreid en wat daarvan voor nieuwe beleidsinitiatieven is aangewend: respectievelijk gemeten op jaarbasis en gecumuleerd per deelperiode (voor de deelperiode “2009” stemmen beide resultaten uiteraard overeen).

Grafiek 1a



Grafiek 1b



Over de periode 2004 – 2008 voorzag de oorspronkelijke raming een netto beleidsruimte van € 1 mld. De netto beleidsruimte werd overigens pas verwacht vanaf 2007, in de voorafgaande jaren moest er volgens de oorspronkelijke voorzieningen bespaard worden (gecumuleerd voor 2004 – 2006 € 916 mln).

In realiteit is al vanaf 2004 deze beleidsruimte uitgebreid, vooral in de jaren vanaf 2006 op een substantiële manier. Over de gehele periode 2004 – 2008 kon de regering gecumuleerd uiteindelijk beschikken over een beleidsruimte die bijna 5 maal groter was dan wat op tafel lag bij de vorming van de regering (€ 5 mld versus € 1 mld). Terwijl op jaarbasis volgens de oorspronkelijke ramingen het niveau aan nieuwe initiatieven in 2008 mocht uitkomen op ongeveer € 1,4 mld is dat in de praktijk opgetrokken tot € 2,7 mld. Dat heeft er dan ook toe geleid dat het oorspronkelijk afgesproken niveau aan nieuwe beleidsinitiatieven bij de vorming

van de regering (het zogenaamde “atoma – schriftje”) in de loop van de jaren fors kon uitgebreid worden met bijkomende nieuwe initiatieven.

Tot en met eind vorig jaar werd dezelfde dynamiek ook verwacht voor 2009. De hoger al besproken resultaten voor 2009 hebben dat grondig omgegooid. De extra netto beleidsruimte die tegen 2008 op jaarbasis was opgelopen tot € 2,7 mld neemt nog toe (€ 3,3 mld), maar in een beperktere mate (overigens voor het grootste deel door eenmalige operaties, zie verder). Die beperking belet niet dat voor de gehele periode 2004 – 2009 er een gecumuleerde netto beleidsruimte is tot stand gekomen van € 8,3 mld of bijna 2,9 maal groter dan oorspronkelijk geraamd.

Tot en met 2008 is de aanwending van deze beleidsruimte (en gecorrigeerd voor de extra reserveringen in het zorgfonds) systematisch onder de beschikbare beleidsruimte gebleven: oplopend van € 7 mln in 2004 tot € 498 mln in 2007, in 2008 blijft de aanwending nog € 356 mln onder de beschikbare netto beleidsruimte. De dynamiek in de begroting 2009 was bijzonder groot, de aangewende beleidsruimte stijgt dan ook fors. Maar door een duidelijke omslag in de beleidsruimte leidt dat wel tot een aanwending in 2009 die € 373 mln hoger is dan wat aan beleidsruimte effectief beschikbaar is.

Globaal zal – in geval onze hypothesen voor 2009 worden gerealiseerd – de regering gecumuleerd voor de volledige periode 2004 – 2009 bijna € 1 mld beschikbare beleidsruimte niet aangewend hebben. Wat daar mee gebeurd is komt verder aan bod.

3. Uitbreiding van de netto beleidsruimte: belangrijkste componenten

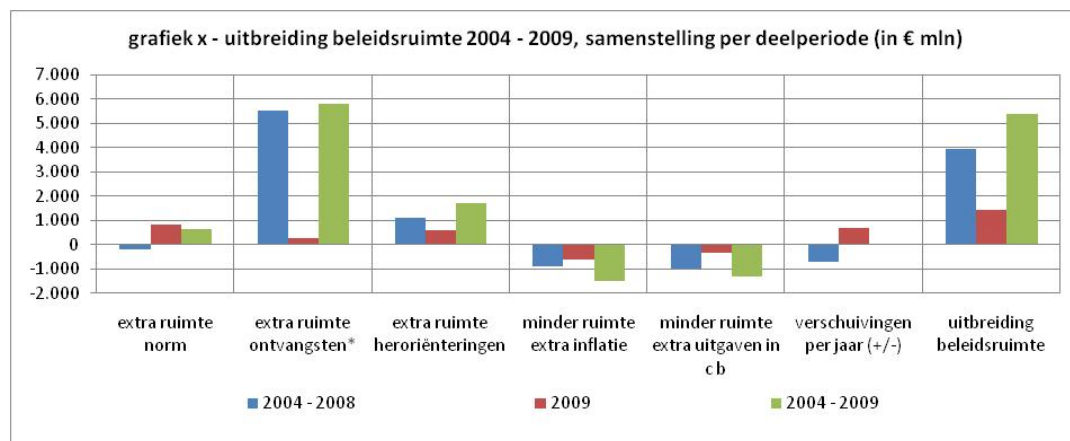
Grafiek 2 geeft een overzicht van de componenten die aanleiding hebben gegeven tot uitbreiding van de oorspronkelijke beleidsruimte. We onderscheiden 6 componenten. In eerste instantie de vereiste begrotingsdoelstellingen (norm): versoepeling ervan geeft meer beleidsruimte, een strengere norm geeft minder beleidsruimte.

Ten tweede de ontvangsten: als de ontvangsten beter uitvallen dan verwacht is er extra beleidsruimte, vallen ze slechter uit dan is er minder beleidsruimte.

De vier overige componenten hebben te maken met de feitelijke evolutie van de uitgaven bij ongewijzigd of constant beleid en met de weerslag van eenmalige operaties onder de vorm van verschuivingen van uitgaven over de jaren heen. De groei van de uitgaven bij ongewijzigd beleid wordt in belangrijke mate beïnvloed door inflatie, in het bijzonder (maar niet uitsluitend) via de aanpassingen van lonen en toelagen aan de evolutie van de gezondheidsindex. Hogere inflatie dan aanvankelijk ingeschat leidt sowieso tot een grotere dynamiek en beperkt de netto

beleidsruimte, afgezien van het feit dat hogere inflatie ook meer ontvangsten oplevert. Andere factoren binnen constant beleid kunnen ook een rol spelen. Uitgaven die bijv. conjunctuurgebonden zijn zullen bij tegenvallende conjunctuur sneller toenemen. Voor de Vlaamse begroting is dat – in tegenstelling met het federale niveau (werkloosheidsuitkeringen) – verwaarloosbaar (het kan het zelfs in omgekeerde richting werken). Maar andere elementen kunnen meespelen: bijv. het feit dat vroeger aangegane verbintenissen sneller of integendeel minder snel aanleiding geven tot uitgaven (evolutie van de impliciete schuld). Tenslotte kan de regering ook beleidsruimte creëren door binnen ongewijzigd beleid besparingen of heroriënteringen door te voeren, waardoor middelen worden vrijgemaakt om nieuwe beleidsinitiatieven te nemen. In het regeerakkoord was dat overigens een expliciete doelstelling.

Grafiek 2



(*) ontvangsten zijn in deze grafiek na toepassing van een aantal ESR - aanrekeningscorrecties.

3.1. De evolutie van de begrotingsnorm (het aan Vlaanderen opgelegde overschot)

De opgelegde begrotingsnormen t.a.v. de Vlaamse gemeenschap zijn in de afgelopen regeerperiode vastgelegd in jaarlijks overleg tussen de verschillende overheden. In principe wordt daarbij voor Vlaanderen nog altijd vertrokken van het zogenaamde “streng scenario” van de HRF van 1999, maar aangepast met technische correcties en vooral met afspraken over extra inspanningen en eventuele compensatie van die extra inspanningen op een later tijdstip.

De evolutie ervan is grondig besproken in het SERV – begrotingsadvies van juli 2007 en voor 2008 in het januarirapport van 2009.

Cruciaal voor 2008 is de weigering van Vlaanderen om de door federaal gevraagde extra inspanning als begrotingsdoelstelling voorop te zetten. De gevraagde inspanning bedroeg €

361 mln bovenop wat oorspronkelijk voorzien was voor 2008 (€ 36 mln). Vlaanderen heeft dat geweigerd¹¹, voor de becijfering van de evolutie van de beleidsruimte houden we het dan ook op het oorspronkelijke bedrag.

Voor 2009 werd aanvankelijk boven het ondertussen afgesproken evenwicht ook een extra inspanning gevraagd, maar naderhand werd dat geannuleerd. Meer zelfs, in de praktijk is binnen de scenario's voor het stabiliteitsprogramma en de begroting 2009 (aangepaste rijksbegroting) aanvaard dat ook de deelgebieden een tekort mogen realiseren in 2009 van 0,3 % van het bbp, voor Vlaanderen zou dat overeenstemmen met een tekort van € 656 mln als vooropgezet maximaal tekort.

Uit grafiek 2 blijkt dat voor de periode 2004 – 2008 de begrotingsnorm aanleiding is geweest tot een beperkte inkrimping van de oorspronkelijke beleidsruimte (dus een gecumuleerde vereiste extra inspanning van € 185 mln). De normdoelstelling voor 2009 (aanvankelijk in 2004 gold een overschot van € 160 mln) is substantieel versoepeld met extra beleidsruimte tot gevolg. Voor de gehele periode 2004 – 2009 gaat dat over een feitelijke versoepeling van € 631 mln, versoepeling die uiteraard samenhangt met de financiële en economische crisis.

3.2. De evolutie van de ontvangsten (extra ontvangsten)

Het gros van de uitbreiding van de beleidsruimte is – zoals verwacht – afkomstig van extra ontvangsten bovenop de oorspronkelijke ramingen. Tegen 2008 waren ontvangsten van de Vlaamse gemeenschap al opgelopen tot € 1,9 mld extra middelen op jaarbasis (nominaal 8,7 % extra)¹². Dat wil zeggen dat de Vlaamse gemeenschap gecumuleerd over de jaren 2004 – 2008 over € 5,7 mld meer middelen beschikte dan oorspronkelijk werd voorzien.

Op jaarbasis zal volgens onze ramingen 2009 ook nog altijd boven de oorspronkelijke raming komen, maar uitgesproken veel minder dan het geval was tot en met 2008. We rekenen op een extra ontvangst in 2009 in vergelijking de ramingen van 2004 van amper € 271 mln (op jaarbasis gemeten). Gecumuleerd voor de gehele periode 2004 – 2009 komt dat neer op een extra aan ontvangsten en beschikbaar voor extra beleidsruimte van bijna € 5,9 mld¹³.

Grafiek 3 geeft aan van waar die extra ontvangsten afkomstig zijn. Gecumuleerd voor de gehele periode 2004 – 2009 is iets meer dan 22 % van de extra ontvangsten (boven op de oorspronkelijke raming) afkomstig van extra federale dotaties (€ 1,35 mld). De verwachte evolutie in 2009 zal dat overigens negatief beïnvloeden: op jaarbasis zullen bij de nu

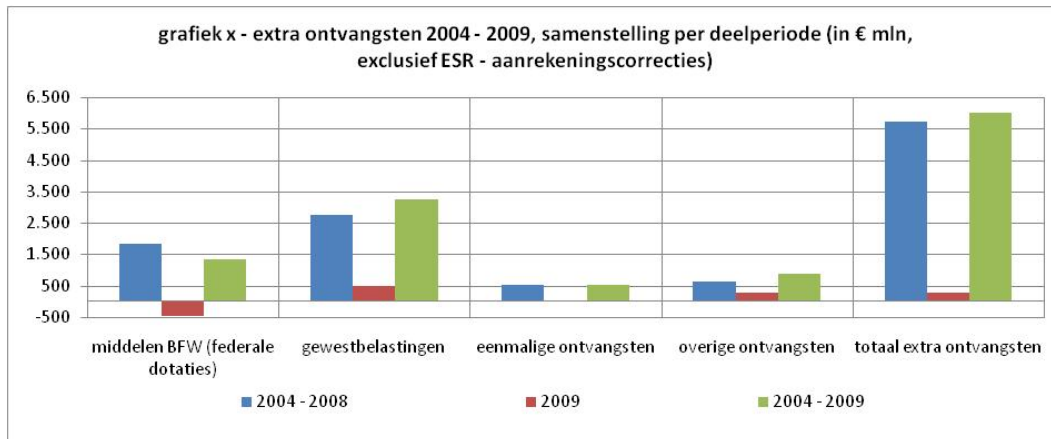
¹¹ In de praktijk heeft Vlaanderen een overschot gehaald (inclusief de vooruitgeschoven betalingen van 2009 naar 2008, maar exclusief de schuldovername van de gemeenten) dat toch niet ver afwijkt van wat federaal van de Vlaamse gemeenschap verwachtte.

