

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



stuk **12-A** (2009-2010) – Nr. 1
ingediend op 8 juli 2010 (2009-2010)

Advies

van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

over het begrotingsbeleid 2011
van de Vlaamse Gemeenschap

Sterk door overleg



Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

5 juli 2010

Advies

Over het begrotingsbeleid van de Vlaamse Gemeenschap (juli 2010)

Inhoud

Situering.....	7
Krachtlijnen van het advies	8
1. Uitvoering 2009, begrotingscontrole 2010 en Meerjarenraming 2011-2014	8
2. Pleidooi voor een structureel begrotingsbeleid	11
3. De Vlaamse begroting onder een structurele loop.....	13
4. Aanzet voor een structurele begrotingsnormering	17
Hoofdstuk 1 Ontvangsten	19
1. Realisaties 2009	19
2. De begrotingsaanpassing 2010	20
3. De meerjarenraming 2011 – 2014	24
Hoofdstuk 2 Uitgaven.....	33
1. Realisaties 2009	36
2. De begrotingsaanpassing 2010	40
3. De meerjarenraming 2011 – 2014	43
Hoofdstuk 3 Saldi en schuldontwikkeling	47
1. Schuldevolutie	47
2. Saldi	49
Hoofdstuk 4 Structureel Begrotingsbeleid	50
1. Waarom een structureel begrotingsbeleid?	50
2. Een aanzet tot structureel begrotingsbeleid	51
3. Evolutie van structurele begrotingssaldi.....	59
4. Structurele begrotingsnormering.....	64
Bijlage 1: Correcties voor berekening van structureel saldo: methodologisch voorstel.....	69
1. Correcties voor conjuncturele factoren.....	69

2. Eenmalige of tijdelijke factoren.....	83
Bijlage 2: Prijseffect	92
Lijst met tabellen/Lijst met figuren.....	97

Situering

De SERV heeft de decretale opdracht om voor 10 september een begrotingsadvies te formuleren over de begroting van het komende jaar. Traditioneel komt de SERV hieraan tegemoet door in juli zijn begrotingsadvies te formuleren.

Het begrotingsadvies van de SERV bevat niet enkel een advies met betrekking tot de begroting van het volgende jaar. Naar aanleiding van zijn advies in juli kijkt de SERV even terug op de uitvoering van de begroting van 2009 en op de recent goedgekeurde begrotingscontrole. Ook de meerjarenraming die werd neergelegd in het parlement wordt door de SERV geanalyseerd.

De drie eerste hoofdstukken betreffen deze analyses. Hierbij werd er voor geopteerd om de analyse van de ontvangsten (hoofdstuk 1), uitgaven (hoofdstuk 2) en schuldontwikkeling/saldi (hoofdstuk 3) te groeperen. Wat de uitvoering van de begroting 2009 betreft vormt de analyse van de SERV de enige bron die nu reeds op geconsolideerde wijze hierover informatie verschaft.

Wat de begrotingscontrole en de meerjarenraming betreft vormen de parlementaire documenten reeds een belangrijke informatiebron. Hierbij streeft de SERV er naar om door een aantal specifieke aspecten te belichten bijkomende inzichten te verschaffen en de transparantie van de begrotingen nog te verhogen.

Een belangrijk luik in dit begrotingsadvies betreft het hoofdstuk over structureel begrotingsbeleid. Hiermee wenst de SERV in te gaan op de uitgestoken hand van de minister van Financiën en Begroting om een eigen Vlaamse stabiliteitsnorm uit te werken op basis van een structureel begrotingspad. De SERV doet een concreet voorstel hoe een Vlaams structureel begrotingssaldo kan berekend worden en geeft aan hoe dit de basis kan vormen voor een structurele begrotingsnorm voor de komende jaren.

Een uitgebreide methodologische nota is opgenomen in bijlage.

Krachtlijnen van het advies

1. Uitvoering 2009, begrotingscontrole 2010 en Meerjarenraming 2011-2014

In het eerste luik van het voorliggend begrotingsadvies wordt de uitvoering van de begroting 2009 geanalyseerd evenals de recent goedgekeurde begrotingscontrole en de meerjarenraming 2011-2014 (MJR).

1.1. Uitvoering 2009

Zoals de regering reeds zelf heeft aangegeven waren de ontvangsten naar aanleiding van de laatste begrotingscontrole zeer goed ingeschat. De effectief gerealiseerde ontvangsten situeren zich iets boven de begrotingscijfers, voornamelijk omwille van de gewestbelastingen.

De effectief gerealiseerde aanwending op de uitgaven is aanleiding tot enkele opmerkelijke vaststellingen.

Ten eerste: het aanwendingspercentage in 2009 was uitzonderlijk hoog. Dit heeft grotendeels te maken met de besparingsmaatregelen van de laatste begrotingscontrole waardoor de mogelijkheid van onderbenutting aanzienlijk afnam. De besparingen werden immers in eerste instantie doorgevoerd op de uitgaven waar nog onbenutte kredieten waren op het einde van het jaar. Deze vaststelling is ook relevant voor de komende jaren. Rekening houdend met de ingrepen die in 2010 en 2011 nog moeten gebeuren kan men verwachten dat de onderaanwending in die twee jaren eveneens beperkt zal zijn.

Een hoog aanwendingspercentage vergroot de relevantie van de begrotingen (ze vormen hierdoor een betere afspiegeling van de realiteit). Aangezien de regering uitging van een lagere aanwendingsgraad bedroeg het tekort in 2009 € 1,1 mld in plaats van € 1 mld zoals voorzien bij de laatste begrotingscontrole in 2009.

Ten tweede: het aanwendingspercentage op de kapitaaluitgaven (investeringen en investeringssubsidies) lag veel hoger dan de voorgaande jaren. Hiermee heeft de regering gevolg gegeven aan de oproep van de sociale partners, zoals ook opgenomen in het WIP, om voldoende aandacht te besteden aan een gunstig investeringsklimaat.

Ten derde is er de verhouding van de onderbenutting op de betaalkredieten versus de beleidskredieten (verplichtingen). Naar aanleiding van de laatste begrotingscontrole in 2009

namen de betalingskredieten af terwijl de verplichtingen nog toenamen. Hierdoor verhoogde de impliciete schuld. Traditioneel wordt het verschil nog groter naar aanleiding van de uitvoering van de begroting. In 2009 was dat echter niet het geval. Het aanwendingspercentage bij de betalingen was hoger dan dat van de verbintenissen, zij het in beperkte mate. Er werd dus een bijkomende inspanning gedaan om verplichtingen uit het verleden te voldoen, wat positief is, ook voor de komende begrotingen. Hierdoor neemt de betalingsdruk in 2010 immers af.

Tenslotte is er in 2009 een aanzienlijke verhoging van de schuldgraad omwille van de verrichtingen buiten begroting in het kader van de financieel-economische crisis. De schuldevolutie in 2009 werd voornamelijk door deze operaties bepaald.

1.2. Begrotingscontrole 2010

Naar aanleiding van de begrotingscontrole verhoogt de Vlaamse Regering zijn ontvangstenraming met ongeveer € 400 mln.

De toename van de ontvangsten wordt omgezet in een toename van uitgaven, voornamelijk omwille van ongewijzigd beleid en omwille van een versnelde afbetaling van verplichtingen uit het verleden (afbouw impliciete schuld). De begrotingsdocumenten bieden echter onvoldoende informatie om aan te geven welke factoren een rol spelen bij deze dynamiek van constant beleid. De dynamiek van de uitgaven naar aanleiding van de begrotingscontrole zou moeten vertrekken van de effectieve uitgaven van 2009 waarbij wordt aangegeven welke factoren de wijziging van 2009 naar 2010 bepalen.

De perceptie leeft dat de toename van de uitgaven quasi-uitsluitend bepaald wordt door het ongewijzigd beleid en de afbouw van de impliciete schuld. Dit belet niet dat de Vlaamse Regering voor een omvangrijk bedrag bijkomende verbintenissen inschrijft in de begroting. In de algemene toelichting is er sprake van € 60 mln, uit de analyse van de SERV komt een bedrag van € 130 mln naar voren. Het verschil tussen beide benaderingen is opvallend en geeft de noodzaak aan om op dit punt meer duidelijkheid te verschaffen in de begrotingsdocumenten.

Naast de extra ontvangsten creëert de regering ook extra beleidsruimte door een aantal heroriënteringen door te voeren. Deze heroriënteringen worden niet besproken in de algemene toelichting. Het meest opvallende hierbij is dat een aantal eenmalige heroriënteringen die zich voordoen in het beleidsdomein MOW aangewend worden voor recurrente uitgaven. Omwille van opgelopen vertragingen zullen er in 2010 geen beschikbaarheidsvergoedingen nodig zijn voor de tram- en stelplaatsen. Deze eenmalige meevaller wordt geheroriënteerd bij de Lijn om de loon- en werkingsuitgaven naar boven te herzien in vergelijking met de initiële begroting.

Een eenmalige meevaller wordt dus aangewend voor recurrente uitgaven. Dit verlegt de last naar 2011.

Wat het vooropgestelde vorderingentekort van € 495 mln betreft, gaat de SERV er voorlopig van uit dat deze doelstelling zou kunnen gehaald worden zonder bijkomende ingrepen. Aan ontvangstenzijde loopt de regering weinig risico dat de geraamde ontvangsten niet zullen gerealiseerd worden. Er kan integendeel gerekend worden op enige bijkomende ontvangsten, voor een deel in 2010 zelf en voor een deeltje nog te verrekenen in 2011. Een marge van € 110 tot € 135 mln valt niet uit te sluiten. De bevestiging van de economische parameters is daarbij wel belangrijk.

Deze bijkomende marge zou een te krappe inschatting van de uitgavenkredieten eventueel kunnen compenseren. Net zoals in 2009 zou de onderaanwending lager kunnen zijn dan wat ingeschreven werd in de begroting. Ook in 2010 moet er voor een omvangrijk bedrag besparingen doorgevoerd worden, wat inhoudt dat de marges voor onderbenutting zullen afnemen. De regering gaat er van uit dat door een aantal kredieten te blokkeren, de beoogde onderbenutting kan gegarandeerd worden. De SERV heeft daar twijfels bij en stelt bovendien dat deze methode de bruikbaarheid van de begroting als beleidsdocument nog vermindert omdat de opgenomen uitgavenkredieten geen correcte weerspiegeling meer vormen van de beschikbare ruimte voor de verschillende programma's.

De aandacht in het huidig begrotingsbeleid wordt sterk toegespitst op het vorderingensaldo. De SERV is van oordeel dat ook de verrichtingen buiten begroting, zoals participaties, de nodige aandacht vragen.

1.3. Begroting 2011 en Meerjarenraming (MJR)

De regering heeft er expliciet voor gekozen om een meerjarenraming in te dienen en geen meerjarenbegroting. Het verschil tussen beide is dat er in de meerjarenraming nog niet definitief wordt bepaald welke maatregelen allemaal zullen genomen worden om het evenwicht in 2011 te behalen, noch hoe de bijkomende beleidsruimte vanaf 2012 zou aangewend worden in de veronderstelling dat er geen overschotten nodig zijn.

De ontvangsten zijn realistisch ingeschat met de parameters die zijn opgenomen in de MJR. De dynamiek van de federale overdrachten lijkt op dat punt zelfs voorzichtig ingeschat te zijn. Hierbij mag men echter niet uit het oog verliezen dat de MJR uitgaat van een zeer sterke economische dynamiek. Indien dit zich niet zou realiseren, kan dit een aanzienlijke negatieve impact hebben op de ontvangstendynamiek.

Een andere onzekerheid betreft de ontvangsten waarop de regering rekent vanwege de KBC-operatie. Zonder het totaal bedrag in vraag te stellen - het is zelfs niet onwaarschijnlijk dat de

totale overdrachten vanwege KBC in deze periode nog groter zullen zijn - gaat het om inkomsten die van jaar tot jaar aanzienlijk kunnen verschillen en bovendien niet structureel zijn (zie verder).

Aan de uitgavenzijde werd er voor 2011 reeds rekening gehouden met een (niet volledig becijferde) besparingsinspanning, onder meer op de apparaatkredieten. In dit kader wenst de SERV er nogmaals op te wijzen dat de manier waarop de apparaatkredieten berekend worden een aanzienlijke impact hebben op de verdeling van de besparingsinspanningen over de verschillende entiteiten. De SERV erkent de noodzaak om bijkomende ingrepen door te voeren en aldus het evenwicht te bereiken in 2011 (zie ook het volgende deel inzake structureel begrotingsbeleid), maar dit moet op een weloverwogen manier gebeuren.

De regering voorziet ook een aanzienlijke afbouw van de impliciete schuld in 2011 en 2012. Deze aanname is niet onrealistisch omwille van de belangrijke engagementen die op het einde van de vorige legislatuur genomen zijn. De vooropgestelde afbouw van de impliciete schuld werd echter in het verleden niet altijd gerealiseerd zoals voorzien in de (meerjaren)begrotingen. Wanneer op korte termijn extra verbintenissen zouden genomen worden die er van uitgaan dat er extra ruimte vrijkomt tegen het einde van de legislatuur, zou dit voor problemen kunnen zorgen indien de regering er niet in zou slagen om effectief in 2011 en 2012 een versnelde afbetaling te realiseren.

Een laatste opmerking over de meerjarenbegroting betreft de evolutie van de verrichtingen buiten begroting. Naast de € 800 mln waarvan sprake bij de regeringsvorming voorziet de Vlaamse Regering nog bijkomende uitgaven voor participaties. De meerjarenraming voorziet in de periode 2010-2014 een totaal bedrag van nagenoeg € 1,6 mld aan deelnemingen. Een deel hiervan wordt weliswaar gecompenseerd door verkopen van andere deelnemingen, maar het gaat alleszins om een bedrag dat aanzienlijk hoger is dan € 800 mln. Omwille van de omvang van deze bedragen acht de SERV het aangewezen dat er, net zoals voor de PPS-constructies, een specifiek opvolgingssysteem wordt uitgewerkt waarbij de financiële, economische en maatschappelijke impact van wat gerealiseerd wordt met alle verrichtingen buiten begroting naar behoren kan geëvalueerd worden. Deze opvolging is ook van belang voor de evaluatie van de schuldevolutie in het kader van de doelstellingen van het Pact 2020.

2. Pleidooi voor een structureel begrotingsbeleid

Nu is het geconsolideerd vorderingensaldo van de Vlaamse Gemeenschap de focus van het begrotingsbeleid. Samen met de schuldevolutie zijn dit veruit de twee belangrijkste indicatoren om de Vlaamse begroting te evalueren. De voorbije jaren hebben aangetoond dat de monito-

ring van deze twee indicatoren niet alle problemen uitsluit. In periodes van hoogconjunctuur liet dit een sterke uitgavendynamiek toe, maar de keerzijde van de medaille was dat door de financieel-economische crisis Vlaanderen verplicht was om een omvangrijk saneringsplan uit te werken. Hierdoor wordt de uitgavendynamiek zowel in 2010 als in 2011 sterk beknot.

Om deze bruuske schokken in de toekomst te temperen heeft de minister van begroting in zijn beleidsnota de intentie aangegeven om op basis van structurele begrotingssaldi een eigen norm van interne stabiliteit uit te werken. De SERV heeft, met de SERV-norm, al sinds het begin van de jaren '90 op het belang gewezen van een duurzaam begrotingsbeleid. Vanuit deze bekommernis scharen de sociale partners zich achter deze beleidsdoelstelling van de minister. Een bijkomende reden om een structureel begrotingsbeleid op Vlaams niveau te voeren is dat dit overeenstemt met de Europese aanpak inzake begrotingsbeleid. Structurele saldi moeten dus een belangrijk criterium worden voor het Vlaams begrotingsbeleid.

Om de nominale saldi om te zetten naar structurele saldi moet men twee correcties toepassen: een conjunctuurcorrectie enerzijds en een correctie voor eenmalige verrichtingen anderzijds.

- De eerste correctie heeft tot doel om het effect van de **conjuncturele** schokken te temperen. De meerjarenraming gaat uit van een relatief sterke economische heropleving voor de komende jaren. Nog afgezien van de vraag of deze conjuncturele evolutie zich effectief zal realiseren, gaat het om een economische groei die hoger is dan de gemiddelde economische groei op lange termijn die men kan verwachten. Een structurele begrotingsanalyse geeft aan in welke mate deze groei van de ontvangsten het gevolg is van de conjuncturele schommelingen en welk deel van de groei als structureel kan beschouwd worden.
- Een tweede correctie betreft de **eenmalige verrichtingen**. Door een eenmalige opstoot van uitgaven of een eenmalige besparing kan het vorderingensaldo aanzienlijk beïnvloed worden. Zo ook kan men het saldo verbeteren door eenmalige inkomsten in te schrijven. Zoals de SERV heeft aangetoond in zijn evaluatie van de begroting 2009 bestaat het gevaar dat de eenmalige budgettaire ruimte die op die manier ontstaat, met recurrente uitgaven wordt opgevuld. Een structurele analyse van de begroting geeft duidelijker aan of dit gevaar reëel is.

Door de ontvangsten en uitgaven te corrigeren voor het conjuncturele effect en de eenmalige factoren kan men een structureel saldo ramen. Dit geeft beter dan het nominale saldo aan of de regering een expansief dan wel restrictief begrotingsbeleid voert.

In dit advies doet de SERV in eerste instantie een concreet voorstel om de vertaalslag te maken van nominale naar structurele begrotingssaldi. Bepaalde methodologische keuzes die gemaakt werden zijn eventueel voor verfijning vatbaar. Dit kan een impact hebben op de concrete berekening van de structurele saldi. Om een structureel begrotingsbeleid ingang te doen vinden is het belangrijk dat hierover op korte termijn duidelijkheid wordt geschapen. De SERV

doet daarom een oproep aan de Vlaamse Overheid om, vertrekkende van de methodologie die de SERV naar voren schuift, een officiële methode uit te werken en goed te keuren.

3. De Vlaamse begroting onder een structurele loop

Het is mogelijk om zowel de begrotingen van 2010 tot en met 2014 als de begrotingsuitvoering van de twee voorgaande jaren vanuit structureel perspectief te analyseren en hierover een aantal indicatieve conclusies naar voren te schuiven.

Krachtlijnen Tabel 1: Vorderingensaldo versus structureel saldo (€ mln)

	2008 uitv	2009 uitv	2010 BC	2011 MJR	2012 MJR	2013 MJR	2014 MJR
vorderingensaldo (a)	159	-1.123	-495	0	29	143	193
conjuncturele correctie (b)	-373	462	441	387	228	109	12
eenmalige factoren (c)	634	-774	-390	-392	-328	-328	-320
structureel saldo (d = a + b + c)	420	-1.435	-444	-5	-70	-76	-115
evolutie vorderingensaldo (e)		-1.282	627	495	29	114	50
evolutie structureel saldo (f)		-1.855	991	439	-65	-6	-39

Tabel 1 geeft voor de jaren 2008 en 2009 de saldi zoals effectief gerealiseerd. Voor 2010 gaat het om de begrotingscontrole en voor de jaren van 2011 tot en met 2014 geldt de meerjarenraming (MJR) als vertrekpunt.

Om de overstap te maken van het nominaal vorderingensaldo (a) naar het structureel saldo (d) moet er zowel voor de conjunctuur (b) als voor de eenmalige factoren (c) een correctie gemaakt worden.

De **conjuncturele correctie (b)** zuivert de conjuncturele impact op de begroting uit. Aangezien de Vlaamse uitgaven slechts in zeer beperkte mate beïnvloed worden door de conjunctuur, moet er enkel bij de ontvangsten gecorrigeerd worden. Een positief bedrag geeft aan dat de conjunctuur een negatieve impact heeft op de Vlaamse ontvangsten en dat de structurele ontvangsten dus hoger liggen dan de nominale ontvangsten. Een negatief bedrag (enkel in 2008) betekent dat Vlaanderen kan rekenen op een conjuncturele bonus en dat de structurele ontvangsten lager zijn dan de effectieve ontvangsten. Het gaat om een cumulatief effect met als uitgangsjaar 2005. De jaarlijkse impact kan afgeleid worden door de conjuncturele correc-

tie van het ene jaar met die van het volgende jaar te vergelijken. Zo kan men uit de tabel aflezen dat de crisis in 2009 tot gevolg had dat de Vlaamse ontvangsten € 828 mln (verschil tussen € - 373 mln en € + 462 mln) lager zijn in vergelijking met wat de normale trendmatige groei zou opgeleverd hebben. Vanaf 2010 situeert de effectieve economische groei zich echter weer boven de trendmatige groei, waardoor de conjuncturele correctie jaar na jaar afneemt en zo goed als verdwenen is in 2014.

Daarnaast moet men ook een correctie maken voor **eenmalige factoren (c)**. De eenmalige factoren kunnen zich zowel voordoen aan ontvangsten- als aan uitgavenzijde en kunnen zowel het gevolg zijn van beslissingen als van gebeurtenissen waarop de regering geen impact heeft. Net zoals voor de conjuncturele correctie houdt een positief getal in dat het structurele saldo beter is dan het nominale saldo omwille van de eenmalige factoren. Concreet kan dat het gevolg zijn van uitgaven die men in een bepaald jaar eenmalig moet dragen of ontvangsten die eenmalig wegvallen. Enkel in 2008 moet men een positieve correctie maken voor de eenmalige factoren. Dit heeft voornamelijk te maken met de eenmalige overdracht aan de gemeenten voor schuldaflossing in het kader van het fiscaal pact (eenmalige uitgave).

Een negatief getal bij de eenmalige factoren betekent dat de regering heeft kunnen gebruik maken van eenmalige ontvangsten om het nominaal saldo te verbeteren of dat er uitgaven waren die, eenmalig, wegvielen in een bepaald jaar. Een duidelijk voorbeeld van eenmalige ontvangsten betreft de verkoop van overheidsgebouwen. Wat het eenmalig wegvallen van uitgaven betreft is het meest sprekende voorbeeld de “vooruitschuifoperatie” in 2008-2009 geweest waardoor een aantal uitgaven van 2009 reeds in 2008 betaald werden. Voor 2009 namen de uitgaven hierdoor eenmalig af, waardoor het structurele saldo lager is dan het nominale saldo.

Door beide correcties toe te voegen aan het nominale saldo, bekomt men het structurele saldo. Aangezien de methode nog niet officieel is, gaat het om indicatieve cijfers.

De laatste twee rijen, namelijk **“evolutie vorderingensaldo (e)”** en **“evolutie structureel saldo (f)”** geven aan in welke mate het saldo van het ene jaar op het andere jaar wijzigt. Een positief teken geeft aan dat het saldo verbetert in vergelijking met het voorgaande jaar. Door de evolutie van beide saldi met elkaar te vergelijken kan men nagaan of de nominale verbetering ook effectief een structurele verbetering inhoudt dan wel dat de verbetering veroorzaakt wordt door niet-structurele factoren.

Een meer uitgebreide toelichting bij de methode is terug te vinden in bijlage 1.

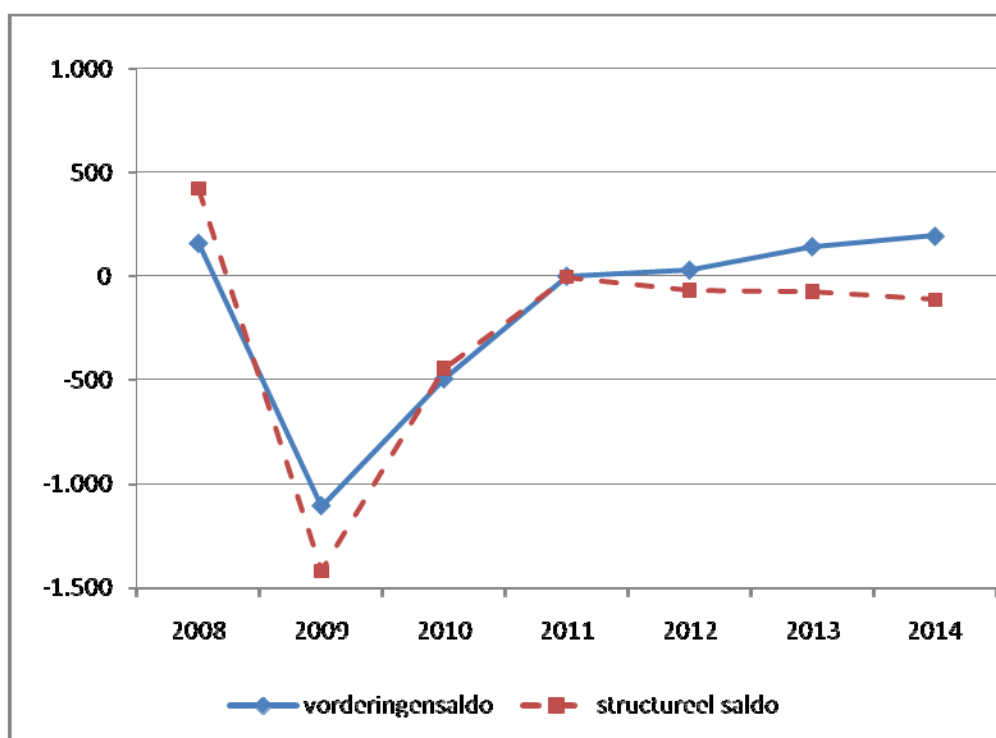
Uit de analyse blijkt dat de verslechtering van het saldo in 2009 structureel van aard was. Het structureel saldo verslechterde aanzienlijk meer dan het nominale saldo. Het nominale tekort

verslechterde met € 1,3 mld, maar structureel was er sprake van een verslechtering van € 1,8 mld.

De financieel-economische crisis had weliswaar tot gevolg dat de inkomsten terugvielen maar dit werd meer dan gecompenseerd doordat er in 2009 een aanzienlijke beleidsruimte gecreëerd was in vergelijking met 2008 door eenmalige factoren. Onder meer door de vooruitschuif operatie waren de uitgaven in 2009 aanzienlijk lager dan in 2008, zij het eenmalig. Daarnaast ontving Vlaanderen meer middelen van de Federale Overheid doordat het effect van de crisis in de federale middelen slechts in 2010 werd doorgerekend. Het effect van de eenmalige verrichtingen speelde dus in omgekeerde zin en was belangrijker dan het effect van de financieel-economische crisis.

Voor 2010 geldt dan weer het omgekeerde. De structurele inspanning van de Vlaamse Regering (€ 977 mln) is groter dan wat blijkt uit de nominale verbetering (€ 613 mln). En ook voor 2011 voorziet de meerjarenraming een aanzienlijke structurele verbetering van het saldo, ongeveer van dezelfde grootteorde als de nominale evolutie (respectievelijk € 439 mln en € 495 mln). Door de gecumuleerde inspanning in 2010 en 2011 zou de Vlaamse begroting in 2011 nagenoeg in evenwicht zijn.

Uit de structurele analyse van de meerjarenraming blijkt verder dat de opbouw van nominale saldi (van een evenwicht in 2011 naar een overschot van € 193 mln in 2014) gepaard gaat met structurele saldi die terug duidelijk negatief worden. Dit zou resulteren in een structureel tekort van € 115 mln op het einde van de legislatuur.

Krachtlijnen Figuur 1: Evolutie nominaal en structureel vorderingensaldo (€ mln)

Omwille van de sterke economische groei komen de Vlaamse middelen terug in de buurt van hun normaal groeipad waardoor de conjuncturele correctie vermindert.

Deze sterke economische groei vertaalt zich in de meerjarenraming in bijkomende recurrente uitgaven terwijl daarnaast nog in sterke mate gerekend wordt op de tijdelijke dividendstroom vanwege KBC. De conjuncturele correctie neemt dus af terwijl de correctie voor eenmalige factoren aanzienlijk blijft.

In de mate dat met deze ontvangsten structurele uitgaven worden gefinancierd dreigt dit voor problemen te zorgen op het moment dat de KBC-inkomsten zouden wegvallen of verminderen. Omwille van de specifieke aard van deze middelen en Europese afspraken hieromtrent zal dat vroeg of laat gebeuren. Een structurele benadering houdt niet noodzakelijkerwijze in dat eenmalige ontvangsten niet kunnen aangewend worden. Deze benadering wijst wel op het risico indien deze tijdelijke ontvangsten ingezet worden voor een recurrente uitgavenstroom.

Conclusie: de verslechtering van het saldo in 2009 was structureel van aard, maar de Vlaamse Regering voorziet in 2010 en 2011 zware structurele inspanningen om terug naar een gezonde begroting te gaan. Vanaf 2012 zou het structureel saldo volgens de meerjarenraming echter opnieuw verslechteren, ondanks het feit dat het nominale saldo verder zou verbeteren.

4. Aanzet voor een structurele begrotingsnormering

De analyse van de Vlaamse begroting vanuit een structureel perspectief biedt op zich al een aanzienlijke meerwaarde in het kader van gezonde Vlaamse overheidsfinanciën. Deze structurele aanpak kan echter ook het uitgangspunt vormen voor een nieuwe begrotingsnormering. Hierbij zou Vlaanderen terug kunnen aansluiten bij een traditie uit het verleden waarbij een gelijkmatige groei van de uitgaven de basis vormde voor het Vlaams begrotingsbeleid. Rekening houdend met toekomstige uitdagingen is het niet enkel van belang om met de beschikbare budgettaire ruimte de juiste keuzes te maken, maar ook om de Vlaamse begroting structureel gezond te houden. Een begrotingsnormering gebaseerd op structurele saldi biedt hiertoe meer garanties.

Hierbij mag men niet uit het oog verliezen dat de structurele analyse van de begroting een aantal beperkingen heeft. De begrotingsnormering die gebaseerd wordt op structurele saldi houdt immers niet per definitie rekening met de volgende elementen:

- De schuldevolutie
- Het effect van extra-budgettaire verrichtingen (participaties en deelnemingen, PPS-constructies)
- uitdagingen en toekomstige verplichtingen die nu al in min of meerdere mate gekend zijn, zoals de vergrijzingskosten.
- het prijseffect waardoor in het ene jaar extra budgettaire ruimte ontstaat ten nadele van de budgettaire ruimte in het volgende of het vorige jaar
- de tijdelijke opstoot van de uitgaven als gevolg van de inspanningen om een aantal verbintenissen uit het verleden versneld uit te betalen of het omgekeerde, namelijk het doorschuiven van betalingen naar de volgende jaren (impliciete schuld).

Een volwaardige Vlaamse begrotingsnorm zal ook met deze aspecten rekening moeten houden. Het aanhouden van een structureel evenwicht staat dus niet per definitie garant voor een gezond en duurzaam begrotingsbeleid.

In dit advies formuleert de SERV nog geen expliciete begrotingsnormering op basis van de structurele benadering. Vooraleer men deze stap kan zetten moet er voldoende maatschappelijke en politieke consensus bestaan over de methode om nominale vorderingensaldi te vertalen naar structurele vorderingensaldi. Bovendien moet verder onderzocht worden hoe de overige aspecten die van belang zijn voor een duurzaam begrotingsbeleid geïntegreerd kunnen worden in de begrotingsnormering.

Het feit dat er nu nog geen concreet structureel begrotingspad kan uitgetekend worden, belet niet dat de structurele gezondheid van de begroting belangrijk is.

Zoals reeds opgenomen in zijn evaluatierapport van januari 2010 schaaft de SERV zich achter de doelstelling van de regering om in 2011 een nominaal evenwicht te bereiken. Rekening houdend met de nasleep van de financieel-economische crisis acht de SERV het verantwoord dat de regering hiertoe gebruik maakt van eenmalige factoren. Om de toekomstige begrotingen niet in gevaar te brengen achten de sociale partners het echter aangewezen om het gebruik van eenmalige verrichtingen te beperken, met name tot de maatregelen die al zijn aangekondigd in de meerjarenraming.

Daarenboven moet de Vlaamse Regering erover waken dat, binnen de huidige institutionele context, de structurele situatie van de begroting in 2014 niet verslechtert ten opzichte van 2011. Op basis van de methode die de SERV momenteel voorlegt is de aanwending van de dividenden die Vlaanderen ontvangt van KBC hierbij een aandachtspunt.

Hoofdstuk 1

Ontvangsten

We bespreken in dit hoofdstuk de raming van de ontvangsten van de Vlaamse overheid. We doen dit voor het jaar 2010 en voor de jaren 2011 – 2014 (meerjarenraming). In beide gevallen vertrekken we van de ramingen die de regering daarover heeft neergelegd in het parlement: respectievelijk voor de aangepaste begroting 2010 en voor de meerjarenraming (MJR) 2011 – 2014. We focussen op de vraag of deze ramingen kunnen beschouwd worden als een realistische inschatting van de middelenontwikkeling en peilen naar de factoren die eventueel aanleiding zouden kunnen geven tot enige bijsturing van deze ramingen. De analyse van de conjunctuurcomponent en van de eenmalige verrichtingen in de ontvangstenramingen komt aan bod in hoofdstuk 4 van dit advies (structureel begrotingsbeleid).

Vooraf geven we ook nog de belangrijkste indicaties over de realisaties van de ontvangstenramingen in 2009.

De besproken realisaties en ramingen zijn samengevat in bijgevoegde tabel. De tabel maakt telkens een uitsplitsing tussen de raming van de ontvangsten op het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (MVG) en op de instellingen die in het kader van de ESR – methode tot de Vlaamse consolidatiekring moeten gerekend worden. Zowel voor de ontvangsten op het niveau van het MVG als op het niveau van de geconsolideerde instellingen wordt gesommeerd voor de ESR – ontvangsten. Dat zijn de totale ontvangsten gecorrigeerd voor interne stromen (dotaties en overdrachten van en naar instellingen) en voor kredietverleningen en participaties (KVD), opbrengsten van leningen en reserves (interne verrichtingen). Voor de ramingen in de MJR beschikken we niet over de uitsplitsing van de diverse ontvangsten op de instellingen, uitsluitend over de ESR – ontvangsten.

De gegevens zijn nog exclusief bijkomende correcties die in het kader van de ESR – methode moeten aangebracht worden op basis van de regels voor aanrekening van de ontvangsten (ontvangsten die betrekking hebben op andere jaren).

Het zorgfonds wordt in het kader van de nationale rekeningen niet bij de Vlaamse Overheid gerekend. Het zorgfonds is wel van belang voor de beoordeling van de begrotingsresultaten van de Vlaamse Gemeenschap. We nemen het zorgfonds (ESR – ontvangsten: dus exclusief dotaties en reserves) pro memorie mee op.