¹² In deze cijfers is geen rekening gehouden met de achteraf toegepaste ESR – aanrekeningscorrecties.

¹³ De hier gerealiseerde (of voor 2009 geraamde) ontvangsten zijn gecorrigeerd voor de impact van genomen maatregelen die aanleiding geweest zijn tot lastenverlagingen. We voeren deze correctie in omdat deze lastenverlagingen uiteindelijk onderdeel zijn van de beleidsinitiatieven.

aangehouden hypothesen de ontvangsten in 2009 € 478 mln onder het oorspronkelijk geraamde cijfer liggen, terwijl in 2008 nog een extra geboekt werd van € 981 mln.

Grafiek 3



Onderstaand schema geeft aan dat de extra ontvangsten in de federale dotaties vooral te maken hebben met een uitgesproken hogere inflatie en een positievere ontwikkeling van de zogenaamde denataliteitscoëfficiënt¹⁴: respectievelijk gecumuleerd voor de gehele periode: € 2,53 mld en € 466 mln.

De uitgesproken minder gunstige reële economische groei (gemiddeld 2,04 % verwacht en uiteindelijk maar 0,92 %) en de minder gunstige ontwikkeling van het Vlaamse aandeel in de opbrengst van de personenbelasting (PB, voor een stukje gecompenseerd door een iets beter dan oorspronkelijk geraamde verdeling van het aantal leerlingen) hebben een negatieve impact: gecumuleerd voor de gehele periode - € 1,42 mld en - € 356 mln.

De grootste bijdrage in de extra ontvangsten bovenop de oorspronkelijke ramingen komt van de gewestbelastingen. De groei van de gewestbelastingen werd in 2004 door iedereen te pessimistisch ingeschat. Al vanaf 2005 is de feitelijke groei uitgesproken veel hoger geweest. 2008 en 2009 hebben dat wat afgezwakt, maar niettemin is naar verwachting gecumuleerd voor de gehele periode een extra aan gewestbelastingen van € 3,24 mld (of bijna 16 % meer dan eerder geraamd). Een deeltje daarvan is “omgezet” in maatregelen met een lastenverlagend effect (€ 188 mln). Het zijn vooral de categorie “registratierechten - hypotheekrechten” (+ 39% hoger dan eerder geraamd) en “successierechten – schenkingsrechten” (+ 53 %) die daarvoor verantwoordelijk zijn. De jongste jaren is het

¹⁴ Die coëfficiënt wordt in de BFW toegepast op de BTW – overdracht en is afkomstig van de evolutie van het aantal inwoners jonger dan 18 jaar in die gemeenschap die de meest gunstige ontwikkeling kent: in de praktijk is dat de Franse gemeenschap. Voor het jaar 2009 bedraagt de coëfficiënt voor de Vlaamse gemeenschap 0,974 en voor de Franse gemeenschap 1,026. Dit is duidelijk een mechanisme in de BFW dat gunstig uitvalt voor Vlaanderen.

expansieve effect overigens sterk getemperd: terwijl in 2007 de effectieve ontvangsten nog bijna € 800 mln hoger waren dan de oorspronkelijke ramingen, wordt naar verwachting in 2009 nog maar een extra van € 484 mln.

Schema

SCHEMA "2004 - 2009 : effectieve "samengevoegde en gedeelde belastingen" versus initiële ramingen MJB 2004 (in € mln)"					
samengevoegde en gedeelde belastingen	1.350	reële bbp - groei	-1.416	gemiddelde groei in MJB	2,04%
				gemiddelde groei effectief	0,92%
		inflatie	2.532	gemiddelde inflatie in MJB	1,50%
				gemiddelde inflatie effectief	2,20%
		denataliteit	466	gemiddelde coëfficiënt MJB	1,0033
				gemiddelde coëfficiënt effectief	1,0185
		verdeling PB en leerlingenaantal	-356	gemiddeld aandeel Vlaanderen PB MJB	63,84%
				gemiddeld aandeel Vlaanderen PB effectief	63,29%
				gemiddeld aandeel Vlaanderen MJB	56,75%
				gemiddeld aandeel Vlaanderen effectief	56,91%
		overige	124		

De regering heeft in de afgelopen jaren ook de ontvangsten kunnen uitbreiden met een rits eenmalige ontvangsten: respectievelijk in het kader van afspraken met de federale overheid, maar ook door expliciete beslissingen hoofdzakelijk over verkoop van gebouwen en eigendommen in het algemeen. Deze eenmalige ontvangsten waren vooral gesitueerd in de eerste jaren, gecumuleerd voor de gehele periode 2004 – 2009 komen die uit op ongeveer € 525 mln.

3.3. Extra beleidsruimte door gewijzigde evolutie bij constant beleid

Bij de raming van de netto beleidsruimte is de inschatting van de groeidynamiek bij ongewijzigd beleid van groot belang. Het is onvermijdelijk dat in werkelijkheid de evolutie bij ongewijzigd beleid afwijkt van de oorspronkelijke ramingen, alleen al omdat een aantal essentiële parameters kunnen wijzigen.

We onderscheiden vier soorten aanpassingen die er in de praktijk zijn geweest op de evolutie ongewijzigd beleid.

3.3.1 Extra beleidsruimte door heroriënteringen binnen begroting

Een eerste component heeft een positieve impact op de beleidsruimte, met name heroriënteringen binnen de begroting op bestaande programma's om daardoor ruimte te voorzien voor nieuwe initiatieven. De meeste van deze heroriënteringen blijven binnen de verschillende beleidsdomeinen: de bevoegde minister kan nieuwe zaken op gang brengen door binnen zijn of haar budget te schuiven. Hoewel in het regeerakkoord dit als een expliciete doelstelling was opgenomen blijft het bijzonder moeilijk om op een eenduidige wijze deze heroriënteringen op te sporen en te becijferen. Onze raming is gebaseerd op de jaarlijkse analyse van de begrotingen. Op zich is dat niet het grootste probleem. Moeilijker is het om uit te maken of deze heroriënteringen al of niet recurrent werden doorgevoerd. In principe zijn we er bij de raming van uitgegaan dat deze heroriënteringen recurrent waren. Dat houdt mogelijk enige overschatting van dit effect.

Wat hebben die opgeleverd? In 2008 zouden de oorspronkelijke uitgaven bij ongewijzigd beleid € 407 mln lager zijn door de doorgevoerde heroriënteringen (te beginnen vanaf 2004). De netto beleidsruimte verhoogt uiteraard met hetzelfde bedrag. In 2009 zou daar nog een extra bijkomen van ongeveer € 170 mln. Globaal voor de gehele periode 2004 – 2009 zou voor € 1,7 mld vrijgemaakt zijn voor nieuwe initiatieven, meestal binnen het eigen beleidsdomein.

3.3.2 Minder beleidsruimte door extra indexeringen en overige effecten

De gemiddelde inflatie en de gemiddelde stijging van de gezondheidsindex werd in de oorspronkelijke meerjarenbegroting geraamd op 1,5 %. In werkelijkheid is ze duidelijk hoger uitgevallen: de gemiddelde inflatie bedroeg voor de gehele periode 2004 – 2009 2,2 % (voor de jaren 2004 – 2008 was het zelfs 2,6 %). De gemiddelde stijging van de gezondheidsindex bedroeg voor de gehele periode 2004 – 2009 bijna 2,6 %, in de periode 2004 – 2008 zelfs meer dan 3,2 %.

Onvermijdelijk leidt dat tot extra uitgaven en is dat een vermindering van de beleidsruimte voor nieuwe initiatieven. Op jaarbasis zal het extra inflatie-effect (bovenop wat al voorzien was in de oorspronkelijke meerjarenraming) opgelopen zijn tot € 600 mln. Voor de gehele periode 2004 – 2009 zullen er in vergelijking met de oorspronkelijke ramingen bijna 1,5 mld meer uitgaven nodig geweest zijn omwille van meer inflatie. Spijts de uitgesproken lagere inflatie in 2009 in vergelijking met verwacht werd is er ook nog in 2009 een substantieel effect.

We merken op dat deze extra prijseffecten langs de zijde van de uitgaven duidelijk lager zijn dan de extra prijseffecten die gespeeld hebben langs de zijde van de ontvangsten (zie bovenstaand schema): een extra over de gehele periode heen van € 2,5 mld (en dan nog uitsluitend gemeten op de federale overdrachten in het kader van de BFW).

Overige factoren kunnen het uitgavenniveau extra belasten. Onder deze “overige effecten” zijn er diverse zaken aan de orde¹⁵. Eén factor is hieronder in ieder geval ook aanwezig: de impact van minder of meer onderbenutting. Als de onderbenutting van de voorziene begrotingskredieten in realiteit lager is (dus een hogere aanwending van de kredieten) dan wat in de oorspronkelijke ramingen was voorzien dan drukt dat de groei van de uitgaven en wordt de beleidsruimte beperkter. Als de onderbenutting daarentegen groter is (dus minder aanwending van kredieten) doet het omgekeerde zich voor. Onder deze “overige effecten” is ook de weerslag van de eventuele afwijking op diverse reglementaire parameters begrepen (bijv. leerlingenevolutie met impact op onderwijzend personeel, werkingstoelagen,).

Op basis van onze raming zou de netto impact van al deze factoren over de gehele periode negatief geweest zijn voor de beleidsruimte en dus aanleiding zijn geweest tot extra uitgaven in ongewijzigd beleid. Het effect zou iets kleiner zijn dan het effect van extra inflatie (€ 1,3 mld).

3.3.3 De weerslag van verschuivingen over de jaren heen

In de afgelopen jaren heeft de regering een aantal toelagen geschoven tussen de jaren heen door sommige toelagen vroeger uit te betalen dan het jaar waarop ze betrekking hebben. Wanneer de verschuiving netto aanleiding is tot extra uitgaven in een bepaald jaar dan is dat in principe ten koste van ruimte voor nieuw beleid in dat jaar. In het omgekeerde geval creëert men extra ruimte voor nieuw beleid. Dat is duidelijk het geval geweest in 2009, de vorige jaren was het omgekeerde het geval. Die verschuivingen zijn uiteindelijk binnen de geanalyseerde periode gebleven en het effect is dan ook over de gehele periode 2004 – 2009 nul. Op jaarbasis is dat natuurlijk niet het geval.

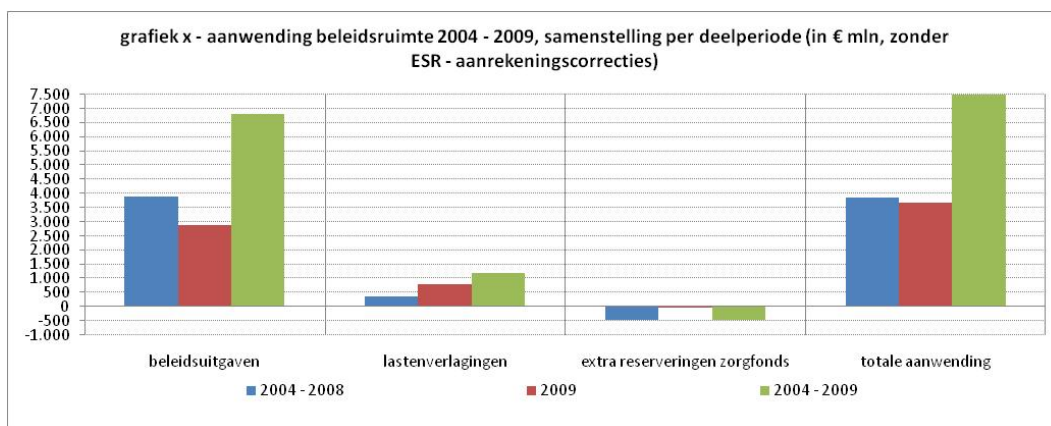
¹⁵ Methodologisch is dit onderdeel moeilijk precies te becijferen. Daarom is het ook in de door ons toegepaste methode een restbedrag. De afwijking tussen de oorspronkelijk geraamde uitgaven en de effectief gerealiseerde of geraamde uitgaven (in geval van 2009) verminderd met de extra impact van inflatie, vermeerderd met de impact van de heroriënteringen, aangepast voor eventuele verschuivingen over de jaren heen en verminderd voor de geraamde uitgaven nieuw beleid.

4. Aanwending van de netto beleidsruimte en verdeling over de beleidsdomeinen

Grafiek 4 geeft een overzicht van de belangrijkste onderdelen van de aanwending van de beleidsruimte. In tegenstelling met de gegevens onder punt 2 is hier geen rekening gehouden met de achteraf aangebrachte correcties voor ESR – aanrekening van de uitgaven.