1. Realisaties 2009

De effectieve realisaties sluiten zeer nauw aan bij de ramingen van de aangepaste begroting 2009. Dat is om twee redenen niet verwonderlijk. Ten eerste ligt een groot deel van de midde-

len (met name de doorstorting in het kader van de BFW) vast in de rijksmiddelenbegroting en de ramingen van de overige ontvangsten werden pas in het najaar van 2009 bij de eerste begrotingsaanpassing voor dat jaar bijgestuurd. Op dat ogenblik kon al ruim rekening worden gehouden met de meest recente ontwikkelingen. Uiteindelijk zijn de effectief gerealiseerde ESR - ontvangsten € 9 mln hoger dan in de aangepaste begroting geraamd. Op het MVG zijn de ESR – ontvangsten € 44 mln hoger. De extra ontvangsten zijn in vergelijking met de aangepaste begroting vooral gerealiseerd op de gewestbelastingen: een extra van € 64 mln. In het bijzonder zijn de opbrengsten van de registratierechten uiteindelijk dan toch € 58 mln beter uitgevallen dan bij de aangepaste begroting voorzien. Dat heeft vooral te maken met het opnieuw aantrekken van de registratierechten in de laatste maanden van 2009 waardoor het verlies t.a.v. 2008 kon beperkt worden tot iets minder dan 13 % terwijl de realisaties in de eerste helft van 2009 nog 20 % lager scoorden dan in 2008.

Op het niveau van de instellingen vallen de effectieve ontvangsten lager uit dan wat bij de aangepaste begroting werd voorzien: een minontvangst van € 33 mln. In het bijzonder de opbrengsten van heffingen op enkele DAB's (Minafonds en Vif) scoren lager dan voorzien (- € 22 mln).

Bij de beoordeling van deze resultaten mag men uiteraard niet uit het oog verliezen dat de regering al een bijzonder forse bijsturing van de ramingen had doorgevoerd in vergelijking met de initiële begroting 2009 die nog was goedgekeurd door het vorige parlement. De uiteindelijk gerealiseerde ontvangsten liggen maar liefst € 1,86 mld (of 7 %) lager dan wat in december 2008 werd geraamd. Daarbovenop komt nog dat ook een substantieel deel van de gerealiseerde ontvangsten opnieuw moet ingeleverd worden in 2010. De definitieve parameters voor 2009 vallen nog uitgesproken slechter uit dan bij de doorstorting van de federale middelen aangehouden (was gebaseerd op de aangepaste rijksmiddelenbegroting 2009). Daardoor is er nog rekening te houden met een negatieve verrekening in 2010 voor het jaar 2009 van € 374 mln.

	doorgestort	definitief
BFW - overdrachten 2009	17.387	17.013
verrekening jaar 2008	-100	
effectief ontvangen 2009	17.287	
te verrekenen in 2010		-374

2. De begrotingsaanpassing 2010

De regering rekent voor 2010 op extra ESR - ontvangsten in vergelijking met de initieel goedgekeurde begroting van € 408 mln. Het grootste deel van die extra ontvangsten puurt de

Vlaamse Gemeenschap uit hogere ramingen voor de federale overdrachten in het kader van de BFW (€ 212 mln) en de gewestbelastingen (€ 191 mln).

MVG	
1.1 overdracht fiscale ontvangsten federaal (BFW)	212
1.2 gewestbelastingen	191
1.3 overdrachten Federale Overheid	0
1.4 overdrachten instellingen	28
1.5 kredietverleningen en participaties	-66
1.6 overige ontvangsten	-24
1.7 desinvesteringen	0
1.8 opbrengsten leningen	
ESR - ontvangsten (1.1 + 1.2 + 1.3 + 1.6 + 1.7)	379
instellingen (consolidatiekring)	
ESR - ontvangsten	29
ESR - totaal	408

De toename van de overdrachten in de BFW heeft te maken met enerzijds een iets betere uitgangsbasis in 2009 en iets betere parameters in 2010. Een combinatie van een iets kleinere inkrimping van de reële BBP – groei (- 3 % in plaats van - 3,1 %) en een lichte negatieve inflatie (- 0,05 % in plaats 0 %) geeft in 2009 extra € 9 mln op recurrente basis. Daar bovenop komt het effect van betere macro-economische parameters in 2010 zelf: 1 % extra reële bbp – groei en 0,1 % extra inflatie. Dat resulteert nog eens in een extra van € 193 mln (bovenop de € 9 mln van 2009). In 2010 speelt bovendien ook nog een lichte verbetering van de denataliteitscoëfficiënt op de BTW – overdracht, goed voor € 7 mln. En tenslotte moet in 2010 een iets kleinere negatieve verrekening voor 2009 verwerkt worden wat overeenstemt met extra ontvangsten van € 15 mln. De negatieve verrekening bedraagt overigens wel € 374 mln.

De raming van de gewestbelastingen wordt substantieel bijgestuurd: in vergelijking met de initiële begroting extra € 191 mln (4,67 %). De extra ontvangsten worden verwacht respectievelijk op “registratierechten en hypotheekrechten” (€ 113 mln) en “schenkingsrechten en successierechten” (€ 82 mln).

De extra ontvangsten op “overdrachten instellingen” en de min ontvangsten op “kredietverleningen en participaties” hebben geen weerslag op het niveau aan ESR – ontvangsten op het MVG. In het eerste geval gaat het over interne stromen binnen de Vlaamse overheid. De extra ontvangst stemt overeen met een extra overdracht vanuit de Vlaamse milieumaatschappij (VMM) die al terug te vinden is in de extra ESR – ontvangsten op de instellingen (het gaat gedeeltelijk over een extra verkoop van waterzuiveringstations aan Aquafin). In het tweede

geval (kredietverleningen en participaties) gaat het over een ontvangst die buiten begroting blijft. De min ontvangst erop stemt overeen met de geschrapte gedeeltelijke terugbetaling door KBC. In de initiële begroting werd daarvoor € 100 mln ingeschreven, waarvan € 66 mln terugbetaling van het krediet van € 3,5 mld. De rest werd beschouwd als een onderdeel van de extra vergoeding die KBC (50 % van de hoofdsom) moet betalen. De piste van een vervroegde (gedeeltelijke terugbetaling) werd verlaten en wordt overigens ook niet meer aangehouden voor de rest van de legislatuur (zie verder MJR). De schrapping van de gedeeltelijke terugbetaling door KBC is dan ook verantwoordelijk voor de daling op de overige ontvangsten (weliswaar gecompenseerd door enige toename op andere posten).

Zijn dit realistische inschattingen?

De overdrachten in de BFW liggen vast, afgezien van het feit dat de nieuwe Federale Regering nog een begrotingsaanpassing voor 2010 kan doorvoeren (wat niet uit te sluiten is). Maar, als we ervan uitgaan dat er voor de rijksmiddelenbegroting geen nieuwe aanpassing meer komt dan zullen de realisaties voor dit onderdeel van de ontvangsten (72 % van de totale ESR – ontvangsten) perfect overeenstemmen met de ramingen. Dat betekent echter niet dat deze ramingen overeenstemmen met de definitieve bedragen die voor 2010 zullen gelden. Indien de nu aangehouden parameters voor doorstorting van de overdrachten na afloop van 2010 minder gunstig zouden uitvallen dan wordt het verschil in 2011 teruggevorderd (via een negatieve verrekening op de overdrachten van 2011). Betere parameters geven daarentegen een positieve verrekening in 2011.

Alle parameters voor het jaar 2010 zijn nog voorlopig. Afwijkingen zijn dus onvermijdelijk. De grootste impact (ook omwille van het recurrente karakter) kan verwacht worden van de macro-economische parameters (reële bbp – groei en inflatie). De nu gehanteerde ramingen gaan uit van een reële bbp – groei in 2010 van 1,4 % en een gemiddelde inflatie van 1,6 %.

De afgelopen maanden zijn de ramingen voor de bbp- groei systematisch naar boven bijgesteld. Er wordt vanuit gegaan dat het herstel is ingezet, zij het matig. De recente schuldencrisis in de Eurozone heeft dat vertrouwen enigszins doen afnemen, maar voorlopig blijven de meest recente ramingen toch uitgaan van een herstel met een groei die grotendeels overeenstemt met de nu aangehouden groei. De recente “economic outlook” van OECD (26/05/2010) houdt het voor België eveneens op een reële groei van 1,4 %. De NBB (economische projecties voorjaar 2010) houdt het op 1,3%. De meest recente ramingen (FPB) voor de gemiddelde inflatie voor 2010 geven een duidelijke verhoging van de inflatie aan. 2 % (in plaats van 1,6 %, raming 01/06/2010). Toepassing van deze hogere inflatie levert extra ontvangsten op van € 69 mln. In principe werkt inflatie uiteraard ook door langs de uitgavenzijde. Maar – met uitzondering van de loonkredieten – kunnen we aannemen dat dit effect niet meer zal verrekend worden in de begroting 2010. Bovendien komt er volgens de meest recente ramingen – zelfs bij

een hogere inflatie – pas een overschrijding van de spilindex in november 2010 zodat de eerste aanpassing van de lonen er pas komt in januari 2011¹.

De wijzigingen aan de andere parameters worden voorlopig buiten beschouwing gelaten. Het is niet uitgesloten dat ze elkaar ook voor een belangrijk stuk neutraliseren (positief effect van een betere denataliteitscoëfficiënt gecompenseerd door iets minder gunstige verdeling van het aantal leerlingen over de gemeenschappen). De definitieve ramingen voor 2010 zullen gebaseerd worden op de verdeling van de PB over de gewesten volgens het aanslagjaar 2009 (inkomens 2008) in plaats van het aanslagjaar 2008 (inkomens 2007) dat voorlopig gebruikt wordt. In tegenstelling met 2006 – 2007 is de groei van het bruto regionaal product in Vlaanderen in 2008 duidelijk lager dan in de twee andere gewesten². Op grond daarvan is rekening te houden met een zekere terugval van het Vlaamse aandeel in de PB: een terugval naar de positie van het aanslagjaar 2006 bijv. (een aandeel van 63,31 tegenover 63,43 in het aanslagjaar 2008) zou resulteren in een (niet recurrente) vermindering van de ontvangsten van ongeveer € 23 mln.

Afwijkende realisaties op de gewestbelastingen hebben wel een directe en onmiddellijke invloed op de ontvangsten van het jaar zelf. De oorspronkelijke initiële ramingen voor 2010 werden substantieel naar boven aangepast. In de januari-evaluatie hielden wij ook al rekening met extra ontvangsten op de gewestbelastingen, voorlopig beperkt tot de impact van de betere uitgangspositie in 2009. De nu doorgevoerde aanpassing is echter belangrijker en is voor de federaal geïnde belastingen (alles met uitzondering van onroerende voorheffing) volledig afgestemd op de ramingen van de FOD Financiën³.

Deze positieve bijsturing van de ramingen gaat ervan uit dat de conjunctuurherneming ook op zogenaamde conjunctuurgevoelige gewestbelastingen⁴ een positieve invloed zal hebben. Afgezien van de gegrondheid van deze hypothese geven de meest recente realisaties hoe dan ook aanleiding tot een bevestiging van de positieve bijsturing. Meer zelfs, een extrapolatie van de ontvangsten van de eerste vijf maanden van 2010 naar het totale jaarbedrag⁵ levert nog een belangrijke extra ontvangst op van € 110 mln. Het belangrijkste effect is te vinden bij de registratierechten. De realisaties in de eerstkomende maanden zullen dat moeten bevestigen.

¹ Wat extra uitgaven voor 1 maand zou veroorzaken in 2011 in vergelijking met de hypothesen die nu in de MJR zijn aangehouden (zie verder).

² Nominale groei brp 2008: 2,69 % tegenover 3,23 en 3,16 in Wallonië en Brussel. Bron: NBB – regionale rekeningen.

³ Op ongeveer € 15 mln na stemmen de ramingen van de FOD Financiën (inclusief boeten en intresten) overeen met die van de Vlaamse gemeenschap. Het verschil heeft te maken met de extra registratierechten die Vlaanderen zal innen voor de verkoop van waterzuiveringstations door de VMM aan Aquafin (10 % op de totale verkoopsom van € 143,2 mln). De ramingen van de FOD hebben overigens betrekking op de periode januari – december. Ze worden echter met een maand vertraging doorgestort aan de Vlaamse gemeenschap. Voor de berekening van het ESR – saldo wordt daarvoor gecorrigeerd, in onze ramingen in dit hoofdstuk is die correctie nog niet meegenomen.

⁴ De algemene toelichting verwijst naar registratierechten, hypotheekrechten, schenkingsrechten en successierechten.

⁵ De extrapolatie per gewestbelasting aan de hand van de gemiddelde realisatiegraad van het eerste trimester t.a.v. de totale jaaropbrengsten voor de jaren 2003 – 2009.

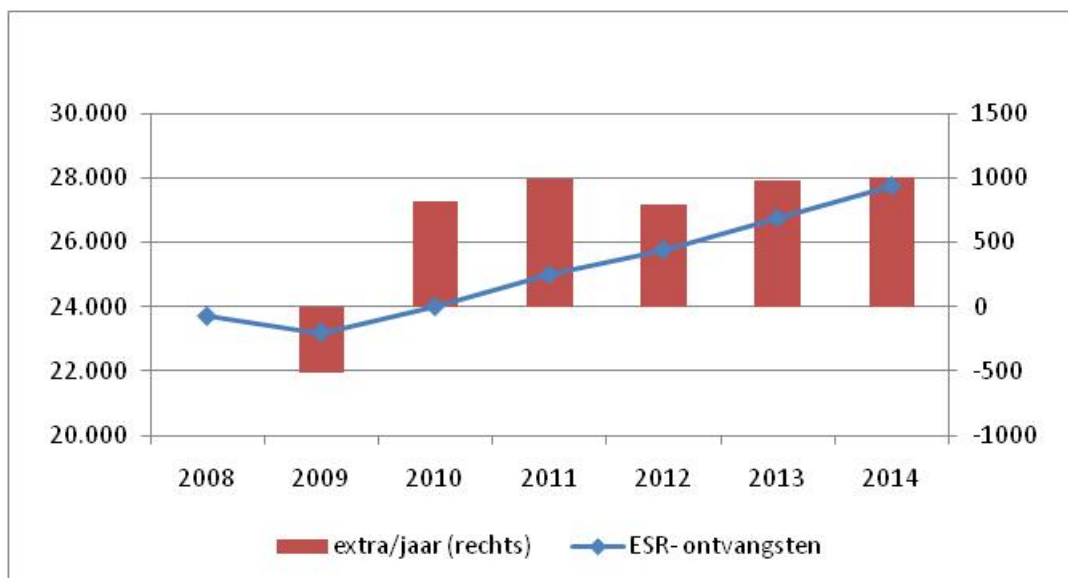
De afgesloten verkoopovereenkomsten in het eerste kwartaal van 2010 (zie notarisbarometer) wijzen voor Vlaanderen op een lichte daling van de transacties t.a.v. het laatste kwartaal van 2009. Dat wordt echter gecompenseerd door een lichte stijging van de gemiddelde verkoopprijzen. Op grond van deze gegevens kan worden uitgegaan van minstens een stabilisatie van de registratierechten in het tweede kwartaal van 2010, wat de extra ontvangsten zou kunnen verantwoorden.

Conclusie voor de begrotingsaanpassing 2010: de Vlaamse Regering loopt weinig risico dat de geraamde ontvangsten niet zullen gerealiseerd worden. Er kan integendeel gerekend worden op enige bijkomende ontvangsten, voor een deel in 2010 zelf en voor een deeltje nog te verrekenen in 2011. Een marge van € 110 tot € 135 mln valt niet uit te sluiten.

We wijzen er wel nog op dat in deze ontvangstenramingen een belangrijk pakket eenmalige verrichtingen zijn verwerkt. Netto bedraagt de impact van de eenmalige verrichtingen (de negatieve verrekening in de BFW voor 2009, de opname van de provisie 2009 en de eenmalige verkoop van onroerend goed aan Aquafin, inclusief extra registratierechten) € 284 mln. Bij een structurele benadering van de begroting (zie verder) worden de ontvangsten daarmee gecorrigeerd. In 2011 moet dat effect in ieder geval worden opgevangen.

3. De meerjarenraming 2011 – 2014

Figuur 1: totale ESR-ontvangsten (€ mln), 2008-2009 realisaties, 2010-2014 MJR



Bijgevoegde grafiek vat de ramingen samen, ze worden vergeleken met de realisaties in 2008 – 2009 en met de ramingen van de begrotingsaanpassing 2010. In vergelijking met de ramingen voor 2010 wordt er van uitgegaan dat de Vlaamse Gemeenschap bij ongewijzigd beleid zal beschikken over extra ESR – ontvangsten van ongeveer € 3,75 mld, dat is nominaal extra 16 % of een gemiddelde jaarlijkse nominale groei van 3,7 % (reëel 2 %). De jaarlijkse groei ligt telkens min of meer op hetzelfde niveau (ongeveer € 1 mld), alleen in 2012 zou de groei iets lager uitvallen (iets minder dan € 790 mln).

De groei wordt uitsluitend gerealiseerd op het MVG, op het niveau van de instellingen is er tussen 2014 en de ramingen voor de begrotingsaanpassing 2010 sprake van een daling van € 169 mln.

3.1. De belangrijkste onderdelen

3.1.1 De overdrachten in de BFW

De regering hanteert een vrij eenvoudige hypothese voor de raming van deze overdrachten: alle parameters – met uitzondering van de macro-economische – blijven gehandhaafd op het niveau van de aangepaste begroting 2010. Er wordt daarom geen rekening gehouden met een eventuele wijziging aan de regionale fiscale capaciteit (aandeel in de PB), de evolutie van het aantal inwoners jonger dan 18 jaar (denataliteitscoëfficiënt) en de verdeling van het aantal leerlingen.

De evolutie van de overdrachten is uitsluitend bepaald door de reële economische groei (bbp) en gemiddelde inflatie. De inflatie wordt aangehouden op 1,7 % (alleen in 2012 wordt 1,8 % verondersteld). De reële groei loopt in vergelijking met de raming van de begrotingsaanpassing op tot 1,7 % in 2011 en wordt voor de volgende jaren aangehouden op 2,1 % (2013) tot 2,2 % (2012 en 2014). Er is wel ook nog tot en met 2012 een effect van de sinds 2002 ingevoerde herfinanciering van de gemeenschappen⁶.