We onderscheiden ten gronde twee groepen in de aanwending van de beleidsruimte: enerzijds extra beleidsuitgaven voor nieuwe initiatieven en anderzijds extra lastenverlagingen bovenop wat reeds in ongewijzigd beleid aan lastenverlagingen was doorgerekend. De lastenverlagingen zijn zowel gemeten langs de ontvangstenzijde (vermindering van gewestbelastingen), als langs de zijde van de uitgaven (zoals bijv. de jobkorting of de compensaties t.a.v. de lokale overheden voor maatregelen t.a.v. de onroerende voorheffing). Onder de beleidsuitgaven zijn ook extra overdrachten geboekt t.a.v. het Vlaamse zorgfonds. Deze extra uitgaven zijn te bestempelen als nieuwe beleidsinitiatieven, maar een belangrijk deel daarvan was bedoeld om de reserves van het zorgfonds aan te vullen en in die zin hebben ze geen aanleiding gegeven tot extra uitgaven die het – met het zorgfonds - geconsolideerde vorderingensaldo beïnvloed hebben. Voor de berekening van de totale aanwending van de beleidsruimte worden ze dan ook in mindering gebracht.

Grafiek 4



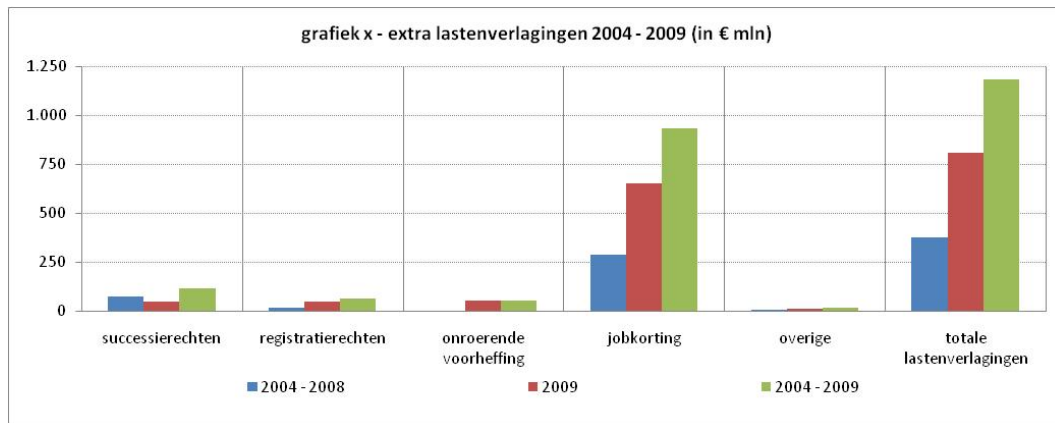
Afgezien van de extra reserveringen in het zorgfonds is over de gehele periode 2004 – 2009 ongeveer 15 % van de gebruikte beleidsruimte gegaan naar lastenverlagingen. Het belang ervan is vooral toegenomen in 2009, voor de periode 2004 – 2008 bedroeg dat aandeel 8,75 %.

Voor het totaal van de periode 2004 – 2009 kunnen de lastenverlagingen geraamd worden op 1,18 mld. Het gaat hier uiteraard over de effecten van maatregelen genomen na juni 2004.

Maatregelen die al eerder waren beslist en hun uitwerking nog verder hebben gehad in de loop van de legislatuur zijn hier niet meegenomen, ze behoren tot de categorie “ongewijzigd beleid”. De verdeling ervan over de verschillende rubrieken is samengevat in grafiek 5.

Daaruit blijkt het gewicht van de jobkorting, vooral vanaf 2009 (we hebben de effectieve aanwending van het begrote krediet voor de jobkorting in 2009 iets lager ingeschat dan ingeschreven in de begroting): bijna 80 % van de gerealiseerde lastenverlagingen hebben daar op betrekking. De lastenverlagingen onder de rubriek “onroerende voorheffing” (vanaf 2009) zijn het equivalent van de compensaties die aan de lokale overheden zullen toegekend worden omwille van de geleidelijke afschaffing van de onroerende voorheffing op “materieel en outillage”, bovendien is rekening gehouden met de eenmalige volledige compensatie in 2009 van de provinciale opcentiemen op deze onroerende voorheffing.

Grafiek 5



Het gros van de aangewende beleidsruimte is uiteraard gegaan naar effectieve beleidsuitgaven. Als we ook rekening houden met de uitgaven op het FFEU en beperkte reserveringen buiten zorgfonds (pensioenfondsen) dan komen die beleidsuitgaven voor nieuwe initiatieven voor de gehele periode 2004 – 2009 uit op € 6,8 mld. Het grootste deel is pas tot stand gekomen vanaf 2007. Op jaarbasis bedroegen die beleidsuitgaven al € 2,4 mld. Tegen 2009 zouden ze oplopen tot € 2,9 mld.

In tabel 8 is de verdeling van deze beleidsuitgaven voor nieuw beleid over de verschillende beleidsdomeinen opgenomen. De tabel geeft ook een indicatie van het belang van het betrokken beleidsdomein bij de start van de regeerperiode¹⁶ (gemeten aan de hand van de beleidskredieten).

¹⁶ Er is voor de verdeling van de beleidskredieten in 2004 gecorrigeerd voor de bestuurlijke hervorming zodat de beleidsdomeinen zoveel mogelijk overeenstemmen met de inhoud die ze nu hebben.

Bij de beoordeling van deze gegevens moet wel in acht genomen worden dat een aantal belangrijke initiatieven die de regering heeft genomen niet tot uiting komen in deze verdeling. Het gaat in het bijzonder over initiatieven die via alternatieve financiering of via pps buiten begroting werden gerealiseerd. De tabel vertekent ook voor één beleidsdomein het belang in de nieuwe beleidsinitiatieven, met name voor bestuurszaken. Daarin zijn de uitgaven t.a.v. de lokale overheden opgenomen. Het aandeel in de nieuwe beleidsinitiatieven ligt uitgesproken lager dan het gewicht van dit domein. Dat stemt niet volledig overeen met de werkelijkheid omdat de schuldovername van € 630 mln en de overname van de provinciewegen door het gewest niet mee zijn verwerkt in deze tabel bij het domein “bestuurszaken”. En er moet rekening mee gehouden worden dat de vaste stijging van gemeente- en provinciefonds gevat wordt onder ongewijzigd beleid.

Tabel 8 de verdeling van de beleidsuitgaven voor nieuwe beleidsinitiatieven over de beleidsdomeinen 2004 -2009

	gewicht beleidsdomein bij de start	aandeel beleidsdomein nieuw beleid			
	in %	in € mln		in %	
		2004 - 2008	2009	2004 - 2009	2004 - 2009
Hogere Entiteiten	0,59%	35	14	49	0,69%
DAR	0,52%	82	44	125	1,75%
Bestuurszaken	10,58%	184	167	351	4,90%
Financiën en begroting	1,41%	37	26	63	0,87%
Internationaal Vlaanderen	0,69%	34	21	54	0,76%
EWI	3,76%	485	260	745	10,39%
Onderwijs en vorming	40,65%	882	784	1.666	23,23%
WVG	12,07%	753	473	1.226	17,09%
CJSM	4,95%	181	137	318	4,44%
WSE	5,69%	407	218	625	8,71%
Landbouw en visserij	0,66%	65	32	98	1,36%
LNE	4,90%	300	147	447	6,23%
MOW	11,47%	697	411	1.107	15,44%
RWO	2,05%	131	165	297	4,14%
TOTAAL		4.274	2.898	7.172	

5. Saldi, schuld en verrichtingen buiten begroting

Een deel van de tot stand gekomen beleidsruimte is niet aangewend (zie schema in bijlage 5): voor de gehele periode 2004 – 2009 gaat het over € 924 mln. Dat is ingezet voor extra overschotten in vergelijking met de voorzieningen bij ongewijzigd beleid bij de start van de regering. Die extra overschotten zijn gerealiseerd in de periode 2004 – 2008 en bedragen voor

die periode bijna 1,3 mld, in 2009 zal daar dus een belangrijk deel van teruggenomen worden (door de overschrijding van de aanwending van de beleidsruimte t.a.v. de beleidsruimte zelf).

De verrichtingen buiten begroting (onder de vorm van kapitaalparticipaties en kredietverleningen) en de inspanningen voor schuldaflissingen zijn in vergelijking met de oorspronkelijke voorzieningen ook fors groter geworden. In het eerste geval zijn vooral de kapitaalinjecties in de financiële sector daar verantwoordelijk voor. In het tweede geval zijn de schuldaflissingen opgedreven door enerzijds een versnelde aflossing van de schuld van de Vlaamse gemeenschap en anderzijds door de schuldovername t.a.v. de lokale besturen in de loop van 2008.

In tabel 9 wordt een overzicht gegeven van de opgebouwde saldi en de gerealiseerde opbrengsten van participaties en de aanwending ervan. De opgenomen vorderingensaldo houden nog geen rekening met de correcties die het INR heeft aangebracht, in het bijzonder voor de herklassering van de NV BAM bij de overheid.

Tabel 9 vorderingensaldi 2004 – 2009 en opbrengsten van participaties versus aanwending ervan (in € mln, 2004 – 2008 realisaties, 2008 voorlopige cijfers, 2009 raming)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2004 - 2008	2009	2004 - 2009
saldo exclusief zorgfonds	364	698	588	806	168	-1.057	2.624	-1.057	1.567
zorgfonds	21	17	167	30	213	-1	449	-1	448
totaal	385	715	756	836	381	-1.058	3.073	-1.058	2.015
KVD - ontvangsten	253	216	17	197	61	6	743	6	750
beschikbare middelen	638	931	773	1.032	442	-1.051	3.816	-1.051	2.765
aanwending									
KVD uitgaven	169	167	91	235	1.142	3.629	1.805	3.629	5.434
reservering zorgfonds	21	17	167	30	213	-1	449	-1	448
aflossingen directe en indirecte schuld	543	322	436	197	244	0	1.742	0	1.742
aflossingen schuld gemeenten	0	0	0	0	630	0	630	0	630
totaal	733	507	694	462	2.229	3.628	4.625	3.628	8.253
saldo	-95	424	78	570	-1.787	-4.680	-809	-4.680	-5.489

6. Effectieve netto beleidsruimte in de vorige regeerperiode versus ramingen voor de volgende regeerperiode

Tabel 10 vat de vergelijking tussen beide regeerperiodes samen. Het overzicht maakt voor de regeerperiode 2004 – 2009 het onderscheid tussen de oorspronkelijk geraamde beleidsruimte (juni 2004) met de feitelijk tot stand gekomen beleidsruimte. De oorspronkelijke beleidsruimte

is afgeleid van de MJB die in juni 2004 werd opgemaakt door de administratie, maar gecorrigeerd voor een aantal technische aanpassingen om de vergelijking met de feitelijke ontwikkeling gemakkelijker te maken (in het bijzonder door correctie voor latere uitbreiding van de consolidatiekring en voor de hervorming van de watersector). Voor de regeerperiode 2009 – 2014 vertrekken we van onze raming van de verschillende begrotingstrajecten en hun varianten (zie hoger) en steeds geraamd bij toepassing van het basisscenario voor economische ontwikkeling. Voor beide regeerperiodes zijn de bedragen te interpreteren als “gecumuleerd over de gehele regeerperiode”, wat gelijkstaat met de som van de jaarlijkse beleidsruimte op jaarbasis. Voor alle ramingen splitsen we de bekomen netto – beleidsruimte uit: de over de jaren heen gecumuleerde vereiste inspanningen (maatregelen) en de positieve beleidsruimte die na deze inspanningen beschikbaar komt voor nieuwe initiatieven.

Tabel 10 beleidsruimte in de regeerperiode 2004 – 2009 versus de beleidsruimte in 2009 – 2014 bij vijf alternatieve begrotingstrajecten (in mln, gecumuleerd voor de gehele periode)

	vereiste maatregelen of besparingen (a)	beschikbare beleidsruimte na (a) (b)	netto beleidsruimte (a + b)
periode 2004 - 2009			
oorspronkelijke MJB	-2.225	5.105	2.880
in realiteit		8.254	8.254
periode 2009 - 2014			
Bij evenwicht 2010	-9.462	3.181	-6.281
Bij spreidingstraject 1, variant 75%	-5.175	1.062	-4.112
bij spreidingstraject 1, variant 100%	-6.520	1.586	-4.934
Bij spreidingstraject 2, variant 75%	-6.391	110	-6.281
bij spreidingstraject 2, variant 100%	-7.072	791	--6.281

De oorspronkelijke voorzieningen voor de periode 2004 – 2009 vereisten met de toen geldende begrotingsdoelstellingen in de eerste jaren recurrente inspanningen. Na deze inspanningen kwam er vanaf 2007 volgens deze raming een vrij substantiële beleidsruimte beschikbaar. Het netto resultaat kwam uit op ongeveer € 2,9 mld (dat is het bedrag van de oorspronkelijke raming van de administratie aangepast voor technische correcties). In werkelijkheid waren de eerder geraamde inspanningen niet nodig. En bovendien was de uitbreiding van de beleidsruimte niet alleen zo groot dat de eerder vereiste inspanningen konden worden gecompenseerd, maar dat er nog extra beschikbaar was. Uiteindelijk is de netto beleidsruimte uitgekomen op ongeveer € 8,3 mld (is o.m. ook bepaald door onze hypothese over de uitvoering in 2009).

Voor de volgende regeerperiode ziet het plaatje er uitgesproken anders uit: de vereiste inspanningen om de begrotingsdoelstellingen van de voorgestelde begrotingstrajecten te halen (als alternatief voor ongewijzigd beleid) zijn substantieel (gemeten in het basisscenario): ze variëren tussen € 5,2 mld en € 9,5 mld. Bij het “spreidingstraject 2”, variant 75% zou er zelfs na deze forse recurrente inspanningen nog altijd geen eigenlijke beleidsruimte zijn (we komen uit op amper € 110 mln). Bij het “spreidingstraject 1” is de beleidsruimte na geleverde inspanningen wezenlijker (tussen € 1,1 mld en € 1,6 mld, afhankelijk van de variant. “Evenwicht 2010” leidt tot de grootste beleidsruimte na het nemen van de recurrente maatregelen.

Netto is hoe dan ook in elk begrotingstraject de beleidsruimte negatief. De kloof met de beleidsruimte in de periode 2004 – 2009 spreekt voor zichzelf.

Bijlage 1 – de ontvangstenramingen 2009 – 2014

De ontvangsten van de Vlaamse gemeenschap zijn gelijk aan de ontvangsten die terechtkomen in de begroting van het ministerie van de Vlaamse gemeenschap en in de begrotingen van de verschillende instellingen die volgens de regels van de overheidsrekeningen (INR) onderdeel zijn van de Vlaamse overheid. De ontvangsten zowel van het ministerie van de Vlaamse gemeenschap (waarvan de ramingen door het parlement worden goedgekeurd in de middelenbegroting) als van de instellingen (waarvan de ramingen in een aantal gevallen ook expliciet worden goedgekeurd of toegevoegd aan de begroting) worden geconsolideerd. Dat impliceert in het bijzonder dat de onderlinge financiële stromen (tussen ministerie en instellingen of tussen instellingen onderling) worden geneutraliseerd. Bovendien worden ontvangsten in deze analyse opgenomen volgens de zogenaamde ESR – aanrekeningsregels (ESR staat voor “Europees systeem van nationale en regionale rekeningen”). Dat betekent in het bijzonder dat opbrengsten van “kredietverleningen en participaties” (bijv. de terugbetaling van een lening of de verkoop van kapitaalparticipaties) niet als ontvangsten binnen begroting worden aangerekend.

De Vlaamse overheid is dus ruimer dan het ministerie van de Vlaamse gemeenschap, maar omvat ook uiteenlopende instellingen die een belangrijke rol spelen in de uitvoering van het beleid. Op grond van de regels die binnen ESR gelden worden de meeste van deze instellingen geklasseerd als behorende tot de overheid, een aantal horen thuis onder de sector van de ondernemingen. Op grond van diverse criteria bepaalt het INR (in overeenstemming met de regels die Eurostat daarvoor hanteert) de plaats van deze instellingen. Bij onze analyse streven wij naar een maximale afstemming van de door ons gebruikte “perimeter” met die van het INR. In een aantal gevallen wijken we daarvan af, ofwel omdat – zeker voor prognoses – de beschikbare gegevens niet voorhanden zijn om een verantwoorde raming te maken (bijv. het vrij gesubsidieerd onderwijs dat bij de overheid wordt gerekend), ofwel omdat er recent wijzigingen zijn aangebracht die in onze ramingen nog niet kunnen verwerkt worden. Dit laatste is onder meer het geval voor de recente klassering binnen de overheid van de NV BAM (uitvoerder van het Antwerpse masterplan).

De belangrijkste categorieën in de geconsolideerde ontvangsten van de Vlaamse gemeenschap zijn de “federale overdrachten van fiscale ontvangsten” die geregeld worden in de BFW (overgedragen PB en BTW) en de gewestbelastingen waarvan de bevoegdheid eveneens geregeld wordt in de BFW. Te samen maken zij ongeveer 92 % van de totale geconsolideerde ontvangsten uit. Daarnaast is er nog een categorie “overige fiscale en niet fiscale ontvangsten”, inclusief ontvangsten op de instellingen. We bespreken de belangrijkste parameters en hypothesen voor deze drie groepen hieronder.

1. De federale dotaties BFW (personenbelasting en BTW)

De essentiële parameters voor de totale evolutie van de overdrachten van fiscale ontvangsten in de BFW zijn: reële groei van het bbp en gemiddelde inflatie (index van de consumptieprijzen). Dat is zo voor de totale overdracht van PB (gewesten en gemeenschappen) en van BTW (gemeenschappen). Voor de BTW – overdracht is ook de evolutie van het aantal inwoners jonger dan 18 jaar van belang, met dien verstande dat voor de totale overdracht aan de gemeenschappen de evolutie in die gemeenschap met de geringste denataliteit (of de hoogste stijging) wordt toegepast: in de praktijk de Franse gemeenschap. Voorts is tot en met 2011 in uitvoering van het Lambermont-akkoord rekening te houden met een extra forfaitaire overdracht in het kader van de herfinanciering van de gemeenschappen.

Voor de horizontale verdeling (de verdeling van de dotaties over de deelgebieden en in het bijzonder het aandeel van het Vlaamse gewest en de Vlaamse gemeenschap) gelden bijkomende parameters: de regionale verdeling van de federaal geïnde personenbelasting en de verdeling van het aantal leerlingen over de gemeenschappen in het leerplichtonderwijs. Die laatste parameter is doorslaggevend voor het gedeelte van de BTW – overdracht naar de gemeenschappen van toepassing voor de herfinanciering van de gemeenschappen. De verdeling van de PB werkt ook door in de verdeling van de herfinanciering van de gemeenschappen, met dien verstande dat dit pas vanaf 2012 volledig het geval is.

De basisberekeningen in het advies zijn gebaseerd op volgende hypothesen:

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
reële bbp - groei						
basisscenario	-3,80%	0,00%	2,40%	2,40%	2,20%	2,20%
gunstig scenario	-2,40%	0,30%	1,80%	2,50%	3,00%	2,80%
ongunstig scenario	-3,80%	-0,20%	1,35%	1,88%	2,25%	2,10%
gemiddelde inflatie	0,20%	1,60%	1,60%	1,60%	1,70%	1,70%
Vlaams aandeel PB			63,28%			
denataliteitscoëfficiënt	1,02588	1,02939	1,03347	1,03927	1,04690	1,05531
Vlaams aandeel leerlingen	56,93%	56,86%	56,80%	56,71%	56,63%	56,56%

1.1. Reële bbp – groei en inflatie

De ramingen zijn onvermijdelijk onderworpen aan een grote onzekerheid.

Voor de gemiddelde inflatie 2009 – 2010 hanteren we de recente raming van het FPB, raming van juni (3 juni), voor de jaren 2011 – 2014 nemen we de geraamde gemiddelde inflatie over

uit de middellange termijnvooruitzichten van het FPB (middellange termijnvooruitzichten 2009-2014, mei 2009).

Voor de reële bbp – groei zijn de verwachtingen niet minder onzeker. Om die onzekerheid enigszins te kunnen duiden hanteren we hiervoor naast een basisscenario ook nog een gunstiger en een minder gunstige ontwikkeling. Het basisscenario is overgenomen uit de middellange termijnvooruitzichten van het FPB. De gunstiger variant gaat voor 2009 uit van een minder scherpe inkrimping en hanteert voor de volgende jaren de eerder gebruikte hypothesen van de HRF (advies, maart), dat expliciet kan bestempeld worden als een bijzonder krachtig herstel. De ongunstiger variant vertrekt voor 2009 – 2010 van de jongste ramingen voor België van de EU (minder positief dan het basisscenario) en hanteert voor de volgende jaren een groeipad afgestemd op het eerder door de HRF gebruikte scenario, maar dan met een groeivoet herleid tot 75 % van wat de HRF hanteerde.

De impact van de uiteenlopende scenario's voor reële bbp – groei is niet onbelangrijk: bij een gunstiger scenario zou de federale overdrachten in 2014 € 550 mln hoger zijn dan wat in het basisscenario wordt verondersteld, samengeteld voor de gehele regeerperiode zou bij een gunstiger ontwikkeling de Vlaamse regering voor € 1,9 mld meer overdrachten ontvangen dan in het basisscenario. Bij een ongunstiger scenario vallen de federale overdrachten uiteraard lager uit dan in het basisscenario: respectievelijk op jaarbasis in 2014 ongeveer € 370 mln minder dan in het basisscenario, samengeteld € 1,3 mld. De kloof tussen “gunstig en ongunstig” (voor de gehele legislatuur € 3,2 mld) wijst op de grote onzekerheid en navenante risico's waarmee moet rekening worden gehouden.

1.2. Het Vlaams aandeel in de PB

In tegenstelling met vroegere ramingen (zie o.m. advies van juli 2008) en de evolutie in het verleden houden we in deze raming het aandeel van Vlaanderen constant op het laatst gekende niveau: het aanslagjaar 2007 (inkomens 2006). Deze hypothese werd ook gehanteerd in de meerjarenraming van de Vlaamse administratie en vormt ook meestal het uitgangspunt van de ramingen van de HRF.

Voor een middellange termijnraming is dit een eenvoudige hypothese, maar daarom niet onredelijk. Voor lange termijnramingen is dit veel minder te verantwoorden en moet een meer gesofistikeerde hypothese ontwikkeld worden voor de evolutie van de welvaartsverschillen (zie daarvoor o.m. de werkzaamheden van het steunpunt Fiscaliteit en begroting). In de afgelopen legislatuur is overigens het aandeel van Vlaanderen toegenomen. Voor de raming van de overdrachten in 2003 bedroeg het aandeel 63,06 % (aanslagjaar 2002). Dat aandeel is in het aanslagjaar 2005 (van toepassing op de overdrachten in 2006) scherp toegenomen tot 63,60 % en in de volgende jaren weer afgenomen tot 63,28 % in het aanslagjaar 2007. De forse toename in het aanslagjaar 2005 had duidelijk te maken met de uiteenlopende impact van de

belastingshervorming op de belastingsoptbrengsten in het aanslagjaar 2005. De afwijking t.a.v. het constante groeipad heeft in de afgelopen legislatuur overigens over het geheel genomen een eerder beperkte impact gehad: € 22,6 mln (tot en met 2006 bedroeg dat effect € 62 mln, de afname in de volgende jaren heeft dat effect getemperd). Deze eerder beperkte impact verantwoordt het gebruik van de eenvoudige hypothese. In de praktijk zal wellicht voor de eerstkomende jaren toch moeten rekening gehouden worden met enige daling van het aandeel. De Vlaamse economie is uitgesproken conjunctuurgevoeliger dan die van de andere gewesten en de economische crisis zal dan ook wellicht grotere gevolgen hebben voor het brp van Vlaanderen en dus ook voor het aandeel in de opbrengst van de personenbelasting.

1.3. De denataliteitscoëfficiënt en de verdeling van het aantal leerlingen over de gemeenschappen

De nieuwste demografische vooruitzichten hebben in tegenstelling met de vroegere ramingen niet alleen de globale evolutie van de bevolking uitgesproken hoger ingeschat. Ook is er een duidelijk opwaartse aanpassing geweest voor de jongere leeftijdscategorieën. Voor de BTW – overdrachten in de BFW geldt de evolutie van de jongeren minder dan 18 jaar.

Terwijl in Vlaanderen het aantal inwoners jonger dan 18 jaar nog altijd onder het niveau van 1988 ligt (het startjaar voor de BFW), is dat aantal in de andere gewesten sedert 2000 daar boven uit gestegen: lichtjes in Wallonië, fors in Brussel. De coëfficiënt wordt per gemeenschap berekend, waarbij Brussel voor 80 % aan de Franse gemeenschap wordt toegewezen. Dat verklaart dan ook dat al sedert 2001 de coëfficiënt groter is dan 1 en derhalve een positieve impact heeft op de BTW – overdrachten naar de gemeenschappen.