Voor 2010 wordt verondersteld dat de ramingen van de aangepaste begroting zullen overeenstemmen met de definitieve ramingen voor 2010 zodat vanaf 2011 er geen verrekening moet worden ingeschreven.

De componenten van de groei van de federale overdrachten tussen 2010 en 2014 volgens de MJR kunnen als volgt samengevat worden.

⁶ In 2011 wordt voor de laatste keer een forfaitaire verhoging van de BTW – overdracht toegekend (€ 24,8 voor de twee gemeenschappen tesamen) en in 2012 is de overgangperiode (geleidelijke verdeling van de herfinanciering van de gemeenschappen volgens het aandeel in de PB) afgesloten.

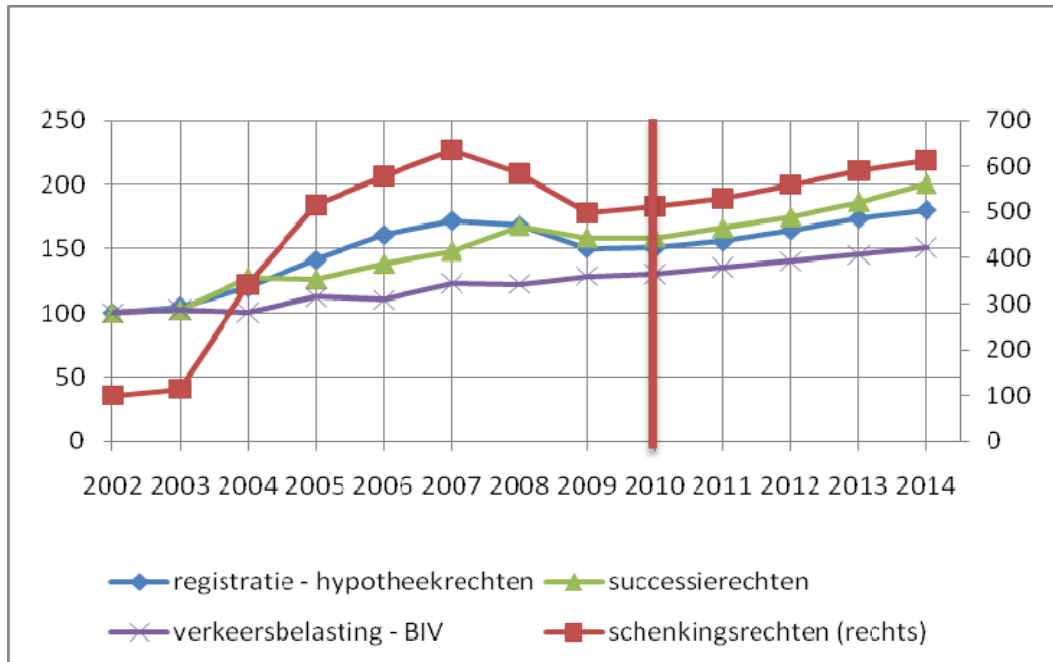
reële bbp - groei	1.543
inflatie	1.332
forfaitaire toeslag en overgangperiode herfinanciering	43
evolutie denataliteit	0
evolutie aandeel pb en aandeel leerlingen	0
verrekening	374
totaal	3.293

De MJR raamt de groei van de federale overdrachten tussen 2010 en 2014 op 3,3 mld. Ongeveer 47 % van die groei wordt gerealiseerd door de verwachte reële bbp- groei, iets meer dan 40 % door de gemiddelde inflatie. Een substantieel deel van dit inflatie-effect wordt uiteraard opgeslorpt door de indexaanpassingen die langs de uitgavenzijde moeten worden toegepast. De Vlaamse Gemeenschap puurt ook nog € 43 mln extra uit herfinanciering van de gemeenschappen (tenminste tot en met 2012). Doordat de overige parameters ongewijzigd blijven is er daarvoor geen afwijking aan te rekenen (denataliteit, PB- verdeling en leerlingenverdeling).

3.1.2 De gewestbelastingen

De ramingen van de MJR gaan voor de gewestbelastingen uit van een terug aantrekken van de opbrengsten in de komende jaren. Voor de belangrijkste gewestbelastingen is de veronderstelde evolutie vanaf 2010 samengevat binnen een ruimer historisch overzicht (vanaf 2002) in onderstaande grafiek.

Figuur 2: evolutie van enkele gewestbelastingen (2002 = 100), 2002 - 2009 realisaties, 2010 - 2014 MJR



De verkeersbelastingen buiten beschouwing gelaten hebben de gewestbelastingen in de afgelopen jaren een forse stijging gerealiseerd. De groei van de schenkingsrechten vanaf 2004 is uiteraard het meest opvallend, maar ook expliciet gekoppeld aan de hervorming die werd ingevoerd vanaf april 2004. Deze belastingen pieken in 2007 (schenkingsrechten, registratie – en hypotheekrechten) en in 2008 (successierechten). In 2009 is er een terugval die het meest uitgesproken is voor de schenkingsrechten en de registratierechten. Vanaf 2010 verwacht de MJR een licht herstel dat zich verder doorzet. Successierechten en registratie – en hypotheekrechten zouden tegen het einde van de legislatuur opnieuw uitstijgen boven de piek van 2007 – 2008. Voor de successierechten is dat zelfs vrij substantieel (bijna 20 %). De schenkingsrechten zouden opnieuw toenemen, maar nog altijd onder het piekniveau van 2007 blijven. Het verloop van de verkeersbelastingen lijkt nogal stabiel te zijn en de groei wordt op hetzelfde niveau doorgetrokken.

3.1.3 De overige ontvangsten (MVG en instellingen)

De overige ontvangsten op het MVG bestaan respectievelijk uit een aantal federale overdrachten en uit niet fiscale ontvangsten. De federale overdrachten⁷ worden geregeld in de BFW. De

⁷ Dotatie buitenlandse studenten, dotatie tewerkstellingsprogramma's en deelname in de wint Nationale Loterij.

resterende overige ontvangsten op het MVG (inclusief desinvesteringen of verkoop onroerende goederen) bevatten:

- voor ongeveer € 110 mln toegewezen ontvangsten (bestemd voor zogenaamde organieke fondsen). Deze ontvangsten zijn redelijk stabiel. De uitgaven op die fondsen worden gefinancierd door deze toegewezen ontvangsten of door opgebouwde reserves;
- in 2010 een eenmalige ontvangst van € 500 mln afkomstig van het egalisatiefonds, vanaf 2011 is daarvoor niets meer voorzien;
- de geraamde dividenden op de KBC – participatie vanaf 2011 (€ 297,5 mln = 8,5 % van 3,5 mld). Daarboven op komen dividenden van de participatie in de nieuw opgerichte NV Ethias (participatie in 2008 gefinancierd met kasmiddelen), met dien verstande dat verondersteld wordt dat de participatie in Ethias (€ 500 mln) in 2013 – 2014 terug te gelde wordt gemaakt (zie verder). De participatie in Dexia werd geplaatst door het Toekomstfonds waarop eventuele dividenden worden geïnd en doorgestort naar het MVG. Dat is voor 2010 het geval met € 10 mln van Dexia, er wordt rekening gehouden met een lichte stijging van dit dividend;
- dividenden van de openbare investeringsmaatschappijen, in 2010 is daarvoor 21,5 mln ingeschreven (GIMV en PMV);
- stortingen vanuit Vlaamse openbare instellingen die niet mee geconsolideerd worden (VMSW en UZ Gent), in 2010 voor ongeveer € 42 mln;
- en overige ontvangsten (waaronder ook opbrengsten van heffingen op leegstand).

De evolutie van deze ontvangsten tussen 2010 en 2011 is hoofdzakelijk bepaald door het wegvallen van de eenmalige storting vanuit het egalisatiefonds en het inschrijven van het dividend van KBC (vanaf 2011 voorziet de regering daarnaast ook een dividendestroom vanwege GIMV en PMV die nog iets lager is dan in 2010). Voor het overige blijven deze ontvangsten grotendeels constant.

De MJR geeft aan dat de inschrijving van het KBC – dividend onzeker is en afhankelijk van de terugbetalingstrategie die zal gevolgd worden. Er wordt gesuggereerd dat het nu ingeschreven bedrag ook kan worden beschouwd als het positief netto – effect voor de Vlaamse begroting van de KBC – participatie bij een gedeeltelijke terugbetaling in de komende jaren (netto: extra ontvangsten bovenop de terugbetaling van de hoofdsom en verlaging van de rentelasten door aanwending van het aflossingsgedeelte van de hoofdsom voor schuldafbouw).

De ESR – ontvangsten op de instellingen blijven ten gronde constant, met uitzondering van de reizigersontvangsten op De Lijn (indexering). Ze worden enkel gecorrigeerd voor een aantal eenmalige ontvangsten. De belangrijkste daarbij zijn de eenmalige opbrengsten van verkoop van waterzuiveringstations door de VMM aan Aquafin: € 143,2 mln in 2010 en € 181,8 in 2011.

3.1.4 Kredietverleningen en participaties

Deze categorie ontvangsten blijft buiten begroting (geen ESR – ontvangst) en dus zonder impact op het saldo. Ze zijn echter van belang: enerzijds kunnen ze aangewend worden om nieuwe participaties te financieren (zie bij bespreking van de uitgavenzijde belangrijke initiatieven) en anderzijds kunnen ze ingezet worden voor schuldafbouw.

Voorlopig houdt de regering voor de rest van de legislatuur uitsluitend rekening met een verkoop van de participatie in Ethias, respectievelijk in 2013 – 2014 (telkens € 250 mln). De MJR is daar niet expliciet over, maar er mag worden aangenomen dat daarop gemikt wordt. Dat zou trouwens in overeenstemming zijn met de vereiste die de Vlaamse Regering bij toetreding tot de nieuwe vennootschap heeft gesteld (“overheden stappen binnen een gestelde termijn uit voor minstens 51 %”, verklaring van de minister in het parlement).

3.2. Zijn deze ramingen realistisch?

3.2.1 De federale overdrachten BFW

In onderstaande tabel is naast de raming van de MJR (evolutie 2010 – 2014) een alternatieve raming opgenomen. Deze alternatieve raming sluit min of meer aan bij ramingen van het FPB (2010 – 2015). We nemen de macro-economische hypothesen over van de middellange termijn vooruitzichten van het FPB, met uitzondering van de inflatie in 2010 – 2011 (daarvoor hanteren we de jongste raming van het FPB voor de consumptieprijzen, waarmee we rekening houden met een lichte opstoot van de inflatie op korte termijn). We houden in deze raming ook rekening met het positieve effect van de te verwachten stijging van de denataliteitscoëfficiënt.

	MJR 2010 - 2014	alternatieve raming	
		2010	2010 - 2014
reële bbp - groei	1.543		1.589
inflatie	1.332		1.510
forfaitaire toeslag en overgangperiode herfinanciering	43		44
evolutie denataliteit	0		73
evolutie aandeel pb en aandeel leerlingen	0		-37
verrekening	374		374
totaal	3.293	69	3.553

Deze coëfficiënt meet de evolutie van het aantal inwoners jonger dan 18 jaar in de Franse Gemeenschap. Die evolutie gaat echter gepaard met een versterking van het aandeel in de bevolkingsgroep van de Franse Gemeenschap wat dan weer wellicht een negatieve impact

zou kunnen hebben op verdeling van het aantal leerlingen. Voorlopig houden we de verdeling van de PB constant (zoals ook in de MJR).

Globaal is de alternatieve raming duidelijk positiever dan de MJR: in 2014 zou op jaarbasis de overdracht in de BFW € 329 mln hoger zijn. De belangrijkste extra impact komt van de hogere inflatieverwachtingen ($\text{€ } 247 = 1.510 - 1332 + 69$). De lichtjes afwijkende hypothese over economische groei is goed voor een extra van € 45 mln. Het netto – effect van hogere denataliteitscoëfficiënt en minder gunstige verdeling van het aantal leerlingen bedraagt € 36 mln. Extra ontvangsten ten gevolge van inflatie worden uiteraard voor een stuk ongedaan gemaakt door het effect op de uitgaven (vereiste indexeringen, zie voor prijseffect hoofdstuk structurele groei).

Ook in de alternatieve raming houden we de verdeling van de PB constant, wat bij gegeven hypothesen over de verdeling van de bevolking nog aanleiding zou zijn tot een lichte stijging van de solidariteitsbijdragen voor de andere gewesten⁸. Maar voor Vlaanderen is dat neutraal. Zoals al aangegeven bij de bespreking van de begrotingsaanpassing 2010 valt rekening te houden met enige terugval van het Vlaamse aandeel. Dat is het meest waarschijnlijk voor 2010 – 2011 (respectievelijk op basis van aanslagjaren 2009 – inkomen 2008 en 2010 inkomen 2009). Op grond daarvan is zowel de raming van de MJR als de alternatieve raming wellicht negatief bij te sturen. Voor het verschil tussen beide ramingen zou dat neutraal zijn.

Als we de alternatieve raming als referentie nemen⁹ dan kan de raming van de MJR als een voorzichtige raming beschouwd worden. Punt is echter dat ook de raming van het FPB zeker voor 2012 – 2014 uitgaat van een stevig herstel van de economische groei en dat er eerder een risico is dat dergelijke groei overschat is. In dat geval is eerder rekening te houden met een negatieve bijsturing. Een afwijking in reële BBP-groei van 0,1 % - punt heeft een recurrent effect van € 18 tot 19 mln. Feit is in ieder geval dat de aangehouden reële groei in de jaren 2010 – 2014 uitstijgt boven wat als de trendgroei wordt geraamd (zie hoofdstuk voor een bespreking daarvan hoofdstuk structurele groei).

3.2.2 De gewestbelastingen

De MJR gaat uit van het terug aantrekken van de ontvangsten, dat is consistent met de verwachtingen over een herstel van de economische groei (tenminste voor de belangrijkste belastingen). De hypothese dat de hierboven besproken categorieën (registratie – hypotheekrechten, schenkingsrechten en successierechten) tegen 2014 het piekniveau van de afgelopen jaren terug zullen benaderen of overstijgen is niet onredelijk. Alleen voor de successierechten is een overschrijding van het piekniveau met 20 % mogelijks overschat (er kan zomaar niet worden uitgegaan dat de overigens nog altijd onstabiele beursontwikkeling zodanig zal zijn dat

⁸ Deze hypothese is ook aanwezig in de ramingen van het FPB.

⁹ Ze sluit afgezien van een iets hogere inflatie in het begin aan bij raming van het FPB die op dit moment als de referentie wordt gebruikt voor het inschatten van de besparingsinspanningen, de fameuze 22 mld.

het belangrijke verlies op roerende nalatenschappen in de meest recente jaren is weggewerkt). Daartegenover staat dat de MJR nog geen rekening houdt met de mogelijke extra ontvangsten in 2010 in vergelijking met de raming van de aangepaste begroting (zie hierboven). Die extra ontvangsten kunnen de uitgangsbasis voor de raming vanaf 2011 positief beïnvloeden, maar voorlopig moeten we er misschien rekening mee houden dat het vooral gaat over een wat sneller aantrekken van de ontvangsten in 2010 wat zal gestabiliseerd worden in 2011. We merken op dat de MJR de negatieve impact van een wijziging in de BTW t.a.v. bouwgronden voor nieuwbouw (geraamd op ongeveer € 46 mln) niet in rekening brengt omdat wordt uitgegaan van een compensatie daarvoor.

3.2.3 Overige ontvangsten

De ramingen voor de overige ontvangsten stellen geen specifieke problemen. Alleen voor de weerslag van de financiële participaties blijft de MJR vaag. Voor de KBC – participatie wordt voorlopig aangenomen dat er voor 2015 nog geen sprake is van een terugbetaling en dat er vanaf het boekjaar 2010 jaarlijks een dividend zal worden uitgekeerd aan de aandeelhouders wat contractueel aanleiding is tot een dividend van 8,5 %. Deze technische hypothese levert een ontvangst op van ongeveer € 300 mln. De hypothese dat KBC gedurende 4 jaar op het verstrekte kapitaal een dividend van 8,5 % betaalt en pas na afloop van die periode de volledige kapitaaltoeslag van € 1,75 mld zal ophoesten is niet erg realistisch. De MJR gaat er echter vanuit dat dit effect ook kan gehaald worden indien KBC al vroeger zou overgaan tot gedeeltelijke terugbetaling. Combinatie van gedeeltelijke terugbetaling (2/3 hoofdsom en 1/3 contractueel bedongen kapitaaltoeslag) met uitbetaling van dividend op het resterend kapitaal zou dan voor de betrokken jaren leiden tot een dergelijk netto effect. Zelfs zonder rekening te houden met effecten op rentelasten (door aanwending van de kapitaalaflossing voor schuldafbouw) is deze hypothese verzekerd bij een jaarlijkse dividenduitkering van KBC aan de aandeelhouders. Een substantieel terugbetalingschema levert bij dergelijke hypothese in ieder geval meer ontvangsten op (combinatie van kapitaaltoeslag en dividend).

M.a.w. de raming op zich is niet het meest cruciale punt, wel de aanwending van deze (hoe dan ook) eenmalige ontvangsten (voor verdere bespreking en besluiten zie hoofdstuk begrotingsdoelstellingen).