De coëfficiënt voor Vlaanderen zal in de gehele periode nog altijd onder 1 blijven, maar dat heeft op zich door toepassing van de hoogste coëfficiënt (die van de Franse gemeenschap) geen impact. In de afgelopen legislatuur heeft de Vlaamse gemeenschap door de stijging van de coëfficiënt over de gehele regeerperiode samengeteld € 139 mln meer ontvangen in vergelijking met een constante coëfficiënt. De nog grotere stijging in de komende jaren zal er toe leiden voor de gehele periode 2009 – 2014 extra middelen toestromen van ongeveer € 300 mln in vergelijking met het niveau aan het begin van de periode.

Tegen 2014 is de coëfficiënt van de Franse gemeenschap (die voor het geheel van de gemeenschappen wordt toegepast) opgelopen tot 1,055 (1988=0), die van de Vlaamse gemeenschap zou dan 0,99 bedragen¹⁷.

Er mag wel worden aangenomen dat deze uiteenlopende evolutie van het aantal jongeren onder de 18 jaar zijn weerslag zal hebben op de verdeling van het aantal leerlingen in het leerplichtonderwijs. We houden dan ook rekening met een daling van het Vlaamse aandeel,

¹⁷ Bij het bepalen van de coëfficiënt wordt de stijging of de daling ten opzicht van 1988 maar voor 80 % doorgerekend.

wat overigens niet systematisch het geval is geweest in de afgelopen jaren. Het samengeteld effect van die hypothese zou voor het geheel van de regeerperiode ongeveer € 43 mln bedragen.

2. De gewestbelastingen

De gewestbelastingen kenden in de afgelopen jaren een bijzonder expansieve groei. Vanaf 2008 is die grotendeels stilgevallen. Voor 2009 moeten we rekening houden met een terugval. Onze raming gaat er vanuit dat vanaf 2010 er een licht herstel zal optreden zonder evenwel in de buurt te komen van het expansieve groepspad van de afgelopen jaren.

De evolutie van de gewestbelastingen in de afgelopen jaren versus onze raming (nominale groei) voor de volgende jaren kan als volgt worden samengevat.

	2004 - 2007 realisaties	2008 realisaties	2004 - 2008 realisaties	2009 raming	2010 - 2014 raming	2009 - 2014 raming
Registratierechten	13,94%	-1,54%	10,84%	-3,95%	4,50%	3,09%
Hypotheekrechten	6,68%	-7,66%	3,81%	-3,95%	1,35%	0,47%
Verkeersbelasting	4,04%	-0,93%	3,05%	0,72%	2,98%	2,60%
Belasting op inverterstelling	8,61%	0,99%	7,09%	-1,82%	5,54%	4,32%
Eurovignet	7,43%	-23,85%	1,17%	12,75%	9,54%	10,07%
Schenkingsrechten	66,36%	-8,09%	51,47%	-3,95%	6,40%	4,68%
Successierechten	10,17%	13,23%	10,78%	-4,50%	4,61%	3,09%
onroerende voorheffing	-9,75%	8,34%	-6,13%	3,85%	1,55%	1,93%
totale gewestbelastingen	9,95%	1,28%	8,22%	-2,68%	4,32%	3,15%
exclusief schenkingsrechten	8,83%	1,81%	7,43%	-2,61%	4,21%	3,08%

De raming voor 2009 is in grote mate gebaseerd op de inschatting van de FOD financiën voor de federaal geïnde belastingen. De daaruit resulterende evolutie van de gewestbelastingen (-2,68 %) stemt overeen met de evolutie in de afgelopen maanden januari – april (evolutie t.a.v. overeenstemmende maanden in 2008). De resultaten voor mei vallen iets negatiever uit en we moeten er rekening mee houden dat enkele belastingsofbrengsten door niet structurele factoren in het begin van het jaar relatief hoog waren. Als we daar rekening mee houden dan valt een slechter resultaat niet uit te sluiten. Extrapolatie van de opbrengsten in de maanden januari – mei (door toepassing van gemiddeld realisatiepercentage in de jaren 2003 – 2008 voor de verschillende belastingen) zou aanleiding zijn tot een opbrengst die iets meer dan € 100 mln lager uitvalt dan de hypothese die we hanteren. Dat zou resulteren in een nominale daling van de gewestbelastingen in 2009 tegenover 2008 van meer dan 5 %.

3. Overige fiscale en niet fiscale ontvangsten

De overige fiscale en niet fiscale ontvangsten bevatten diverse soorten uitgaven:

- federale dotaties die ook geregeld worden in de BFW, waaronder de dotatie voor buitenlandse studenten, de zogenaamde dotatie voor de werkgelegenheidsprogramma's en de toelage uit de winsten van de Nationale Loterij;
- enige opbrengsten van heffingen en belastingen (buiten de gewestbelastingen uit de BFW): het gaat o.m. over milieuheffingen;
- en uiteenlopende ontvangsten op de diverse instellingen buiten de dotaties van het ministerie van de Vlaamse gemeenschap of van andere geconsolideerde instellingen, waaronder bijdragen van gebruikers (bijv. in de kinderopvang, reizigers van de VVM, ...).

In regel passen (afgezien van specifieke voorgeschreven regels) we een reële nulgroei toe op deze ontvangsten. Alleen voor de VVM (De Lijn) houden we rekening met een reële stijging van 1 %).

Bijlage 2 – de uitgavenramingen 2009 – 2014

Eind december 2008 werd de nieuwe meerjarenbegroting in het parlement neergelegd voor de periode 2009-2014 een raming van de inkomsten- en uitgavenbegrotingen is opgenomen. Deze meerjarenbegroting vormt het uitgangspunt voor de uitgavenramingen ongewijzigd beleid in de periode 2010-2014. De SERV heeft dus geen eigen meerjarenbegroting opgesteld voor de uitgaven. De cijfers die de SERV hanteert voor zijn uitgavenraming wijken weliswaar aanzienlijk af van de gegevens die de administratie hanteert. Hiervoor zijn er twee redenen.

Het belangrijkste verschil wordt veroorzaakt doordat de SERV voor 2009 vertrekt van een prefiguratie van de effectieve uitgaven in 2009. Aangezien de aanwending van de uitgavenkredieten nooit volledig gebeurt, vertrekt de SERV dus van een lager uitgangsniveau dan de meerjarenbegroting van de administratie. Dit heeft niet alleen gevolgen voor het bedrag van 2009, maar ook van de volgende jaren. Om de uitgaven van 2010 te ramen berekent de SERV het verschil tussen de uitgaven van 2010 en 2009 in het model van de administratie, en voegt dit bedrag toe aan de eigen uitgavenraming voor 2009.

Een tweede verschil is de manier waarop de inflatie wordt doorgerekend. Aangezien de raming van de administratie uitgebracht is op een vroeger tijdstip is de inflatieraming gewijzigd, waardoor de SERV een eigen model gemaakt heeft om het effect van de inflatie te ramen.

1. Prefiguratie van de uitgaven 2009

De geconsolideerde begroting 2009 na de eerste begrotingscontrole (verhoging van de uitgaven met de rentelast voor de KBC-operatie), bedraagt € 25.008 mln. De effectieve uitgaven in 2009 zullen echter lager zijn, de mate waarin is echter niet duidelijk. In 2007 bedroeg dit verschil € 767 mln en in 2008 liep dit op tot € 901 mln.

Het verschil tussen begroting en uitvoering kan in grote mate herleid worden tot 3 factoren:

- De buffers in de begroting
- Het aanwendingspercentage van de kredieten van het jaar zelf (begrotingskredieten)
- De aanwending van kredieten die zijn doorgeschoven van voorgaande jaren (overdrachten)

1.1. Buffers in de begroting

Zoals reeds aangehaald in het januari-rapport bevat de begroting 2009 een aantal buffers: de indexprovisie en de conjunctuurprovisie.

De begroting voorziet een indexprovisie zodat de lonen vanaf september 2009 met 2% kunnen verhoogd worden omwille van overschrijding van de spilindex. De huidige inflatievooruitzichten van het planbureau voorzien echter geen overschrijding van de spilindex in 2009. De indexprovisie die hiervoor voorzien is zal dus niet aangewend worden. Dit betekent echter niet dat de integrale loonprovisie kan geschrapt worden. Een groot deel van het bedrag dient immers om de loonkredieten aan te passen aan de laatste indexsprong van 2008. Deze aanpassing leidt er toe dat de begrotingskredieten met € 113 mln kan verminderen.

De conjunctuurprovisie vormt een tweede buffer. De manier waarop de Vlaamse regering deze buffer hanteert (zie ook bijlage 3 van het advies van 8 juli 2008) komt er op neer dat bij minder gunstige conjuncturele omstandigheden dit krediet wordt overgeheveld naar het toekomstfonds en dus niet leidt tot uitgaven. Rekening houdend met de conjuncturele omstandigheden zal dit ook voor 2009 het geval zijn. Hierdoor kunnen de begrotingsuitgaven verminderd worden met € 178 mln.

Een derde buffer is minder expliciet terug te vinden in de begroting. Het gaat om de aanpassing van de werkingskredieten. Bij de begrotingsopmaak 2009 ging de Vlaamse regering uit van een gezondheidsindex van 2%. Deze raming vormde het uitgangspunt om de werkmiddelen aan te passen aan de levensduurte. De SERV gaat in zijn analyse uit van een veel lager aanpassingspercentage aan de gezondheidsindex voor 2009, namelijk 0,3%. Indien de begroting zou aangepast worden op basis van dit percentage, zouden de werkmiddelen € 135 mln lager liggen volgens onze berekeningen.

In het totaal bedragen de buffers dus € 426 mln.

1.2. Aanwendingspercentage van begrotingskredieten

Naast het feit dat de begroting een aantal buffers bevat, ligt het niveau aan effectieve uitgaven elk jaar ook lager dan hetgeen de begroting voorziet. Het verschil tussen beide bedragen is de laatste jaren stelselmatig toegenomen. Het is dan ook moeilijk om een “normale onderaanwending” naar voor te schuiven. De prefiguratie van de uitvoering 2009 vertrekt van de aanwending van de kredieten zoals dit het geval was in 2008. Hierbij werd een onderscheid gemaakt tussen 3 groepen van kredieten:

- Aanwending van de kredieten die afgezien van ongewijzigd beleid niet gewijzigd zijn ten opzichte van 2008
- De provisionele kredieten
- Investeringskredieten

Het gros van de kredieten bestaat uit posten die ook reeds in 2008 beschikbaar waren. Voor deze kredieten geldt dat het aanwendingspercentage van 2008 ook toegepast wordt voor het beschikbaar bedrag in 2009. Hiertoe werd de loonprovisie (verminderd met de buffer) herverdeeld naar de basisallocaties waarop ze betrekking hebben. Het aanwendingspercentage bekomt men door de totale ordonnancerings te verminderen met de BK3/4 en te delen door de definitieve begrotingskredieten.

Een tweede groep betreft de provisionele kredieten. Voor de conjunctuurprovisie worden geen uitgaven voorzien (zie het deel over buffers). De loonprovisie werd verminderd met het buffergedeelte en voor het overige overgeheveld naar de basisallocaties waarvoor ze bestemd was, waardoor er ook op deze uitgavenpost geen uitgaven voorzien worden. Voor de overige provisie, meeste nieuwe beleidsinitiatieven, kan men niet hetzelfde aanwendingspercentage als 2008 nemen. Het gaat voornamelijk om nieuwe kredieten waarvoor geen informatie beschikbaar is over de aanwending ervan. Voor de meeste werd een aanwendingspercentage van 75% vooropgesteld. Voor een aantal uitgaven werd dit wel verhoogd. Zo werd voor de CAO-provisie voor ambtenarenzaken een aanwending van 95% vooropgesteld. Ook voor de schoolpremie en de isolatiepremie werd het percentage van 95% gehanteerd. De provisie voor de vrije beleidsruimte voor onderwijs tenslotte wordt in het model voor 80% aangewend.

Voor de investeringen was het aanwendingspercentage in 2008 zeer laag (85%). De SERV gaat er van uit dat dit onder het normale aanwendingspercentage ligt. De prefiguratie gaat er van uit dat het aanwendingspercentage toeneemt tot 93%. Het verschil op de investeringskredieten en -subsidies (ESR-uitgaven met code 5,6 en 7), zou hierdoor terugvallen op € 242 mln in plaats van € 386 mln. Dit staat nog los van de extra investeringsimpuls die in het relanceplan voorzien wordt. Zo gaat de SERV er in deze prefiguratie van uit dat de uitgaven op het FFEU beperkt zouden zijn tot € 129 mln, hetgeen een daling is ten opzichte van de uitgaven in 2008 (€ 133 mln) in plaats van de toename die de SERV in zijn januari-rapport voorstelde.

1.3. Aanwending van de overgedragen kredieten

Tenslotte is er de aanwending op de overdrachten. Voor de kredieten die reeds vastgelegd waren in 2008 maar nog niet geërdonneerd, werd verondersteld dat de aanwending ervan even hoog zou zijn als in 2009 (93%). Dit houdt in dat er bovenop de ordonnancerings op de kredieten die zijn ingeschreven in de begroting van 2009 nog € 468 mln extra uitgaven kunnen verwacht worden.

De andere overdrachten, zogenaamde begrotingsruiters, vergen een specifieke benadering. In het totaal werd een bedrag van € 966 mln overgedragen van 2008 naar 2009. Het gaat deels om dotaties (met als uitschieter de dotatie aan het FFEU die voor € 189 mln wordt

doorgeschoven naar 2009), deels om participaties (€ 159 mln), maar toch voornamelijk om ESR-uitgaven (€ 449 mln).

Wat de hoogte ervan betreft was dit vergelijkbaar met de overdrachten van 2006 naar 2007 (€ 436 mln) en de overdracht van 2007 naar 2008 (€ 457 mln). De samenstelling van deze twee voorgaande jaren is echter verschillend, waardoor het niet vanzelfsprekend is om ervan uit te gaan dat het effect ervan neutraal zou zijn in 2009.

De overdracht van 2006 naar 2007 had voor € 190 mln te maken met de conjunctuurprovisie en de loonprovisie. Deze twee kredieten bepaalden de overdracht van 2007 naar 2008 nog maar voor € 121 mln. De overdracht van 2008 naar 2009 wordt hierdoor nog maar voor € 28 mln bepaald. Dit betekent dat de overdrachten op de andere kredieten stelselmatig zijn toegenomen.

Hierbij zijn er in het bijzonder 4 posten die opvallen:

- Jobkorting
- Energiefonds
- Terugbetaling aan Nederland van waterwegeninvesteringen
- Verdieping van de Westerschelde

Wat de **jobkorting** betreft leek het bedrag ervan de voorgaande jaren overschat in de begrotingen. Naar aanleiding van de crisis kan men verwachten dat dit ook in 2009 het geval zal zijn, nog meer dan de voorgaande jaren. We veronderstellen dat € 650 mln in 2009 wordt aangewend, waardoor het beschikbaar krediet dat kan overgedragen worden naar 2010 zou toenemen tot € 100 mln. Voorlopig gaan we er van uit dat deze overdracht niet moet worden aangewend de komende jaren.

De begroting 2009 voorziet voor het **energiefonds** een uitgavenniveau van € 8 mln . Daarnaast is er een overdracht die reeds oploopt tot € 64 mln, deels door een zeer beperkte aanwending van de kredieten in 2008 (€ 2 mln op een begrotingskrediet van € 16 mln, terwijl de vastlegging wel grotendeels gebeurde). De reden hiervoor ligt enerzijds in de aflopende subsidies voor fotovoltaïsche installaties die niet in 2008 maar integraal in 2009 uitbetaald worden (€ 2,5 mln), zonder dat deze kredieten voorzien zijn in de begroting 2009. Daarnaast zijn er nog de kredieten voor het energierenovatieprogramma (€ 6,2 mln) waarvoor er nauwelijks betalingen waren in 2008. De reden hiervoor is het feit dat deze kredieten deels betrekking hebben op de scholenbouw, waarbij er een zekere vertraging is. Uitgangspunt voor de SERV is echter dat ook dit bedrag in 2009 zal uitgegeven worden.

Tenslotte is er nog een bedrag van € 2,7 mln voor de flexibele mechanismen die niet uitbetaald waren in 2008, maar die opnieuw voorzien zijn in het begrotingskrediet van 2009.

We gaan er van uit dat door de overdrachten de effectieve uitgaven van het energiefonds € 8,7 mln hoger zullen liggen.

Tenslotte zijn er de aanzienlijke overdrachten bij MOW voor de **waterwegen** en meer specifiek voor de verdieping van de Westerschelde. De belangrijkste overdracht hierbij is het krediet

voor de betalingen aan Nederland de verdieping van de Westerschelde op Nederlands gebied. In principe hadden deze werken moeten starten in 2007 waardoor er sinds 2007 stelselmatig vastleggingen gebeurd zijn die niet aangewend maar wel overgedragen werden. In het totaal bedraagt de overdracht momenteel € 100 mln. De aanwending ervan hangt af van de initiatieven die de Nederlandse overheid neemt. Een duidelijke timing is nog niet voorhanden, maar we gaan er van uit dat de helft van de overdragen kredieten wordt aangewend in 2009 en de overige kredieten worden overgedragen naar 2010 en in dat jaar ook aangewend. Bovenop de begrotingskredieten kan men hiervoor dus uitgaven verwachten die oplopen tot € 67 mln in 2009 en € 79 mln in 2010. Hoewel de bedragen nog niet vast staan zal de gewenste 3^{de} fase van de verdieping van de Westerschelde in Nederland en Vlaanderen in ieder geval een aanzienlijke meerkost met zich meebrengen die niet in de begrotingen naar voor komen.

1.4. Samenvatting inzake prefiguratie 2009

De begroting 2009 voorziet voor € 25,0 mld ordonnanceringskredieten. De effectieve aanwending zou beperkt kunnen blijven tot € 23,9 mld. Dit verschil van € 1,1 mld zou voor € 425 mln veroorzaakt worden door de buffers in de begroting te schrappen, en daarnaast voor € 717 mln minder uitgaven te doen dan voorzien, waarvan € 187 mln op de investeringskredieten.

Uitgangspunt voor deze prefiguratie was de uitvoering 2008. Of de aanwendingspercentages die hieruit naar voor komen als “normaal” kunnen beschouwd worden is niet duidelijk. De niet-aanwending van kredieten de laatste jaren neemt stelselmatig toe waardoor het moeilijk is te spreken van een “normaal” aanwendingspercentage. Enkel voor de investeringskredieten werd een correctie gemaakt.

Tenslotte kan men zich de vraag stellen of de aanwending van de kredieten beïnvloed zal worden doordat 2009 een verkiezingsjaar is. De analyse van het vorige verkiezingsjaar, 2004, toont echter dat dit niet noodzakelijk leidt tot een lagere aanwending van de kredieten. De onderaanwending in 2004 in vergelijking met de begroting zoals ze was goedgekeurd door het afscheidnemende parlement (vergelijkbaar met de huidige begroting 2009 dus), bleef beperkt tot ongeveer € 400 mln. Dit is niet alleen in absolute termen lager dan de gemiddelde onderaanwending in de latere jaren van de legislatuur, maar ook in relatief aandeel.

2. Effect van de inflatie op de begrotingen 2010-2014

De SERV maakt een eigen raming van het effect dat de inflatie heeft op de Vlaamse overheidsuitgaven. Uitgangspunt hierbij zijn de begrotingsinstructies van de Vlaamse gemeenschap waarbij voor de verschillende kredieten wordt aangegeven hoe deze kredieten

worden aangepast aan de inflatie en op basis van welke parameters. De Vlaamse overheid maakt een onderscheid tussen 4 soorten kredieten:

- Loonkredieten die aangepast worden aan de indexsprong (loonprovisie)
- Werkingskredieten die geheel of gedeeltelijk worden aangepast aan de gezondheidsindex
- Werkingskredieten van het onderwijs die worden aangepast op basis van de evolutie van de gezondheidsindex van het voorgaande jaar
- Kredieten die niet worden aangepast aan de inflatie.

De laatste categorie, kredieten die niet worden aangepast aan de inflatie, zijn relatief beperkt. Het gaat voornamelijk om uitgaven waarvan decretaal bepaald is dat ze nominaal gelijk blijven (zoals de uitkeringen voor de zorgverzekering) of uitgaven waarvan de evolutie gebeurt op basis van andere parameters (zo wordt het gemeentefonds jaarlijks forfaitair verhoogd met 3,5%).

De manier waarop de SERV het effect van de inflatie raamt wijkt echter op twee elementen af van de methode die door de Vlaamse administratie wordt toegepast. In eerste instantie vertrekt de SERV van een geconsolideerde benadering. Dit betekent dat niet enkel de kredieten van het ministerie worden aangepast aan de inflatie, maar ook de uitgaven van de instellingen. Het verschil tussen beide benaderingen is beperkt omdat de administratie ook de dotaties aanpast aan de inflatie, waardoor onrechtstreeks rekening wordt gehouden met het effect van inflatie op de uitgaven van de instellingen. Door te vertrekken van de geconsolideerde benadering houdt de SERV echter ook rekening met de aanpassing aan de inflatie van de uitgaven die gefinancierd worden met de eigen uitgaven van de instellingen. De raming van de SERV ligt dus in beperkte mate hoger dan de raming die de administratie hanteert.

Een tweede verschil betreft de gehanteerde parameters. Aangezien de SERV een raming maakt op een verschillend tijdstip dan de administratie kunnen de inflatieparameters afwijken. In de huidige raming wordt uitgegaan van de volgende hypothesen:

	2010	2011	2012	2013	2014
Gezondheidsindex	1,27%	1,70%	1,70%	1,70%	1,70%
Onderwijs	3,34%	0,23%	1,70%	1,70%	1,70%

Op basis van de ramingen inzake de evolutie van de gezondheidsindex worden de lonen aangepast in:

- november 2010
- februari 2012
- april 2013
- mei 2014

3. Rest constant beleid

Voor de overige evolutie constant beleid (los van de inflatie) neemt de SERV de hypothesen over van de meest recente meerjarenbegroting. De jaar-op-jaar evolutie wordt toegepast op basis van de bedragen die resulteren uit de prefiguratie 2009.

De enige aanpassing die hieraan is toegevoegd is de opname van extra uitgaven inzake de verdiepingswerken van de Westerschelde, gedeeltelijk gecompenseerd bij het energiefonds (zie overdrachten). Hierdoor nemen de uitgaven, eenmalig, toe met € 3 mln in 2010 en verminderen de uitgaven met € 79 mln in 2011. De extra uitgaven op de overgedragen kredieten zouden immers in 2010 oplopen tot € 79 mln en volledig wegvallen in 2011.

Bijlage 3 – de structurele dynamiek van de begroting

Bij de analyse van ongewijzigd beleid (hoofdstuk 1) is nagegaan hoe de structurele groei van de primaire uitgaven op de Vlaamse begroting zich verhoudt tot de structurele groei van de ontvangsten in de afgelopen legislatuur en hoe bij ongewijzigd beleid deze verhouding verder zal evolueren.

De reële structurele groei van zowel ontvangsten als uitgaven leiden we af van de nominale groei door de evolutie te corrigeren voor drie componenten:

- de conjunctuur
- de prijseffecten
- en eenmalige verrichtingen.

In principe zijn die drie componenten zowel bij de ontvangsten als bij de uitgaven aan de orde. In de praktijk zijn de conjunctuureffecten langs de zijde van de uitgaven echter vrij beperkt in Vlaanderen, in tegenstelling met wat op het niveau van entiteit I het geval (hoofdzakelijk op de sociale zekerheid voor werkloosheidsuitkeringen). De conjuncturele component langs de uitgavenzijde is dan ook in de concrete analyse niet verder aangehouden.

De analyse is uitgevoerd uitgaande van het niveau realisaties 2004, zowel voor de ontvangsten als voor de uitgaven. De realisaties 2004 zijn gecorrigeerd voor conjunctuur en eenmalige verrichtingen en kunnen daarmee gelijkgesteld worden als het structurele niveau prijzen 2004.