Tabel 1: Synthesetabel ontvangsten 2009-2014 (€ mln)

		2009		2010		2011 raming MJR	2012 raming MJR	2013 raming MJR	2014 raming MJR
		initieel	aangepast	uitvoering	initieel	BC			
1	MVG								
1.1	overdracht fiscale ontvangsten federaal (BFW)	18.544	17.287	17.287	16.985	17.196	18.209	18.969	20.490
1.2	gewestbelastingen	4.694	4.061	4.125	4.093	4.284	4.455	4.658	5.123
1.3	overdrachten Federale Overheid	324	332	332	332	332	333	334	335
1.4	overdrachten instellingen	0	15	8	126	154	192	15	15
1.5	kredietverleningen en participaties	0	16	16	66	0	0	250	250
1.6	overige ontvangsten	243	251	234	779	755	548	564	557
1.7	desinvesteringen	11	15	14	15	16			
1.8	opbrengsten leningen								
1.9	ESR - ontvangsten (1.1 + 1.2 + 1.3 + 1.6 + 1.7)	23.815	21.947	21.991	22.204	22.583	23.544	24.524	26.503
2	instellingen (consolidatiekring)								
2.1	interne verrichtingen	1.637	2.100	1.717	2.086				
2.2	dotaties MVG	6.486	6.352	6.234	6.358				
2.3	overdrachten federale overheid	33	36	74	33				
2.4	overdrachten andere instellingen	115	127	118	108				
2.5	kredietverleningen en participaties	6	26	22	32				
2.6	heffingen	233	258	254	267				
2.7	desinvesteringen	28	45	32	177				
2.8	overige ontvangsten	930	886	832	919				
2.9	opnemings leningen/reserves	57	51	38	37				
2.10	ESR - ontvangsten (2.3 + 2.6 + 2.7 + 2.8)	1.224	1.225	1.192	1.395	1.424	1.444	1.250	1.255
3	ESR - totaal (=1.9 + 2.10)	25.039	23.172	23.183	23.600	24.007	24.988	25.774	27.758
p.m.	zorgfonds (ESR - ontvangsten)	139	135	141	133	135			

Hoofdstuk 2

Uitgaven

We bespreken in dit hoofdstuk de uitgavenbegroting van de Vlaamse overheid. We doen dit voor de jaren 2010 en voor de jaren 2011 – 2014 (meerjarenraming). In beide gevallen vertrekken we van de ramingen die de regering daarover heeft neergelegd in het parlement: respectievelijk voor de aangepaste begroting 2010 (inclusief de door het parlement aangenomen amendementen) en voor de meerjarenraming (MJR) 2011 – 2014.

Ingeval van de aangepaste begroting 2010 focussen we op de wijzigingen t.a.v. de oorspronkelijk goedgekeurde begroting. In geval van de meerjarenraming onderzoeken we – tenminste voor zover de beschikbare gegevens het toelaten – de componenten die werden aangehouden in de toename van de uitgaven. In beide gevallen analyseren we de uitgaven in termen van beleidskredieten en betalingskredieten. Vooraf geven we ook nog de belangrijkste indicaties over de uitvoering van de begroting 2009.

De besproken realisaties en ingeschreven kredieten zijn samengevat in bijgevoegde tabel. De tabel maakt telkens een uitsplitsing tussen de beleidskredieten en de betalingskredieten. Die zijn telkens gemeten op het niveau van de geconsolideerde overheid en volgens ESR – aanrekening: dat zijn de kredieten respectievelijk op het MVG en op de instellingen gecorrigeerd voor de interne stromen en voor kredietverleningen en participaties (KVD), schuldaflossingen en aanleggen van reserves (interne verrichtingen).

De tabel bevat zowel voor de beleidskredieten als voor de betalingskredieten in eerste instantie de ramingen zoals die gehanteerd worden in de toelichtingen van de regering (ramingen administratie, voor de toegepaste methodologie zie de toelichtingen zelf). Deze ramingen zijn afgeleid van de begrotingsgegevens zoals die terug te vinden zijn in de goedgekeurde begrotingen en in de meegedeelde begrotingen van de instellingen. Die ramingen houden ook al rekening met correcties die met het oog op de raming van het vorderingensaldo volgens de ESR – regels moeten toegepast worden. Eigenlijk zijn die correcties uitsluitend toe te passen op de betalingskredieten die de basis vormen van de raming van het vorderingensaldo. Voor de beleidskredieten is dat minder relevant. Om die reden bevat de tabel ook een raming exclusief deze correcties. De netto impact ervan is vooral van belang in 2009 – 2010 (voor een toelichting zie verder).

Onder de instellingen vormt het FFEU (fonds voor eenmalige uitgaven en schuldafbouw) een apart geval: de daarop ingeschreven kredieten komen tot stand door recuperatie van goedgekeurde maar niet aangewende kredieten in vorige begrotingsjaren. Jaarlijks worden vanuit de begroting van het MVG niet aangewende kredieten na afloop van het begrotingsjaar overgedragen aan het FFEU en krijgen daarop een bestemming. De jaarlijkse vastleggingskredieten

zijn dan gelijk aan de som van de eerder al bestemde kredieten (sinds 2001) die nog niet in een effectieve vastlegging zijn omgezet en van de verwachte extra overdracht van het vorig begrotingsjaar. Dat laatste deel wordt definitief bepaald bij de begrotingsaanpassing wanneer de definitieve overdracht van het vorig jaar bekend is). Zoals ook op de begroting van het MVG overgedragen kredieten niet bij de begrotingskredieten worden meegerekend (maar wel beschikbaar zijn), is die regel ook toe te passen voor het FFEU. Voor de eenvoud van de vergelijking laten we het FFEU bij de beleidskredieten buiten beschouwing.

We nemen wel de betalingskredieten voor het FFEU op.

De tabel bevat ook een overzicht van de kredieten en uitgaven “buiten begroting”, met name de voorgenomen en effectief gerealiseerde “participaties en kredietverleningen” (KVD).

Tabel 2: Synthesetabel uitgaven 2009-2014 (€ mln)

	2009			2010		2011 raming MJR	2012 raming MJR	2013 raming MJR	2014 raming MJR
	initieel	aangepast	uitvoering	initieel	aangepast				
1. beleidskredieten									
raming administratie (a)	25.107	25.283	24.895	24.891	25.133	25.358	25.820	26.349	26.918
in rekening gebrachte ESR - correcties (b)	-7	96	96	26	22	-7	-5	-2	1
exclusief correcties (c = a - b)	25.114	25.188	24.799	24.865	25.111	25.365	25.825	26.351	26.917
2. betalingskredieten									
raming administratie (a)	24.772	24.740	24.174	24.399	24.730	25.144	25.881	26.500	27.059
in rekening gebrachte ESR - correcties (b)	-7	96	96	26	22	-7	-5	-2	1
exclusief correcties (c = a - b)	24.779	24.644	24.078	24.373	24.708	25.151	25.886	26.502	27.058
niet in rekening gebrachte FFEU - kredieten (d)	144	155	158	158	179	159	160	161	161
3. afwijking (1.c - 2.c)	335	543	721	492	403	214	-61	-151	-141
evolutie impliciete schuld					-140	-189	-275	-90	11
participaties en kredietverleningen									
beleidskredieten	129	3.930	4.101	387	653	400	325	75	75
MVG	111	3.905	4.062	364	538	383	308	58	58
instellingen	18	25	39	23	115	16	16	16	16
betalingskredieten	129	3.980	3.988	439	705	400	325	75	75
MVG	111	3.955	3.949	416	589	383	308	58	58
instellingen	18	25	39	23	115	16	16	16	16

1. Realisaties 2009

Globaal: de uitgaven blijven € 519 mln onder de begrotingskredieten (een onderbenutting van 2,1 % in vergelijking met de ingeschreven begrotingskredieten). Een belangrijke factor in de globale onderbenutting heeft te maken met de jobkorting. Het effectief aangerekende bedrag voor de jobkorting in 2009 bleef € 171 mln onder het ingeschreven bedrag. Dat heeft gedeeltelijk te maken met een mogelijke verminderde toepassing door stijgende werkloosheid (waardoor sommige belastingplichtigen niet meer aan de minimumgrens komen van activiteitsinkomen), maar ook met het feit dat een deel van de jobkorting niet kon worden toegekend via de bedrijfsvoorheffingen maar zal worden toegekend bij de inkohiering van de personenbelasting voor het aanslagjaar 2010 (in 2011). Blijkens de meerjarenraming gaat de regering er overigens van uit dat dit niet aangewende bedrag volledig in 2011 zal moeten toegekend worden. De onderbenutting gecorrigeerd voor de jobkorting is dan ook relatief lager: 1,4 %.

De € 519 mln min-uitgaven zijn voor 2/3 terug te vinden op de begroting van het MVG: € 336 mln (waarvan € 171 mln op de jobkorting). € 121 mln daarvan wordt in 2010 gerecupereerd via het FFEU. Het onderbenuttingspercentage voor de kredieten op de begroting van het MVG (en voor recuperatie naar het FFEU) bedraagt 1,9 % (gecorrigeerd voor jobkorting 1 %). Het onderbenuttingspercentage op de kredieten ingeschreven op de begrotingen van de instellingen bedraagt 2,3 %.

Zeker indien men abstractie maakt van de onderbenutting op de jobkorting, gaat het om een zeer hoog aanwendingspercentage. Dit houdt verband met de besparingsoperatie die plaatsvond eind 2009 en in het bijzonder het niet toekennen van een deel van de loonprovisie. Zoals in het evaluatierapport van de SERV in januari werd toegelicht mocht deze besparing echter niet tot gevolg hebben dat er personeelsleden werden ontslagen of het loon effectief verminderte. Het ging om een responsabiliseringsoperatie waarbij de bevoegde minister binnen zijn beleidsdomein, desgevallend via herschikkingen, het vooropgestelde bedrag moest besparen. Dit had tot gevolg dat er reeds een voorafname werd gedaan op de onderaanwending. Kredieten waarvan men wist dat ze niet volledig zouden aangewend worden, werden herschikt naar de loonkredieten.

Met betrekking tot de onderwijsuitgaven stelde het probleem zich dat er onvoldoende ruimte was op de overige kredieten om de noodzakelijke herschikkingen door te voeren. Dit resulteerde in een overschrijding van de beschikbare loonkredieten, in het totaal voor een bedrag van € 40 mln.

Het gecombineerd effect van de herschikkingen enerzijds en de overschrijding van een aantal begrotingskredieten anderzijds leidde tot een zeer hoog aanwendingspercentage.

Een belangrijke vraag is of dit aanwendingspercentage ook de komende jaren zo hoog zal zijn. De meerjarenraming vertrekt van de hypothese dat het onderbenuttingspercentage 1,37% zal bedragen. Indien er geen rekening wordt gehouden met de onderbenutting op de jobkorting komt dit nagenoeg overeen met de onderbenutting van 2009. Hoewel dit in historisch perspectief een hoge aanwending betreft, is het aangewezen om dit percentage ook voor de volgende jaren te hanteren als bovengrens voor de onderbenuttingsgraad. Ook in 2010 zullen de administraties proberen om zoveel mogelijk de besparingen op te vangen door de kredieten die niet aangewend worden te herschikken naar andere uitgavenposten. In 2011 zullen er nog bijkomende ingrepen nodig zijn waardoor opnieuw de onderbenutting zeer laag zal zijn.

Een belangrijke factor die het globale onderaanwendingspercentage bepaalt, is de mate waarin een aantal uitgaven uit het verleden omwille van niet-uitvoering worden doorgeschoven naar 2010 of 2011. Wanneer bijvoorbeeld de verdieping van de Schelde op Nederlands grondgebied zal starten moeten hiervoor aanzienlijke uitgaven gebeuren waardoor de onderbenutting nog lager kan liggen¹⁰.

De aanwending verschilt per beleidsdomein, wat geïllustreerd wordt in tabel 3. Het gaat om de uitgavenkredieten exclusief FFEU¹¹, en waarbij de uitvoering verhoogd is met € 171 mln op het beleidsdomein Financiën en Begroting (FB) om te corrigeren voor de uitzonderlijk hoge onderbenutting op de jobkorting.

¹⁰ Voorlopig gaat de regering uit van € 47 mln uitgaven in 2010.

¹¹ Het gaat om de ESR-geconsolideerde uitgaven exclusief FFEU.

Tabel 3: Aanwendingspercentage 2009 per beleidsdomein (€ mln)

	2009 BC3	2009 uitv	Aanw%
DAR	122	123	100,4%
BZ	2.440	2.414	98,9%
FB	1.424	1.322	92,8%
IV	120	103	85,8%
EWI	1.028	1.024	99,6%
OV	9.298	9.393	101,0%
WVG	3.246	3.183	98,0%
CJSM	1.234	1.241	100,5%
WSE	1.419	1.348	95,0%
LV	172	169	97,9%
LNE	619	580	93,6%
MOW	2.736	2.663	97,3%
RWO	661	625	94,5%
V	121	117	96,7%
	24.642	24.303	98,63%

Drie beleidsdomeinen springen er uit omdat de uitgaven daar hoger lagen dan de begroting: Diensten voor Algemeen Regeringsbeleid (DAR), Onderwijs en vorming (OV) en Cultuur, Jeugd, Sport en Media (CJSM). In absolute termen valt in het bijzonder het beleidsdomein Onderwijs en Vorming op. Dit heeft voornamelijk te maken met de papieren besparingen die er zijn doorgevoerd naar aanleiding van de begrotingscontrole. De kredieten werden neerwaarts herzien zonder dat dit een effect had op de effectieve uitgaven van 2009 (zie evaluatierapport januari 2010).

Tabel 4: Aanwendingspercentage 2009 per uitgavencategorie (€ mln)

	2009 BC3	2009 uitv	aanwend%
primaire uitgaven	24.601	24.303	98,8%
<i>lopende uitgaven</i>	<i>22.313</i>	<i>22.063</i>	<i>98,9%</i>
<i>kapitaal uitgaven</i>	<i>2.288</i>	<i>2.241</i>	<i>97,9%</i>
rente	41	29	71,2%
participaties	3.980	3.988	100,2%
schuldaufbouw	96	114	118,2%

Er is een beperkt onderscheid tussen de lopende uitgaven en de kapitaaluitgaven. Het aanwendingspercentage op de kapitaaluitgaven bedraagt net 1%-punt minder dan het aanwendingspercentage van de lopende uitgaven¹² maar is toch opvallend hoog in vergelijking met de gemiddelde aanwending in het verleden voor de kapitaaluitgaven.

Erg opvallend uiteraard zijn de substantiële KVD – operaties in 2009, in effectieve uitgaven iets minder dan € 4 mld, in engagements € 4,1 mld (het verschil heeft vooral te maken met het feit dat de voorgenomen overdracht van vroeger verkochte GIMV – participaties naar PMV voor een bedrag van € 173 slechts voor € 53 mln terug te vinden is in de effectieve uitgaven in 2009). Deze verrichtingen buiten begroting hebben vooral betrekking op twee onderdelen: de participaties in KBC (€ 3,5 mld) en de participatie voor GIGARANT (waarborgvennootschap bij PMV voor grote ondernemingen, € 300 mln). Beide elementen zijn uiteraard direct gekoppeld aan de financieel-economische crisis. Deze verrichtingen zijn voor een belangrijk stuk ook verantwoordelijk voor de schuldopbouw in 2009 (naast het vorderingensaldo).

Een laatste belangrijke vraag bij de beoordeling van de uitvoering van de begroting 2009 is de vergelijking tussen de beleidskredieten en betalingskredieten. Indien de betalingskredieten sneller geëvolueerd zijn dan de beleidskredieten heeft de Vlaamse Regering een extra inspanning gedaan om de verbintenissen versneld af te betalen. Dan is er sprake van de afbouw van de impliciete schuld. In het andere geval is er een opbouw van de impliciete schuld. Wegens het specifieke karakter van de FFEU-uitgaven, wordt er hiermee geen rekening gehouden.

In de begroting 2009 waren de beleidskredieten € 543 hoger dan de betalingskredieten, onder meer doordat de beleidskredieten naar aanleiding van de laatste begrotingscontrole nog waren toegenomen terwijl de betalingskredieten verminderd werden. De regering voorzag dus dat er voor € 543 mln meer verbintenissen zouden worden aangegaan dan dat er betalingen zouden worden gedaan. In de voorbije jaren tekende de uitvoering van de begroting telkens voor extra negatief verschil tussen betalingen en verbintenissen in vergelijking met de begrotingsvooruitzichten. Het aanwendingspercentage op de beleidskredieten ligt immers traditioneel aanzienlijk hoger dan het aanwendingspercentage op de betalingskredieten.

De uitvoering van de begroting 2009 wijkt hiervan af. Het aanwendingspercentage van de betalingskredieten lag zelfs hoger dan het aanwendingspercentage bij de betalingskredieten, zij het dat het verschil beperkt bleef.

¹² Om het aanwendingspercentage van de lopende uitgaven te berekenen werd er gecorrigeerd voor de jobkorting door de uitvoeringsgegevens met € 171 mln op te trekken (hypothese van volledige aanwending van deze uitgaven).

2. De begrotingsaanpassing 2010

2.1. Algemeen

De regering heeft de extra ESR – ontvangsten van € 408 mln gedeeltelijk omgezet in extra uitgaven en tevens de beleidskredieten opgetrokken.

beleidskredieten	245	0,99%
MVG	(95)	
instellingen	(150)	
ESR - correcties	-4	
	242	
betalingskredieten	335	1,37%
MVG	(94)	
instellingen	(241)	
ESR - correcties	-4	
FFEU	21	
	352	

De ingeschreven beleidskredieten in de aangepaste begroting 2010 (inclusief goedgekeurde amendementen) zijn € 245 mln hoger dan bij de initieel goedgekeurde begroting (een stijging met bijna 1 %) . De toename in betalingskredieten is hoger: extra € 335 mln of een stijging t.a.v. de initiële begroting van iets minder dan 1,4 %.

Bijna 39 % van de extra beleidskredieten zijn ingeschreven op de begroting van de MVG, 61 % op de instellingen.