1. De structurele groei van de ontvangsten

1.1. De inschatting van de conjuncturele component

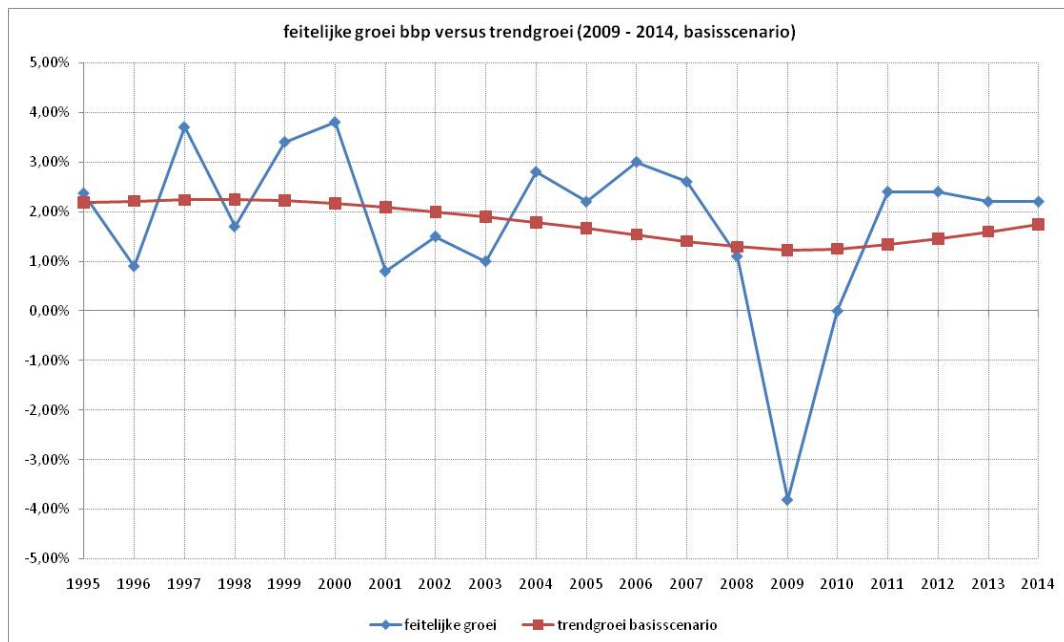
We maken onderscheid tussen twee effecten. In eerste instantie worden de federale overdrachten van fiscale ontvangsten (PB en BTW) bepaald door de reële groei van het bbp. Er is sprake van een conjuncturele bonus als die reële groei uitstijgt boven de trendgroei. In dat geval is de feitelijke groei van de overdrachten groter dan de structurele groei. Bij een reële groei lager dan de trendgroei moet de Vlaamse gemeenschap rekening houden met een

conjuncturele tegenvaller: de feitelijke groei van de overdrachten is dan kleiner dan wat volgens een structureel pad zou kunnen verwacht worden.

Ten tweede is er de bij de gewestbelastingen zeker ook rekening te houden met de conjuncturele schommelingen op de vastgoedmarkt. De evolutie ervan en de weerslag ervan op de registratierechten in de afgelopen jaren kan niet gelijkgesteld worden met een structurele evolutie. Ook daarvoor moet gecorrigeerd worden.

1.1.1 De federale overdrachten van fiscale ontvangsten (PB en BTW)

In onderstaande grafiek wordt voor de periode 1995 – 2008 (realisaties), 2009 – 2014 ramingen (in basisscenario) de vergelijking gemaakt tussen de feitelijke groei en de trendgroei van het bnp¹⁸.



De trendgroei situeert zich in de tweede helft van de jaren '90 tot begin van dit decennium rond iets boven de 2 %, mede onder invloed van de forse terugval vanaf 2008 zakt de trendgroei naar een niveau van 1,25 % om dan in het basisscenario weer op te klimmen tot een niveau van 1,75 %. Bij een gunstiger scenario is de daling van de trendgroei minder uitgesproken en zou tegen 2014 weer worden aangesloten bij een groei van 2 %. Een ongunstiger scenario resulteert uiteraard in een omgekeerde beweging.

¹⁸ De trendgroei is geraamd volgens de methode die ook door andere instanties (NBB, HRF) wordt gebruikt, met name een schatting van de trend aan de hand van een filter van het type Hodrick-Prescott met parameter gelijk aan 100.

De grafiek geeft aan dat voor de jaren 2004 – 2007 de feitelijke bbp – groei boven de trendgroei uitsteeg, m.a.w. de feitelijke evolutie van de fiscale overdrachten was hoger dan wat op basis van de trendgroei structureel kon verwacht worden. In de praktijk klopte dat niet voor de jaren 2004 – 2005 omdat tot en met 2005 de overdrachten werden berekend op basis van de reële groei van het bni en niet van het bbp. Pas vanaf 2006 wordt het bbp gebruikt. Bovendien was in 2004 - 2005 de reële bni – groei duidelijk lager dan de reële bbp – groei (effect van netto factorinkomsten en evolutie ruilvoet). Daardoor is de feitelijke reële groei van de federale overdrachten niet alleen onder de feitelijke groei van het bbp gebleven, maar ook onder de trendgroei van het bbp. Daardoor hanteren wij dan ook voor die jaren een “conjunctuurtegenvaller”, terwijl de feitelijke bbp – groei boven de trendgroei uitsteeg. Dit vertekent de analyse enigszins voor die jaren, maar vermits vanaf 2006 de bbp – groei wordt gebruikt in de BFW is het ook niet onlogisch om in een structurele analyse in de vorige jaren daarvoor te corrigeren.

In 2008 – 2010 valt de feitelijke groei substantieel onder de trendgroei. De conjuncturele bijstelling is dan ook positief: de structurele groei van de federale overdrachten in 2009 is derhalve niet gelijk aan -3,8 %, maar aan 1,23 %. Vanaf 2011 ligt in het basisscenario de feitelijke groei weer hoger dan de trendgroei. De gunstige conjuncturele evolutie die daarbij verondersteld wordt is evenwel niet van die aard dat de “outputgap” (de feitelijke overdrachten versus de theoretische overdrachten bij trendgroei) gemeten vanaf 2004 volledig zijn weggewerkt. Er zou nog een kloof zijn van ongeveer € 300 mln in 2014 (in 2010 zou die opgelopen zijn tot € 858 mln).

1.1.2 De conjuncturele component in de registratierechten

Enige studies (o.m. in het kader van het vroeger steunpunt begroting en financiën) hebben al wat onderzoek gedaan naar de weerslag van de conjunctuur op de vastgoedmarkt en daarvan afgeleid op de registratierechten. De toepassing ervan voor onze analyse van structurele groei lag niet direct voor de hand. Daarom hebben we voorlopig als benadering gekozen voor vrij eenvoudige methode die zeker voor verbetering vatbaar is, maar toch al een min of meer verantwoorde raming bevat om de effectieve opbrengsten van de registratierechten te corrigeren voor conjuncturele schommelingen op de vastgoedmarkt. De conjunctuurcomponent voor de registratierechten is gemeten door de feitelijke opbrengsten (gecorrigeerd voor inflatie) te vergelijken met de opbrengsten (gecorrigeerd voor inflatie) die vanaf 2004 zouden gerealiseerd zijn bij toepassing van een voortschrijdende gemiddelde groei (berekend vanaf 1990).

Tot en met 2007 blijft de feitelijke reële groei van de registratierechten boven dat gemiddelde. Het gecumuleerde verschil is tegen 2007 opgelopen tot € 350 mln. Vanaf 2008 blijft de feitelijke groei (en geraamd vanaf 2009) daaronder. De kloof in 2008 – 2009 is vrij substantieel, waardoor het gecumuleerde verschil quasi volledig is weggewerkt. Voor de volgende jaren zou de feitelijke groei nog iets onder het “structureel” gemiddelde blijven. Deze

resultaten hebben als gevolg dat bij een structurele analyse de extra inkomsten tot en met 2007 niet worden in rekening gebracht en dat in 2008 – 2009 de feitelijke inkomsten naar boven worden gecorrigeerd voor de conjuncturele tegenvaller.

1.2. De inschatting van de prijseffecten

De federale overdrachten in het kader van de BFW (PB en BTW) zijn in belangrijke mate bepaald door inflatie. Voor de overige ontvangsten (gewestbelastingen en overige fiscale en niet fiscale ontvangsten) is dat minder eenduidig. De meeste gewestbelastingen bijv. hanteren vaste aanslagvoeten. Alleen in de verkeersbelastingen en in de onroerende voorheffing (via indexering kadastraal inkomen) is expliciet voorzien in een indexering van de belastingtarieven. Bij de overige fiscale en niet fiscale ontvangsten zijn er wel voor heel wat ontvangsten indexeringsmechanismen van toepassing (bijv. in de milieuheffingen, tarieven van De Lijn, ...), andere kennen dat niet.

Spijts deze uiteenlopende toepassing van indexeringen hebben we toch voor alle ontvangsten – ook buiten de federale overdrachten – de gemiddelde inflatie toegepast om het prijseffect aan te rekenen. Dat zou een zekere overschatting kunnen inhouden van de effectieve prijseffecten (en dus een neerwaarts effect hebben op de bekomen structurele groei van de ontvangsten).

Het gecumuleerd prijseffect op de ontvangsten was tegen 2007 opgelopen tot ongeveer € 1,3 mld (de ontvangsten waren in 2007 1,3 mld hoger dan in 2004 uitsluitend door het effect van inflatie). Door de hoge inflatie in 2008 loopt dat op tot € 2,3 mld, in 2009 blijft dat min of meer stabiel.

1.3. Eenmalige verrichtingen

De feitelijke ontvangsten kunnen ook beïnvloed worden door eenmalige verrichtingen, uiteraard mogen die bij een structurele groei niet in aanmerking genomen worden.

We onderscheiden twee soorten eenmalige verrichtingen bij de ontvangsten. Ten eerste de verrekeningen die in het kader van de BFW worden toegepast: de effectieve overdrachten worden doorgevoerd op basis van gedeeltelijk voorlopige parameters. In het daaropvolgend jaar wordt de verrekening gemaakt met wat op basis van de definitieve parameters kon aangerekend worden. In principe vlakken die verrekeningen mekaar uit. Dat is in onze analyse ook het geval op een klein bedrag na omdat wij de analyse laten starten in 2004 (er is dus een stukje verrekening meegenomen van voor 2004).

De overige eenmalige verrichtingen zijn effectief inkomsten die als eenmalige inkomsten moeten bestempeld worden en geen onderdeel zijn van een structurele groei en dan ook in principe niet in aanmerking komen voor een structurele groei van de uitgaven. Die eenmalige

inkomsten situeren zich vooral in de eerste jaren van de afgelopen regeerperiode. Ze hadden enerzijds te maken met eenmalige overdrachten vanuit de federale overheid (schuldoperatie sociale huisvesting en fiscale regularisatie). De afspraak was overigens dat deze eenmalige inkomsten niet mochten ingezet worden voor uitgaven. Daarnaast waren er vooral desinvesteringen (in het kader van de sale-and-lease back operaties van overheidsgebouwen) en een eenmalige overdracht vanuit de NV BAM (in onze analyse nog niet geconsolideerd met de Vlaamse overheid) aan De Lijn in 2004 voor de uitvoering van de “minder hindermaatregelen” (werken aan de ring rond Antwerpen). In 2004 is er voor bijna € 180 mln geboekt voor de verkoop van gronden aan de NV BAM.

1.4. Wat geeft dat voor de reële structurele groei van de ontvangsten

De feitelijke groei van de ontvangsten gecorrigeerd met deze componenten geeft de reële structurele groei. Voor de jaren 2005 – 2009 komt de door ons geraamde reële structurele groei uit op:

2005	2,74%
2006	1,92%
2007	2,11%
2008	1,28%
2009	1,58%

Bij het beoordelen van deze cijfers – en in het bijzonder de hoge groei in 2005 en 2007 – moet men er rekening mee houden dat de structurele groei door enkele heel specifieke factoren is beïnvloed. Twee zijn daarbij zeker aan te stippen:

- de herfinanciering van de gemeenschappen: in 2005 is de BTW – dotatie opgetrokken met een hoge forfaitaire toeslag en vanaf 2007 wordt in het kader van de herfinanciering de BTW – overdracht voor 91 % gekoppeld aan de reële bbp – groei. Beide elementen zijn uiteraard als structureel te beschouwen;
- hetzelfde geldt in onze benadering ook voor de substantiële stijging van de schenkingsrechten (uiteindelijk toegenomen van ongeveer € 42 mln in 2003 naar meer dan € 200 mln).

2. De structurele groei van de primaire uitgaven

De nominale groei van de primaire uitgaven wordt met het oog op een structurele analyse gecorrigeerd voor prijseffecten en voor eenmalige verrichtingen.

De prijseffecten zijn beperkt tot die effecten die effectief gekoppeld zijn aan de evolutie van het inflatiecijfer of de gezondheidsindex. Dat geldt niet voor alle uitgaven: een aantal uitgaven worden jaarlijks nominaal ingeschreven en de evolutie ervan is niet afhankelijk van de inflatie. Sommige uitgaven worden geregeld door parameters die onafhankelijk zijn van het inflatiecijfer of de gezondheidsindex (bijv. de toelagen aan het gemeentefonds). En tenslotte zijn er uitgaven die weliswaar met inflatie worden aangepast, maar niet volledig (bijv. werkingsmiddelen).