2.2. Componenten die de evolutie bepalen

De evolutie van de uitgaven kan opgesplitst worden in verschillende componenten. Enerzijds het ongewijzigd beleid, anderzijds de beleidsingrepen (heroriënteringen/besparingen en extra beleidskredieten omwille van een regeringsbeslissing). De SERV probeert naar aanleiding van elke begrotingsronde een opsplitsing te maken van de verschillende componenten van deze evolutie. Dit verhoogt de transparantie van de begroting en geeft beter aan wat het effect is van de beleidsbeslissingen en wat op rekening kan worden geschreven van de meevallers en tegenvallers.

De beleidskredieten exclusief FFEU nemen naar aanleiding van de begrotingscontrole toe met € 216 mln. In de algemene toelichting is naar aanleiding van de begrotingscontrole onvoldoende informatie gegeven hieromtrent. Bij de toelichting per beleidsdomein is hierover wel meer informatie te vinden, zij het onvolledig en niet op geconsolideerde basis.

In zijn toelichting in de commissie Financiën en Begroting van het Vlaams Parlement heeft de minister wel een aanzet gegeven om deze evolutie toe te lichten. Hij verklaarde de toename voor € 203 mln omwille van een herraming van de beleidskredieten bij ongewijzigd beleid. Daarnaast is er voor € 60 mln extra beleidskredieten ingeschreven voor nieuwe impulsen.

	2010 ini	2010 BC	CB	Her Oriënt	terugz. HO	NB	vroegere beslissingen	Totaal
BK	24.916	25.133	75	-53	22	130	43	216

De analyse van de SERV geeft een ander beeld. De geconsolideerde beleidskredieten nemen toe met € 216 mln¹³. De toename bij ongewijzigd beleid (CB) volgens de SERV bedraagt slechts € 75 mln. Het gaat voornamelijk om de evolutie bij constant beleid in onderwijs, voor het overige compenseren de meevallers en tegenvallers elkaar grotendeels.

Het effect van de beleidsingrepen loopt op tot € 141 mln. Het gaat om een netto-bedrag dat gevormd wordt door een aantal componenten. Enerzijds wordt er extra beleidsruimte gecreëerd door heroriënteringen. Deze heroriënteringen dienen deels om het constant beleid te kunnen compenseren, deels om nieuwe initiatieven mogelijk te maken.

Een tweede factor is het terugzetten van heroriënteringen die zijn doorgevoerd naar aanleiding van de initiële begroting dan wel de begrotingscontrole 2009. Dit is in het bijzonder het geval bij de VVM waar de loon- en werkingsuitgaven met € 12 mln naar boven herzien worden los van de parameters die de evolutie van de dotaties bepalen. Deze toename wordt gefinancierd door een eenmalige meevaller zonder dat er verduidelijkt wordt dat de bijkomende uitgaven ook eenmalig zijn.

Ook bij VDAB nemen de subsidiekredieten opnieuw met € 7 mln toe omdat de maatregelen van de initiële begroting niet kunnen gehaald worden.

Daarnaast worden er nieuwe beleidsinitiatieven genomen. Zoals aangehaald in de algemene toelichting gaat het voor € 60 mln verbintenissen waarvoor nog geen betalingen voorzien worden in 2010. Het totale bedrag aan nieuwe initiatieven beperkt zich echter niet tot deze initiatieven. De SERV raamt het effect ervan op € 130 mln. Het gaat om tal van kleinere extra uitgaven die intern gecompenseerd worden door meevallers dan wel door heroriënteringen.

¹³ Dit bedrag wijkt in beperkte mate af van de bedragen die in de algemene toelichting worden gehanteerd. Deels heeft dit te maken met het feit dat de amendementen reeds verwerkt zijn in de analyse van de SERV (waardoor de uitgaven in 2010 BC verminderen), deels met een aantal beperkte verschillen inzake consolidatie.

In het kader van een grotere transparantie van de begroting acht de SERV het echter belangrijk dat ook deze beslissingen duidelijker naar voren komen in de begrotingstoelichtingen.

Tenslotte neemt de SERV nog een aantal bijkomende kredieten mee die het gevolg zijn van vroegere beslissingen. Het gaat dan voornamelijk om beslissingen van de vorige regering die in 2009 nog niet op kruissnelheid waren. Meest opvallende stijger in dat kader is de toename van de kredieten op de VDAB voor de Vlaamse ondersteuningspremie (VOP) met € 14 mln. Daarnaast moet er in de begroting ook een extra krediet van € 16 mln voorzien worden om tegemoet te kunnen komen aan de verplichtingen om spoorwerken te co-financieren zoals voorzien.

Omwille van het gebrek aan transparantie voor de evolutie van een aantal uitgaven, in het bijzonder voor de uitgaven op de instellingen, gaat het om ramingen. Los van de vraag in welke mate deze SERV-raming moet bijgesteld worden wijst de discrepantie tussen de toelichting van de minister en de SERV-analyse er op dat de toelichting bij de begrotingen op dat punt nog aanzienlijk verbeterd kan worden. Het is aangewezen om voor de belangrijke uitgavenposten aan te geven wat de evolutie zou zijn bij ongewijzigd beleid (met de verschillende componenten indien relevant) en welke ingrepen deze uitgavenpost eventueel beïnvloeden.

De betalingskredieten nemen sneller toe dan de beleidskredieten. Dit geeft aan dat de regering de intentie heeft om de verbintenissen uit het verleden versneld af te betalen (afbouw impliciete schuld). Dit belet niet dat het verschil tussen beleidskredieten en betalingskredieten nog steeds groter is dan naar aanleiding van de initiële begroting 2009. De toename van de impliciete schuld door de laatste begrotingscontrole in 2009 wordt nu wel grotendeels ongedaan gemaakt.

Of dit zich ook zal vertalen bij de uitvoering van de begroting valt nog af te wachten. Traditioneel is de onderaanwending op de beleidskredieten kleiner dan bij de betalingskredieten. In 2009 was dat niet het geval, maar het is nog afwachten of deze trendbreuk van 2009 kan verder gezet worden in 2010. De opvolging van de impliciete schuld is in ieder geval een belangrijk aandachtspunt voor de huidige regering.

2.3. Zijn de uitgavenkredieten realistisch geraamd?

De begrotingsdocumenten laten onvoldoende toe om uit te maken of de uitgavenbegroting realistisch ingeschat werd. Hoewel deze vraag ook terecht was voor de voorgaande jaren, is de context nu gewijzigd. De meeste jaren kon Vlaanderen op het einde van de rit een begrotingsresultaat presenteren dat positiever is dan wat vooropgesteld werd in de begrotingen. In 2009 was dit echter niet het geval. De belangrijkste oorzaak hiervoor waren de besparingsmaatregelen die niet allemaal gerealiseerd konden worden in 2009 (met name in onderwijs). In

2010 worden er nog aanzienlijke bijkomende inspanningen gepland om de uitgavendynamiek te beperken. Dit is niet zozeer het geval naar aanleiding van de begrotingscontrole, maar wel naar aanleiding van de initiële begroting.

Dit verhoogt het belang van een transparante begroting waarbij duidelijk is welk niveau aan uitgavenkredieten er nodig is voor de afzonderlijke posten. Hierbij zou men idealiter moeten vertrekken van de realisaties van het voorgaande jaar en op basis daarvan aangeven welke factoren er gewijzigd zijn waardoor de uitgaven toenemen of desgevallend afnemen. Deze informatie ontbreekt echter in de toelichting bij de begroting. De toelichting vertrekt van de kredieten die ingeschreven waren in de initiële begroting, zonder een terugkoppeling te maken naar de uitvoering van 2009. De SERV pleit er dan ook voor om op dit punt meer transparantie te verschaffen zodat het duidelijker wordt welke inspanningen er nodig zijn en op welke uitgavenposten hierdoor zullen aangepast worden.

Momenteel houdt de regering rekening met een aanzienlijke onderbenutting van de uitgaven in 2010. Net zoals de administratie gaat de SERV er van uit dat een normale onderaanwending van de kredieten in 2010 inhoudt dat het onderaanwendingspercentage min of meer vergelijkbaar zal zijn als in 2009, waarbij evenwel moet gecorrigeerd worden voor de jobkorting. Net zoals in 2009 zal de onderaanwending in 2010 laag zijn omdat de eenvoudigste manier om te besparen erin bestaat de kredieten te verminderen waar in het verleden een onderaanwending mogelijk was. Dit zou tot gevolg hebben dat de onderbenutting nog lager zou moeten zijn dan in 2009. Dit wordt echter gecompenseerd doordat de SERV er van uitgaat dat de onderwijsuitgaven in 2010 beter ingeschat zijn dan in 2009.

Voorlopig gaat de SERV er dan ook van uit dat de onderbenutting ongeveer € 300 mln zou bedragen in 2010. Dit is aanzienlijk lager dan het bedrag waar de begrotingscontrole van uitgaat. Het verschil tussen de normale onderaanwending en de vooropgestelde onderbenutting van € 456 mln wordt door de regering verklaard door de blokkering. De SERV sluit zich aan bij de bemerkingen van het Rekenhof hieromtrent. Het is in ieder geval onduidelijk of deze blokkering het gewenste effect zal kunnen ressorteren. Fundamentele is evenwel dat dit de relevantie van de begroting ondermijnt aangezien het niet duidelijk is welke uitgaven hierdoor gaan geblokkeerd worden.

3. De meerjarenraming 2011 – 2014

3.1. Algemeen

Onderstaand overzicht bevat de verwachte evolutie van beleidskredieten en betalingskredieten tussen 2010 (zoals goedgekeurd inclusief aangebrachte amendementen) en 2014 zoals die blijkt uit de meerjarenraming. Het overzicht maakt een onderscheid tussen twee bestand-

delen: enerzijds de raming bij constant beleid (dus zonder extra maatregelen boven op wat al beslist is) en de raming van de impact van afgesproken beleidsruimte en extra besparingsmaatregelen.

Tabel 5 factoren die evolutie van beleids- en betalingskredieten bepalen in MJR (€ mln)

beleidskredieten (constant beleid) (a)	1.786	58,52%
indexering lonen	(814)	
overige indexering	(490)	
overige inclusief besparingen	(482)	
voorzien afbouw impliciete schuld (b)	543	17,81%
betalingskredieten bij constant beleid (c = a + b)	2.329	
beleidskredieten (nieuw beleid) (d)	1.000	32,77%
voorzien afbouw impliciete schuld (e)	-78	-2,54%
extra te realiseren besparingen (f)	-200	-6,55%
betalingskredieten (c + d + e + f)	3.052	100,00%

Het niveau aan betalingskredieten zal volgens de MJR tegen 2014 € 3,05 mld hoger zijn dan in de aangepaste begroting 2010. Dat is een stijging van 12,34 % (een gemiddelde jaarlijkse nominale groei van 2,95 %). Iets meer dan 76 % van die stijging vloeit voort uit het gewoon doortrekken van het beleidsniveau zoals het nu in de begroting 2010 is ingeschreven, met dien verstande dat daarbij in 2011 een reeks eerder afgesproken besparingsmaatregelen worden toegepast:

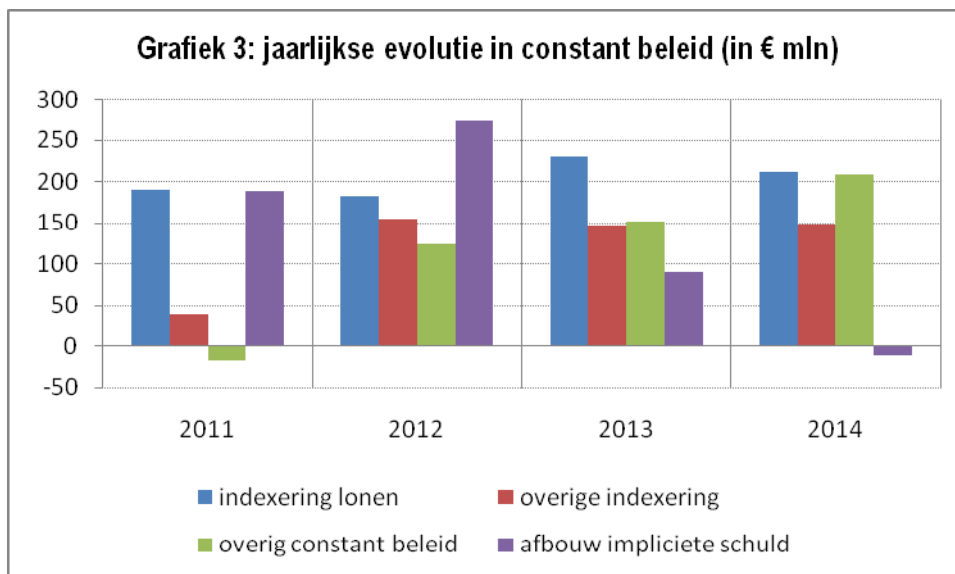
1. de normaal voorziene indexering voor niet loongebonden kredieten (inclusief het gedeelte van niet loonkredieten in de werkingsmiddelen onderwijs) wordt in 2011 nog eens op nul gezet, het effect ervan wordt recurrent doorgetrokken;
2. de zogenaamde generieke besparingen die in 2010 werden voorzien worden opnieuw toegepast in 2011 en recurrent doorgetrokken: besparingen op apparaatkredieten (1,5 % en 2,5 % respectievelijk op loonkredieten en werkingskosten), besparingen op facultatieve en gereguleerde subsidies (respectievelijk 5 en 2 %, met wel behoud van de vrijstellingen toegepast in 2010) en besparingen op communicatie en consultancy (10 %);
3. de toepassing van een besparing in onderwijs van 2010 die pas vanaf 2011 tot uiting komt (koppeling aan schooljaren);
4. bijkomende besparingen op het Hermesfonds en door het afschaffen van een financiële incentive t.a.v. de geconsolideerde instellingen.

De MJR bevat geen precieze aanduiding van de impact van deze besparingsmaatregelen. De maatregel onder (1) heeft impact op de stijging van de beleidskredieten "overige indexering" (zie onderstaand overzicht, te ramen op een recurrente besparing van ongeveer € 100 mln). De overige maatregelen hebben hun impact op de beleidskredieten "overige inclusief besparingen": de maatregelen onder (3) en (4) hebben een weerslag van € 69 mln (zie MJR, blz. 24), de maatregelen onder (2) zijn expliciet terug te vinden in de MJR (te ramen op ongeveer €

140 mln). Met betrekking tot deze laatste groep van maatregelen, voornamelijk besparingen op apparaatkredieten, wijst de SERV er op dat de definitie die men hanteert van apparaatkredieten een aanzienlijk effect kan hebben op de verdeling tussen de verschillende entiteiten van de besparingsinspanningen.

De toename van de kredieten in constant beleid is met uitzondering van de indexering van de lonen niet gelijkmatig gespreid over de jaren 2011 – 2014.

Figuur 3: jaarlijkse evolutie MJR in constant beleid (€ mln)



Dat wordt geïllustreerd in bijgevoegde grafiek. Het meest opmerkelijke is de evolutie onder “afbouw impliciete schuld”. De MJR gaat ervan uit dat in de eerste jaren de druk op de uitgaven (met een substantiële piek in 2012) ten gevolge van de vroeger aangegane verbintenissen erg groot zal zijn. Deze aanname is niet onrealistisch rekening houdend met de belangrijke engagementen die op het einde van de vorige legislatuur zijn genomen. Maar is ook voor een stukje voluntaristisch. De meerjarenramingen en overigens ook de begrotingsramingen hebben de neiging om de voorgenomen afbouw van de impliciete schuld redelijk hoog in te schatten, in realiteit blijft dat soms achterop. Het afnemen van die druk (die in 2014 zelfs negatief wordt) creëert binnen de MJR naar het einde van de legislatuur extra beleidsruimte. Wanneer op korte termijn (eerstkomende jaren) beleidsinitiatieven zouden genomen worden die tegen het einde van de legislatuur op kruissnelheid die extra beleidsruimte volledig innemen dan kan dit voor problemen zorgen indien de regering er niet in zou slagen om in 2011 en 2012 de versnelde afbetaling van vroegere verbintenissen te realiseren.

Een tweede belangrijke vaststelling die men kan doen op basis van die tabel is dat de evolutie “overige constant beleid” licht negatief is in 2011 terwijl de volgende jaren deze dynamiek wel een belangrijke impact heeft op de uitgaven. Voor 2011 omvat het “ongewijzigd beleid” ook reeds een aantal besparingsmaatregelen (zie hiervoor). De toelichting bij de MJR laat niet toe om het effect van deze besparingen af te zonderen van het ongewijzigd beleid. Indien de besparingsmaatregelen konden afgezonderd worden zou de dynamiek van ongewijzigd beleid positief zijn.

3.2. Verrichtingen buiten begroting

De verrichtingen buiten begroting (participaties en kredietverleningen) spelen een belangrijke rol in de MJR. De regering voorziet hiervoor bovenop het bedrag van € 705 mln in 2010 nog € 400 mln in 2011, € 325 mln in 2012 en de twee laatste jaren van de legislatuur telkens € 75 mln. Hoewel deze uitgaven geen invloed hebben op het vorderingensaldo beïnvloeden ze wel de Vlaamse schuld. Voor zover Vlaanderen niet beschikt over voldoende inkomsten om deze participaties aan te gaan zal ervoor moeten geleend worden. Het globale bedrag aan participaties in deze legislatuur zou op die manier meer bedragen dan € 800, het bedrag dat vooropgesteld was in het kader van het WIP.

Omwille van de omvang van deze bedragen acht de SERV het aangewezen dat er, net zoals voor de PPS-constructies, een specifiek opvolgingssysteem wordt uitgewerkt waarbij de financiële, economische en maatschappelijke impact van wat gerealiseerd wordt met alle verrichtingen buiten begroting naar behoren kan geëvalueerd worden. Deze opvolging is ook van belang voor de evaluatie van de schuldevolutie in het kader van de doelstellingen van het Pact 2020.

Hoofdstuk 3

Saldi en schuldontwikkeling

1. Schuldevolutie

Bij het beoordelen van de effectieve schuldontwikkeling (uitvoering 2009) en de verwachte schuldontwikkeling (aangepaste begroting 2010, MJR 2011 – 2014) is rekening te houden met de verschillende componenten die bij het concept schuld aan de orde zijn. In eerste instantie wordt het onderscheid gemaakt tussen enerzijds bruto schuld en netto schuld. De bruto schuld – omschrijving die van belang is voor evaluatie van de schuld in het kader van de Europese regelgeving – houdt geen rekening met beleggingen en beschikbare kasmiddelen. Die worden wel mee in rekening gebracht bij de netto schuld. In beide gevallen zijn de gewaarborgde schulden ook buiten beschouwing gelaten.

De bruto schuld bestaat enerzijds uit de schuld in hoofde van het MVG (zogenaamde directe en voor een stukje indirecte schuld en de eventuele negatieve positie op de zichtrekeningen) en anderzijds de schuld bij de geconsolideerde instellingen. Beide componenten zijn bovendien nog maar een onderdeel van de totale bruto geconsolideerde schuld die door het INR voor Vlaanderen in rekening wordt gebracht om de totale schuldpositie van de Belgische Overheid te meten (en van toepassing voor de Europese toetsing). Er moet nog rekening worden gehouden met de schulden bij het vrij gesubsidieerd onderwijs. In de nationale rekeningen wordt het vrij onderwijs bij de overheid gerekend.

Deze verschillende componenten kunnen becijferd worden voor de realisaties tot en met 2009 (bron: schuldrapporten van de Vlaamse Gemeenschap). Voor de ramingen vanaf 2010 zijn de beschikbare gegevens hoofdzakelijk beperkt tot de raming van de bruto schuld van de Vlaamse Gemeenschap (directe en indirecte schuld). In bijgevoegde tabel worden de beschikbare gegevens samengevat.

Tabel 6: Schuldevolutie (€ mln)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
MVG							
directe en indirecte schuld	4	5.428	6.528	6.714	6.934	6.791	6.598
directe	0	5.425	6.525	6.711	6.932	6.789	6.596
indirecte	4	3	3	3	2	2	2
negatieve kastoestand	282	680					
geconsolideerde instellingen	292	447					
gesubsidieerd vrij onderwijs	460	436					
totale geconsolideerde brutoschuld Vlaanderen	1.038	6.991					

De schuldenvrije positie van de Vlaamse Overheid eind 2008 sloeg uitsluitend op de directe en indirecte schuld. Zelfs abstractie makend van de schuld die in het kader van de ESR – overheidsrekeningen aan het vrij onderwijs wordt toegerekend bedroeg de geconsolideerde schuld per eind 2008 iets minder dan € 580 mln. In de schulden van de geconsolideerde instellingen was vooral de schuld van de VVM (De Lijn) het belangrijkste (€ 274 mln).

De evolutie van de schuld in 2009 is in hoofdzaak veroorzaakt door volgende componenten:

- de participaties ten behoeve van KBC (3,5 mld),
- de participatie voor een bedrag van € 300 mln voor het waarborgfonds grote ondernemingen (Gigant),
- het opvangen van het negatieve verschil tussen ontvangsten en uitgaven exclusief participaties (€ 1,1 mld waarbij de ESR correcties voor doorschuifoperaties en egaliseringsfondsen geen doorwerking hadden in de schuldevolutie),
- opvangen van tijdelijke tekorten omwille van de vertraagde inning van de onroerende voorheffing bij behoud van het bestaande doorstortingsritme naar de gemeenten en provincies
- bij de geconsolideerde instellingen de integratie van de BAM in de consolidatiekring van de overheid (€ 193 mln).

De ramingen voor de verwachte schuldevolutie vanaf 2010 zijn uitsluitend beperkt tot de directe en indirecte schuld. In principe is die evolutie bepaald door:

- de vorderingensaldi: voor 2010 geraamd op een tekort van € 500 mln, vanaf 2012 in evenwicht, in de ramingen van de MJR is er sprake van een licht oplopend nominaal overschot (tot € 193 mln in 2014) wat in principe zou kunnen aangewend worden voor aflossing van de schuld;
- terugbetaling van de financiële participaties die kunnen ingezet worden voor schuldafbouw. Hiervoor verwacht de MJR met uitzondering van een terugbetaling van de Ethias – participatie (2013 – 2014) nog geen effecten in deze legislatuur. De terugbetaling van de Ethias – participatie is voornamelijk in de ramingen van de MJR nog niet bestemd voor afbouw van de schuld;

- kapitaalparticipaties die niet kunnen gefinancierd worden door verkoop van andere participaties. De ramingen voor de schuldontwikkeling in de MJR hanteren daarvoor een impact van € 940 mln, waarvan € 800 mln opgenomen in de regeerverklaring (gespreid over drie jaar: 2010 € 300 mln, € 250 mln in 2011 en 2012). Bij de budgetcontrole is het bedrag van 2010 opgetrokken met € 140 mln;
- consolidatie van korte termijnschulden (ter opvang van kastekorten door eerdere financiële participaties) in de directe schuld.

Op basis daarvan zou de directe en indirecte schuld tegen 2014 opgelopen zijn tot ongeveer € 6,4 mld. Voor de impact van de BAM – schuld gaat de MJR er overigens vanuit dat vanaf 2012 daar geen rekening meer zal mee gehouden worden.

2. Saldi

2010 zou volgens de begrotingsvooruitzichten afsluiten met een vorderingentekort van € 495 mln. We nemen voorlopig aan dat deze doelstelling kan gehaald worden zonder bijkomende ingrepen. Aan ontvangstenzijde loopt de regering weinig risico dat de geraamde ontvangsten niet zullen gerealiseerd worden. Er kan integendeel gerekend worden op enige bijkomende ontvangsten, voor een deel in 2010 zelf en voor een deeltje nog te verrekenen in 2011. Een marge van € 110 tot € 135 mln valt niet uit te sluiten.

Deze bijkomende marge zou een te krappe inschatting van de uitgavenkredieten minstens gedeeltelijk kunnen compenseren. Net zoals in 2009 zal de onderaanwending waarschijnlijk zijn dan wat ingeschreven werd in de begroting. Ook in 2010 moet er voor een omvangrijk bedrag besparingen doorgevoerd worden, wat inhoudt dat de marges voor onderbenutting beperkt zijn. De regering gaat er van uit dat door een aantal kredieten te blokkeren de beoogde onderbenutting kan gegarandeerd worden. De SERV heeft daar twijfels bij en stelt bovendien dat deze methode de bruikbaarheid van de begroting als beleidsdocument nog vermindert omdat de opgenomen uitgavenkredieten geen correcte weerspiegeling meer vormen van de beschikbare ruimte voor de verschillende programma's. Een nauwgezette monitoring van de uitgaven zal in ieder geval nodig zijn.

De aandacht in het huidig begrotingsbeleid wordt sterk toegespitst op het vorderingensaldo. De SERV is van oordeel dat ook de verrichtingen buiten begroting, zoals participaties, de nodige aandacht vragen.

Hoofdstuk 4

Structureel Begrotingsbeleid

1. Waarom een structureel begrotingsbeleid?

Het Vlaams begrotingsbeleid wordt momenteel vooral beoordeeld op de evolutie van het vorderingensaldo en de schuld. Voor zover het volgens ESR-termen gaat om inkomsten dan wel uitgaven wordt de totaliteit van de inkomsten vergeleken met de totaliteit van de uitgaven om na te gaan welke begrotingssaldi men vooropstelt dan wel realiseert.

Een analyse van de begroting op basis van de nominale uitgaven en ontvangsten is een essentiële informatiebron om het begrotingsbeleid te kunnen evalueren. Men kan onmiddellijk vaststellen hoe de totale uitgaven zich verhouden tot de ontvangsten, en of Vlaanderen schulden opbouwt dan wel afbouwt.

Deze gegevens laten echter niet toe om de onderliggende dynamiek van het Vlaams begrotingsbeleid te onderkennen. Men kan uit het vorderingensaldo of uit de dynamiek van de ontvangsten en uitgaven niet rechtstreeks afleiden of het gaat om een restrictief dan wel expansief begrotingsbeleid, toch niet in al zijn aspecten. Hiervoor is meer informatie nodig. De inkomsten- en uitgavendynamiek wordt immers naast de beleidskeuzes ook bepaald door tijdelijke factoren zoals bijvoorbeeld de financieel-economische crisis. Daarnaast kan de overheid ook eenmalige maatregelen nemen om het saldo te beïnvloeden. Het spreekt voor zich dat een verbetering van het vorderingensaldo anders moet geëvalueerd worden wanneer dat het gevolg is van uitgaven die naar de toekomst worden doorgeschoven, dan wanneer dat het gevolg is van structurele besparingsmaatregelen. Een saldo in een bepaald jaar is dus afhankelijk van tal van factoren, zoals de conjunctuur, inhaaloperaties, eenmalige meevallers of tegenvallers... Door naast dit nominale saldo ook een structureel vorderingensaldo te berekenen bekomt men bijkomende informatie over het begrotingsbeleid. In vergelijking met het nominaal saldo maakt het structureel saldo een correctie voor conjuncturele en eenmalige factoren. De informatie die voortvloeit uit de analyse van het structureel saldo maakt een berekening van het nominale vorderingensaldo niet overbodig, maar biedt aanvullende informatie.

Door de bijkomende informatie van structurele saldi in vergelijking met de nominale saldi werd het structureel begrotingssaldo één van de sleutelindicatoren in het kader van het Europees stabiliteitspact. Door het structureel begrotingsbeleid als basis te nemen voor de nationale begrotingsspelregels kunnen de lidstaten de automatische stabilisatoren laten spelen zonder de duurzaamheid van het begrotingsbeleid op lange termijn in gevaar te brengen. In tijden van laagconjunctuur is het "normaal" en soms zelfs wenselijk dat de nominale saldi verslechteren

om de effecten en de duur van de crisis te beperken. Dit wordt dan in tijden van hoogconjunctuur gecompenseerd door verbeterde saldi.

Ook in zijn beleidsnota heeft de minister van Financiën en begroting de noodzaak van een structureel begrotingsbeleid erkend en de wens uitgesproken om een methode te ontwikkelen voor de raming van structurele begrotingssaldi.

De SERV wenst met dit advies eveneens te pleiten voor een meer structurele benadering van het Vlaams begrotingsbeleid. Meer concreet wenst de SERV een eerste aanzet te leveren om de vertaalslag te maken van nominale vorderingensaldi naar structurele saldi op Vlaams niveau. Voor de sociale partners is het immers belangrijk om een zo helder mogelijk antwoord te krijgen op de vraag of het begrotingsbeleid expansief dan wel restrictief is. Bovendien geeft een structurele analyse een betere indicatie over de vraag of de uitgavendynamiek op korte en middellange termijn houdbaar is.

2. Een aanzet tot structureel begrotingsbeleid

In zijn advies van juli 2009 heeft de SERV aangetoond dat de uitgavendynamiek die zich voordeed op het einde van de vorige legislatuur niet houdbaar was. In voorliggend advies wenst de SERV een bijkomende stap te zetten naar een structureel begrotingsbeleid, door een werkbaar systeem voor te stellen om een nominaal vorderingensaldo te vertalen naar een structureel vorderingensaldo.

De inbreng van de SERV kan dan meegenomen worden door de expertengroep die de minister heeft opgericht om het structureel begrotingsbeleid verder vorm te geven. De sociale partners zijn van oordeel dat de methode die zij voorstellen een belangrijke stap voorwaarts kan zijn en een goede basis kan vormen om het maatschappelijk en politiek debat hieromtrent te stimuleren. Hierbij mag echter niet uit het oog verloren worden dat zowel de methode die de SERV in dit advies voorstelt evenals de cijfermatige conclusies die hieruit naar voren komen, voor verfijning vatbaar zijn. De SERV drukt dan ook de wens uit om op korte termijn een zo groot mogelijk maatschappelijk en politiek draagvlak te vinden voor de te volgen methode en deze methode ook formeel vast te leggen.

De analyse van de structurele saldi is niet nieuw. Het belang ervan voor de Belgische overheidsfinanciën is wel toegenomen de laatste jaren. Om de niet-structurele elementen zo correct mogelijk in kaart te brengen hebben een aantal internationale instellingen zoals de Europese Commissie, de OESO en het Europees Stelsel van Centrale Banken methodes ontwikkeld. Op nationaal vlak berekent de NBB in zijn jaarverslagen de structurele saldi voor België en neemt ramingen op over de evolutie ervan in de komende jaren en ook de HRF

besteedt de laatste jaren systematisch aandacht aan een structurele benadering van de Belgische overheidsfinanciën.

Er lijkt dus meer dan voldoende ervaring opgebouwd om het begrotingsbeleid te analyseren vanuit een structurele invalshoek. Toch is het niet eenvoudig om de Vlaamse begroting structureel te analyseren. Elke organisatie heeft haar eigen methodiek ontwikkeld om structurele saldi te berekenen. Er is dus niet één methode waarover iedereen het eens is.

In grote lijnen komen deze methodes wel overeen. Elke methode voert correcties door voor conjuncturele factoren en voor eenmalige of tijdelijke factoren. De manier waarop dit concreet gebeurt, verschilt echter naargelang van de instantie die de berekening maakt. Over het algemeen gaat het over relatief beperkte verschillen. In bijlage 1 worden de belangrijkste methodes, namelijk die van de Europese Commissie, het Europees Stelsel van Centrale Banken (waaronder de NBB) en de OESO naast elkaar gelegd en dieper ingegaan op een aantal technische aspecten. In deze bijlage wordt eveneens toegelicht welke keuzes gemaakt werden om een Vlaams structureel begrotingssaldo te berekenen.

In het corpus van het advies spitsen we ons toe op de methode die de SERV voorstelt voor de Vlaamse begroting en geven we aan wat de impact ervan is in de periode 2008 tot en met 2014. Hierbij mag men niet uit het oog verliezen dat de cijfers afhankelijk zijn van de gekozen methode. Zolang er hierover geen maatschappelijke en politieke consensus bestaat, gaat het dus om indicatieve cijfers.

2.1. Conjuncturele impact

Een eerste correctie betreft de conjuncturele impact. Zowel de overdrachten vanwege de Federale Overheid in het kader van de bijzondere financieringswet als de registratierechten worden beïnvloed door conjuncturele schommelingen. Dit heeft tot gevolg dat Vlaanderen op een sterke ontvangstendynamiek kan rekenen in hoogconjunctuur maar ook geconfronteerd kan worden met een scherpe terugval van de ontvangsten in periodes van laagconjunctuur, zoals in 2009.

In tegenstelling tot de ontvangsten worden de Vlaamse uitgaven niet of nauwelijks beïnvloed door de conjuncturele schommelingen.

De conjunctuurcorrectie voor de Vlaamse begroting houdt dus enkel in dat de ontvangsten moeten gecorrigeerd worden. Hiertoe moet de ontvangstendynamiek opgesplitst worden tussen enerzijds de structurele dynamiek en anderzijds de dynamiek die het gevolg is van de conjuncturele schommelingen.

2.1.1 Federale overdrachten in het kader van de financieringswet

Voor de federale overdrachten kan men de conjuncturele impact eenvoudig berekenen door de BBP-groei die gebruikt wordt in de **financieringswet** te vervangen door de “normale groei” van het BBP. Hiervoor bestaan verschillende methoden (zie bijlage 1) maar de SERV gaat er van uit dat een statistisch berekende trendgroei het meest geschikt is om dit normale groeipad aan te geven. Aangezien de federale overdrachten steeds berekend worden op het bedrag van het voorgaande jaar moet dit wel cumulatief gebeuren. Hierbij wordt 2005 als basisjaar genomen. Vanaf 2006 wordt de BBP-parameter van de financieringswet systematisch vervangen door de trendgroei van het BBP. In jaren van hoogconjunctuur zullen de effectieve ontvangsten hoger zijn dan de structurele ontvangsten en is er sprake van een conjuncturele bonus. Om het structureel saldo te berekenen moeten de ontvangsten gecorrigeerd worden voor deze conjuncturele bonus (een negatieve correctie).

In jaren van laagconjunctuur geldt het omgekeerde.

Uit Tabel 7 blijkt dat de nominale groei in 2006 en 2007 aanzienlijk boven de trendgroei lag. In die jaren was er dus een conjuncturele bonus. In 2009 ligt de nominale groei aanzienlijk onder de trendmatige groei. De conjuncturele bonus die opgebouwd was in de voorgaande jaren verdwijnt helemaal. Vanaf 2010 ligt de nominale groei weer boven de trendgroei.

Tabel 7: Nominale versus trendgroei van het BBP

	BBP-financieringswet	trend BBP
2006	3,00%	1,59%
2007	2,70%	1,35%
2008	1,20%	1,25%
2009	-3,00%	1,15%
2010	1,40%	1,21%
2011	1,70%	1,35%
2012	2,20%	1,51%
2013	2,10%	1,65%
2014	2,20%	1,74%

Hoewel de economische groei enkel in 2009 beduidend onder de trendgroei ligt, ontstaat hierdoor een conjuncturele kloof die gedurende de hele legislatuur aanhoudt. De toepassing van de trendgroei in de financieringswet zou het volgende resultaat geven voor de periode 2008 - 2014.