Deze mechanismen hebben tot gevolg dat het prijseffect langs de zijde van de uitgaven (zelfs bij een vrij gelijklopend niveau) kan afwijken van het prijseffect langs de zijde van de ontvangsten. Deze afwijking, onafgezien of het een positieve dan wel negatieve afwijking is, wordt echter niet meegenomen bij de genormeerde structurele uitgaven. In normale omstandigheden is dat netto – effect niet zo groot. Maar specifieke omstandigheden kunnen wel een belangrijke afwijking zorgen. Dat heeft zich bijv. voorgedaan in het begin van de analyseperiode (2004 – 2005) en heeft ook meegespeeld in 2008 – 2009. In 2004 – 2005 was de gezondheidsindex (die voor het grootste deel de prijseffecten bij de uitgaven bepaalt) duidelijk lager dan de gemiddelde inflatie (respectievelijk 1,63 % en 2,17 % tegenover een gemiddelde inflatie van 2,10 en 2,78 % die aangewend wordt bij de ontvangsten). Dat resulteert in een vrij hoog netto prijseffect. In 2008 week de gezondheidsindex niet zo fel af van de gemiddelde inflatie, maar de toepassing van het mechanisme op de loonuitgaven gebeurt steeds met enige vertraging (door aanwending van het voortschrijdend gemiddelde, aanpassing van de lonen twee maanden na overschrijding van de spilindex): daardoor was in 2008 het inflatie-effect langs de ontvangsten veel substantiëler dan voor de uitgaven (een netto – prijseffect van € 418 mln). In 2009 doet zich het omgekeerde voor.

De eenmalige verrichtingen bij de uitgaven hebben enerzijds betrekking op een aantal verrichtingen die echt eenmalig zijn en structureel geen enkele impact hebben. In onze analyse gaat het over de uitgaven die werden gedaan voor de oplossing van de betwiste BTW – schulden voor Aquafin. De andere eenmalige verrichtingen hebben betrekking op verschuivingen die werden gedaan over de jaren heen (vervroegde betaling van toelagen in de jaren 2006 – 2008). Deze operaties hebben o.m. als gevolg dat voor 2009 het structureel niveau aan uitgaven € 685 mln hoger ligt wat feitelijk uit de begroting 2009 blijkt.

Bijlage 4 – methodologische aspecten van de analyse van de beleidsruimte in de afgelopen legislatuur

In het begrotingsadvies van juli 2007 heeft de SERV voor het eerst een vergelijking gemaakt tussen de beleidsruimte die vooropgesteld werd in de raming van de administratie van juni 2004 inzake de beleidsruimte voor de periode 2004-2009. Deze oefening werd verfijnd en geactualiseerd in het januari-rapport van 2009.

In dit advies wordt deze vergelijking nogmaals opgesteld op basis van de meest recente gegevens en, voornamelijk wat de uitgavenzijde betreft, een aangepaste methodologie.

Deze bijlage beoogt geen volledig methodologisch overzicht, dit werd grotendeels besproken in de SERV-publicaties van 10 juli 2007 en 14 januari 2009. De belangrijkste verschillpunten met de voorgaande oefeningen komen hierbij wel aan bod.

In de opeenvolgende analyses zijn de verklarende elementen steeds verder uitgesplitst, zowel wat de uitbreiding van de beleidsruimte betreft als de aanwending van de beleidsruimte.

Zo wordt in de huidige analyse voor de eerste maal nagegaan in welke mate de beleidsruimte is beïnvloed door het **inflatie-effect**. Aangezien de effectieve inflatie-parameters afwijken van de gehanteerde parameters bij de opmaak van de meerjarenraming in 2004, werden zowel de ontvangsten als de uitgaven hierdoor beïnvloed. Het effect aan de ontvangstenzijde wordt net zoals in de voorgaande analyses meegenomen bij het effect op de beleidsruimte van de verschillende ontvangstencategorieën (zie ook schema 2 in het corpus). Voor de uitgaven wordt dit effect nu expliciet opgenomen bij de uitbreiding van de beleidsruimte (negatief getal, want de inflatie was groter dan voorzien in de meerjarenraming).

Naar analogie van de inflatie hebben de **overige parameters bij ongewijzigd beleid** ook de beleidsruimte aangepast. Dit effect was in de vorige versies nog niet afgezonderd. Concreet werd de beleidsruimte kleiner dan voorzien doordat de evolutie van de uitgaven bij ongewijzigd beleid toenam, bijvoorbeeld doordat men in de afgelopen legislatuur nog een achterstallig RSZ-schuld voor het onderwijs betaald heeft waarmee in de ramingen van de administratie geen rekening werd gehouden.

Nog bij de ontvangsten wordt ook de beleidsruimte aangegeven die door **eenmalige factoren** werd beïnvloed. Het gaat dan voornamelijk om de eenmalige inkomsten omwille van desinvesteringen in het begin van de legislatuur.

Wat de aanwending van de beleidsruimte betreft zijn er twee belangrijke verfijningen aangebracht. In eerste instantie worden de **lastenverlagingen** expliciet opgenomen bij de

aanwending van de beleidsruimte. Het gaat zowel om de lastenverlagingen die toegepast werden aan de ontvangstenzijde (minder ontvangsten, in hoofdzaak door aanpassing van de successierechten voor de gezinswoning) maar ook aan de uitgavenzijde (voornamelijk jobkorting).

Een tweede belangrijke methodologische wijziging houdt in dat de effectieve ordonnanceringen als uitgangspunt worden genomen voor de analyse en niet meer de beleidskredieten. In de voorgaande analyses werd de aanwending van de beleidsruimte door de uitgaven (nieuwe beleidsinitiatieven) berekend via de beleidskredieten en vervolgens hertaald naar ordonnanceringskredieten. In de huidige oefening werd rechtstreeks vertrokken van de evolutie van de ordonnanceringskredieten om de nieuwe beleidsinitiatieven af te zonderen.

Naast een andere methode om de evolutie en aanwending van de beleidsruimte weer te geven, heeft de SERV ook de oorspronkelijke beleidsruimte op een andere manier bekeken. De “oorspronkelijke beleidsruimte” is de netto beleidsruimte voor nieuwe beleidsinitiatieven bovenop ongewijzigd beleid zoals ingeschat in 2004 door de Vlaamse administratie. De analyse van de SERV probeert zo correct mogelijk weer te geven door welke elementen deze beleidsruimte anders geëvolueerd is dan voorzien (uitbreiding beleidsruimte). In het januarirapport kwam de SERV hierbij uit op een beleidsruimte voor de gehele legislatuur van € 3.073 mln. In het huidig rapport is deze oorspronkelijke beleidsruimte herberekend naar € 2.880 mln. Dit verschil van nagenoeg € 200 mln heeft te maken met een aantal technische correcties die erin bestaan om de begroting 2004 op eenzelfde basis te brengen als de begroting 2009. Sinds 2004 werd de consolidatiekring uitgebreid met VVM De Lijn, NV Waterwegen en Zeekanaal en Dienst voor de Scheepvaart. Deze uitbreiding had tot gevolg dat de ontvangsten én uitgaven van de Vlaamse gemeenschap in omvang toenemen. In de vorige analyses werd dit beschouwd als een uitbreiding van de beleidsruimte (toegenomen ontvangsten) enerzijds en een hogere aanwending van de beleidsruimte (toegenomen uitgaven) anderzijds. Het netto-effect werd echter niet afgezonderd. In de huidige analyse wordt echter uitgegaan van de hypothese dat deze instellingen reeds in 2004 geconsolideerd werden. Voor de daaropvolgende jaren werden zowel inkomsten als uitgaven aangepast aan de inflatie. Enkel in de mate dat de effectieve ontvangsten of uitgaven afgeweken zijn van deze theoretische berekening werd de beleidsruimte beïnvloed. Door deze correctie reeds toe te passen bij de berekening van de oorspronkelijke beleidsruimte geeft de analyse een meer accuraat beeld van de relevante factoren die de beleidsruimte bepaald en/of ingevuld hebben.

Eenzelfde correctie werd toegepast voor de hervorming van de watersector. Door deze hervorming namen de inkomsten van de Vlaamse Gemeenschap af, maar dat was ook het geval voor de uitgaven. Concreet werd nagegaan wat de effectieve ontvangsten inzake waterheffing waren in vergelijking met het bedrag in 2004 (€ 240 mln) en werd er aan de kant van de uitgaven een correctie gemaakt van € 105 mln in 2005 en € 170 mln voor de volgende

jaren. Zowel voor de ontvangsten als uitgaven gaat het om een belangrijk bedrag, maar het netto-effect op de beleidsruimte is beperkt.

Deze correcties werden toegepast op de ontvangsten- en uitgavenraming van de administratie voor alle jaren tussen 2004-2009. Net zoals de correctie voor de consolidatiekring komt hierdoor duidelijker naar voor wat de evoluties waren inzake de beleidsruimte.

Bijlage 5 – beleidsruimte 2004 – 2009, schema

SCHEMA 1 "2004 - 2008 : effectieve beleidsruimte versus initiële beleidsruimte MJB 2004 (in € mln)"												
	algemeen	uitsplitsing										
beleidsruimte 2004 - 2008 MJB 2004 (a)	1.013											
uitbreiding beleidsruimte (b)	3.947	norm	-185									
		ontvangsten	5.525	ontvangsten voor correcties	5.720	ESR algemene begroting	4.878	842	Samengevoegde en gedeelde belastingen	1.828	37,48%	
									gewestelijke belastingen	2.753	56,45%	
									extra eenmalig	259	5,32%	
									overige	37	0,75%	
									extra eenmalig overige	265		
aanwending beleidsruimte (c)	3.663	uitgaven		3.732	uitgaven voor correcties	3.915		FFEU	-359			
								extra reservevorming	-35			
								uitgaven	4.309			
		lastenverlagingen		375	uitgaven correcties	-182	91	284				
									via ontvangsten via uitgaven			
zorgfonds		-444										
niet aangewende beleidsruimte (a+b-c)	1.297											
extra KVD ontvangsten	351	extra KVD uitgaven	1.379	extra schuldafflossing	819							

SCHEMA 1 "2009 : effectieve beleidsruimte versus initiële beleidsruimte MJB 2004 (in € mln)"										
	algemeen	uitsplitsing								
beleidsruimte 2009 MJB 2004 (a)	1.867									
uitbreiding beleidsruimte (b)	1.427	norm	817							
		ontvangsten	288	271	ESR algemene begroting	38	samengevoegde en gedeelde		-478	-1248,57%
							gewestelijke belastingen		484	1265,42%
							extra eenmalig		0	0,00%
							overige		32	83,15%
							extra eenmalig overige		0	
				17	ESR instellingen	233	overige		233	
aanwending beleidsruimte (c)	3.667	uitgaven		2.872	uitgaven voor correcties	2.896	FFEU		-2	
							extra reservevorming		-25	
							uitgaven		2.923	
							uitgaven correcties		-25	
							via ontvangsten		97	
							via uitgaven		710	
		lastenverlagingen		806						
		zorgfonds		-11						
niet aangewende	-373									
extra KVD ontvangsten	-4	extra KVD uitgaven	3.579		extra schuldaflossing	-97				

SCHEMA 1 "2004 - 2009 : effectieve beleidsruimte versus initiële beleidsruimte MJB 2004 (in € mln)"												
	algemeen	uitsplitsing										
beleidsruimte 2004 - 2009 MJB 2004 (a)	2.880											
uitbreiding beleidsruimte (b)	5.374	norm	631									
		ontvangsten	5.812	ontvangsten voor correcties	5.991	ESR algemene begroting	4.916	samengevoegde en gedeelde gewestelijke belastingen	1.350	27,47%		
									3.238	65,86%		
									259	5,28%		
									68	1,39%		
									265			
									810			
		heroriënteringen	1.707	ontvangsten correcties	-178	ESR instellingen	1.075	overige				
		extra inflatie	-1.481					extra eenmalig	265			
		extra overige	-1.296					overige	810			
aanwending beleidsruimte (c)	7.330	uitgaven		6.604		uitgaven voor correcties	6.811	FFEU	-361			
									extra reservevorming	-60		
									uitgaven	7.232		
		lastenverlagingen		1.181		uitgaven correcties via ontvangsten via uitgaven	-207					
									188			
									993			
		zorgfonds		-455								
niet aangewende beleidsruimte (a+b-c)	924											
extra KVD ontvangsten	347	extra KVD uitgaven	4.958	extra schuldaflossing	722							