Tabel 8: Conjunctuurcorrectie financieringswet (€ mln)

Middelen financieringswet	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nominaal BBP	17.471	17.013	17.571	18.209	18.969	19.705	20.490
trendgroei	17.130	17.400	17.939	18.527	19.171	19.825	20.520
conjunctuurcorrectie	-341	387	368	318	201	120	31

Indien men vertrekt van 2005 als basisjaar zouden de ontvangsten vanwege de Federale Overheid bij een normale economische groei (trendgroei) € 341 mln lager zijn geweest in 2008 dan wat werd doorgestort. Voor het structureel saldo moeten de ontvangsten met dit bedrag gecorrigeerd worden (verminderen). Deze correctie slaat helemaal om in het crisisjaar 2009. De conjuncturele bonus van de voorbije jaren wordt een conjuncturele malus. Het structureel saldo van 2009 ligt € 387 mln hoger dan het nominale saldo. Het jaareffect van de crisis op de federale overdrachten bedraagt dus € 728 mln (de overgang van € - 341 mln naar € 387 mln).

Vanaf 2010 neemt de correctie af omdat de economische groei iets sterker is dan de trendgroei. Aangezien dit de komende jaren zo zou blijven volgens de meest recente prognoses, blijft het verschil afnemen. Toch blijft er nog een beperkte positieve correctie nodig in 2014. Op het einde van de legislatuur zal Vlaanderen nog altijd minder ontvangen dan wanneer de economie trendmatig zou gegroeid zijn. De structurele ontvangsten liggen in dat jaar namelijk € 31 mln boven wat Vlaanderen effectief zal ontvangen¹⁴.

2.1.2 Registratierechten

Naast de federale overdrachten zijn ook de **registratierechten** in belangrijke mate beïnvloed door de conjuncturele schommelingen. Ook hier moet er dus een raming gemaakt worden van wat de registratierechten zouden opgebracht hebben bij een trendmatige groei van de economie en die moet men vergelijken met de effectieve opbrengsten. Het conjuncturele effect inzake registratierechten is moeilijk meetbaar. De SERV heeft hiervoor niet zelf een model uitgewerkt maar vertrekt van het model dat de Vlaamse Regering gebruikt om de registratierechten in de meerjarenraming te ramen. De regering gaat er van uit dat deze ontvangsten voor 91% de evolutie van de economie volgen. Dit laat toe om een correctie te maken voor de conjuncturele component.

¹⁴ Uitgaande van het basisjaar 2005 zou de nominale groei vanaf 2014 uitstijgen boven de trendgroei. Dit zou zich echter niet vertalen in overdrachten die hoger liggen dan de overdrachten op basis van de trendgroei. Dat heeft te maken met het feit dat de BTW-overdrachten pas vanaf 2007 aan de BBP-groei gekoppeld is en dus niet beïnvloed werden door de gunstige conjunctuur in 2006.

Tabel 9: conjunctuurcorrectie registratierechten (€ mln)

registratierechten (€ mln)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Effectief	1.661	1.398	1.514	1.545	1.620	1.714	1.778
trendgroei	1.629	1.474	1.587	1.613	1.647	1.703	1.760
conjunctuurcorrectie	-32	75	73	68	27	-11	-18

Net zoals voor de federale overdrachten moet er in het begin van de legislatuur een positieve correctie gebeuren. Omwille van de financieel-economische crisis zijn de opbrengsten van de registratierechten onder hun normale niveau tot en met 2012. Vanaf 2013 is er sprake van een beperkte conjunctuurbonus. Voor de twee laatste jaren van de legislatuur moeten de ontvangsten dus verminderd worden met respectievelijk € 11 mln en € 18 mln om het structureel saldo te berekenen.

De overige Vlaamse ontvangsten zijn niet conjunctuurgevoelig of de impact ervan is te beperkt, zodat een correctie niet aangewezen is.

2.2. Eenmalige of tijdelijke factoren

Het “normale” begrotingspad wordt ook door eenmalige inkomsten en uitgaven verstoord. Meestal gaat het om expliciete beslissingen met een eenmalig of tijdelijk karakter, bijvoorbeeld een verkoop van overheidsgebouwen. Het kan echter ook gaan om een meevaller of tegenvaller die niet het gevolg is van een beleidsbeslissing, zoals de verplichting om een schadevergoeding te betalen.

Om te bepalen of het gaat om eenmalige inkomsten of uitgaven zijn er twee belangrijke criteria:

- Eenmalig of tijdelijk betekent dat de impact ervan moet beperkt blijven tot één jaar, of toch tot een zeer beperkt aantal jaren. Er mag hierover geen twijfel bestaan; het volstaat dus niet dat de regering aankondigt dat het om een eenmalige maatregel gaat.
- De impact moet bovendien aanzienlijk zijn. Aangezien het niet mogelijk is om voor elke euro na te gaan of die eenmalig is of niet, wordt dit enkel gedaan voor omvangrijke bedragen. In dit voorstel hanteert de SERV hiervoor een minimum bedrag van € 25 mln, wat overeenkomt met 0,1% van de totale Vlaamse overheidsuitgaven.

Op basis van deze criteria is het mogelijk om correcties voor de eenmalige inkomsten en eenmalige uitgaven in kaart te brengen.

2.2.1 Eenmalige ontvangsten

Tabel 10: Correcties voor eenmalige ontvangsten (€ mln)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
egalisatiefonds			-500				
dividenden			-10	-308	-328	-328	-320
VMM			-160	-200			
Totaal	0	0	-670	-508	-328	-328	-320

Noch in 2008, noch in 2009 waren er eenmalige ontvangsten. Vanaf 2010 tot op het einde van de legislatuur spelen de eenmalige ontvangsten wel een belangrijke rol om het vooropgestelde saldo te behalen. In 2010 gaat het om een totaal bedrag van € 670 mln, waarvan het gros gevormd wordt door de operatie op het egalisatiefonds (zie het evaluatierapport van de SERV van januari 2010). Maar ook in 2011 en de volgende jaren blijft de impact ervan aanzienlijk, voornamelijk door de dividendenstroom die de Vlaamse Regering van KBC verwacht. Dividenden zijn niet per definitie eenmalig, maar omwille van het specifieke karakter van deze dividenden acht de SERV het toch aangewezen om deze inkomsten als tijdelijke inkomsten aan te rekenen, en hiervoor een correctie door te voeren om het structureel saldo te berekenen. Enerzijds is een gelijkmatige inkomstenstroom van deze dividenden niet gegarandeerd in de periode tot 2014 en bovendien zal de Vlaamse Regering in de volgende legislatuur niet meer kunnen rekenen op deze inkomsten.

Tenslotte houdt de regering rekening met de verkoop van gronden door VMM aan Aquafin, zowel in 2010 als in 2011.

Het teken van de correctie geeft aan in welke zin de ontvangsten moeten gecorrigeerd worden om de overgang te maken van het nominale saldo naar het structurele saldo. Concreet liggen de structurele ontvangsten stelselmatig lager dan de nominale ontvangsten. Het structureel saldo verslechtert dus in vergelijking met het nominaal saldo.

2.2.2 Verrekeningen in het kader van de financieringswet

De verrekeningen in het kader van de financieringswet zijn een specifieke vorm van “eenmalige ontvangsten”. Deze correctie wordt apart besproken omwille van het specifieke karakter ervan. In tegenstelling tot de overige eenmalige ontvangsten is het een correctie die voor elk jaar moet gebeuren. De overdrachten vanwege de Federale Overheid worden berekend op basis van een aantal parameters zoals inflatie, economische groei, fiscale capaciteit en demografie, die nog niet gekend zijn bij de begrotingsopmaak. De regering moet dus ramingen han-

teren. Het jaar erna kent men de definitieve parameters en wordt een herberekening gedaan van de overdrachten van vorig jaar. Het verschil (in plus of in min) wordt dan bijgepast. In het ene jaar nemen de ontvangsten hierdoor aanzienlijk toe, in het volgende jaar kan het gaan om een belangrijke negatieve verrekening. De netto-verrekeningen in de periode van 2008 tot en met 2010 zijn de volgende¹⁵:

	Verrekening (€ mln)
2008	134
2009	274
2010	-374
2011	0

De overdrachten waren in 2009 € 274 mln hoger dan wat er op basis van de definitieve parameters van 2009 moest worden doorgestort. In 2010 gebeurt het omgekeerde, de Vlaamse Overheid zal minder middelen ontvangen dan wat voor het jaar van toepassing is. Dat deze verrekeningen verstorend kunnen werken heeft de huidige regering reeds naar aanleiding van de eerste begrotingsopmaak mogen ervaren. Ze heeft het verstorend effect ervan proberen opvangen via het egalisatiefonds. In het kader van een structureel begrotingsbeleid zijn dergelijke ingewikkelde constructies niet meer nodig. De structurele ontvangsten zouden in 2008 en 2009 naar beneden herzien worden terwijl de structurele ontvangsten in 2010 met € 375 mln zouden toenemen in vergelijking met de nominale ontvangsten. Voor 2011 is de verrekening nog niet gekend, dit is slechts het geval bij de opmaak van de begroting 2011¹⁶.

2.2.3 Eenmalige uitgaven

De Vlaamse begroting bevat niet enkel eenmalige inkomsten, maar ook **eenmalige uitgaven**. In bepaalde gevallen gaat het om uitgaven die zich eenmalig voordoen bovenop de normale uitgavendynamiek (zoals de schuldovername van de gemeenten in 2008¹⁷ of de eenmalige opstoot van uitgaven in 2011 omwille van de jobkorting¹⁸). Deze extra uitgaven mogen niet

¹⁵ Het gaat om het netto-effect van de verrekening in een bepaald jaar, namelijk het verschil tussen wat de Vlaamse Regering in een bepaald jaar ontvangen heeft en het bedrag dat zou resulteren indien louter wordt rekening gehouden met de parameters van het jaar zelf. Het gaat dus om een combinatie van de verrekening in jaar t voor t-1 en de verrekening in het jaar t+1 voor het jaar t zelf.

¹⁶ De hypothese is dus dat er in 2011 geen verrekening meer moet gebeuren voor 2010 en dat de parameters van de meerjarenraming voor 2011 ook de definitieve parameters blijken te zijn.

¹⁷ Voor het vorderingensaldo van de begrotingsjaren 2008 en 2009 vertrekken we van het vorderingensaldo na correcties die door het INR gebeuren. Dit kan verschillen van de correcties die de Vlaamse regering voorziet bij zijn begrotingen, zoals de aanrekening van de schuldovername die door de Vlaamse regering niet als een uitgave werd opgenomen, door het INR was dat wel het geval.

¹⁸ Een deel van de jobkorting die betrekking heeft op de inkomsten van 2009 zullen pas naar aanleiding van de incohiering van de belastingen in 2011 moeten doorgestort worden naar de federale overheid. Het gaat om een eenmalige verrichting die voorlopig op € 171 mln wordt geraamd door de regering.

meegenomen worden om het structureel saldo te berekenen, wat inhoudt dat er een negatieve correctie moet gebeuren bij de uitgaven.

Daarnaast zijn er ook beslissingen genomen waardoor de uitgaven van een bepaald jaar lager liggen dan normaal waardoor het nominaal saldo verbeterd in vergelijking met de normale gang van zaken. Dat is bijvoorbeeld het geval met de betalingen van het Mina-fonds aan de water-distributiemaatschappijen met betrekking tot 2009 die reeds in 2008 betaald werden. Ook het aanspreken van de reserves van het Vlaams Woningfonds (VWF) en de Vlaamse Maatschappij voor Sociale Woningbouw (VMSW) in 2010 is niet structureel. In dat geval moet er een correctie in plus gebeuren, de structurele uitgaven zijn namelijk hoger dan de nominale uitgaven.

Tabel 11: Correcties voor eenmalige uitgaven (€ mln)

	2008	2009	2010	2011
schuldovername gemeenten	-642			
Fiscaal pact	-42	42		
elia-heffing	-85	85		
Waterdistributie		203		
interen reserves VWF			25	25
interen reserves VMSW			70	30
jobkorting		171		-171
totaal	-768	500	95	-116

Tabel 11 geeft aan dat de correctie voor eenmalige uitgaven aanzienlijk schommelt over de jaren heen. Vanaf 2012 voorziet de meerjarenraming geen eenmalige uitgaven of eenmalige besparingen meer waardoor er geen correcties moeten gebeuren voor die jaren.

2.3. Overige niet-structurele factoren

Naast de conjuncturele elementen en eenmalige factoren zijn er ook nog andere elementen die een normale begrotingsdynamiek “verstoren”. Zo voorziet de meerjarenraming dat er in de komende jaren een belangrijke inspanning geleverd wordt om verbintenissen uit het verleden versneld uit te betalen. Dit zal de structurele evolutie van de uitgaven ook kunnen beïnvloeden. Daarnaast is de impact van de inflatie niet altijd even groot voor de ontvangsten als voor de uitgaven. Zo namen de ontvangsten in 2008 aanzienlijk toe omwille van de hoge inflatie (4,49%). Door het vertraagde effect van de aanpassing van de lonen aan de inflatie vertaalde

dit zich slechts gedeeltelijk in 2008 naar extra uitgaven en viel de budgettaire last in belangrijke mate in 2009. In 2009 namen de ontvangsten echter niet toe omwille van de inflatie (- 0,05%). Concreet creëerde het inflatie-effect extra budgettaire ruimte in 2008 die echter ten koste ging van de budgettaire ruimte in 2009. In bijlage 2 hebben we een methode uitgewerkt om dit prijseffect te ramen.

Geen enkel internationale of nationale instelling die het Belgisch structureel saldo berekent houdt hiermee rekening om de structurele saldi te berekenen. Op dit punt loopt de methodologie van alle instellingen gelijk: er wordt enkel gecorrigeerd voor conjuncturele factoren en voor eenmalige/tijdelijke factoren.

Wel maken de NBB en de HRF een raming van het prijseffect om de dynamiek van de uitgaven te analyseren, maar niet om het structureel saldo te berekenen.

De SERV houdt evenmin rekening met de overige factoren om het structureel saldo te berekenen. Het is echter belangrijk dat deze factoren mee in overweging genomen worden bij de evaluatie van het Vlaams begrotingsbeleid. Een structurele benadering houdt een aanzienlijke verbetering in ten opzichte van een nominale benadering maar volstaat niet om een volwaardige analyse van het begrotingsbeleid te maken.

3. Evolutie van structurele begrotingssaldi

Op basis van de correcties toegelicht in het vorige deel kan de overgang van nominale naar structurele cijfers (ontvangsten, uitgaven en saldi) gemaakt worden.

Dit laat niet enkel toe om na te gaan in welke mate het nominale saldo verschilt van het structurele saldo, maar laat ook toe om de evolutie van de nominale saldi te vergelijken met de structurele saldi.

Zowel voor de begrotingsjaren 2008 en 2009 (op uitvoeringsbasis) als voor de begrotingscontrole 2010 (ingediende begroting) en de jaren 2011 tot en met 2014 (meerjarenraming) wordt op die manier een structurele analyse toegepast.

Tabel 12: Nominale en structurele saldi 2008-2014 (€ mln)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nominaal							
Ontvangsten (1)	23.752	23.146	24.005	25.016	25.806	26.787	27.794
Uitgaven (2)	23.593	24.255	24.500	25.016	25.777	26.644	27.601
Saldo (3 = 1 - 2)	159	-1.109	-495	0	29	143	193
Structurele aanpassingen							
aanpassing ontvangsten (4)	-507	188	146	-121	-99	-219	-308
<i>4a conjunctureel effect BFW</i>	-341	387	368	318	201	120	31
<i>4b conjunctureel effect RR</i>	-32	75	73	68	27	-11	-18
<i>4c eenmalige ontvangsten</i>	0	0	-670	-508	-328	-328	-320
<i>4d Verrekening</i>	-134	-274	375	0	0	0	0
aanpassing uitgaven (5)	-768	500	95	-116	0	0	0
<i>5a eenmalige uitgaven</i>	-768	500	95	-116	0	0	0
Structureel							
Stuct. Ontvangsten (6 = 1 + 4)	23.245	23.334	24.151	24.895	25.707	26.568	27.486
Strcut. Uitgaven (7 = 2 + 5)	22.825	24.755	24.595	24.900	25.777	26.644	27.601
Saldo (8 = 6 - 7)	420	-1.421	-444	-5	-70	-76	-115
Struct. Saldo min Nom. Saldo (9 = 8 - 3)	261	-312	51	-5	-99	-219	-308
jaarlijkse evolutie nominaal saldo	-1.268	613	495	29	114	50	
jaarlijkse evolutie structureel saldo	-1.841	977	439	-65	-6	-39	

Toelichting

4a: zie pagina 52 Tabel 8: Conjunctuurcorrectie financieringswet (€ mln)

4b. zie pagina 53 Tabel 9: conjunctuurcorrectie registratierechten (€ mln)

4c zie pagina 54 Tabel 10: Correcties voor eenmalige ontvangsten (€ mln)

4d zie pagina 55

5a zie pagina 56 Tabel 11: Correcties voor eenmalige uitgaven (€ mln)

3.1.1 Toelichting

Tabel 12 vertrekt van de nominale ontvangsten, uitgaven en saldi. De eventuele ESR-correcties werden al toegepast op de uitgaven of ontvangsten zelf waardoor de ontvangsten en uitgaven overeenkomen met de geconsolideerde ESR-ontvangsten en uitgaven zoals ze toegepast worden voor de berekening van het nominale (vorderingen)saldo¹⁹.

Om tot structurele saldi te komen worden in eerste instantie de correcties opgenomen die moeten doorgevoerd worden bij de ontvangsten. Het gaat om het conjuncturele effect op de federale overdrachten in het kader van de Bijzondere Financieringswet (BFW), het conjuncturele effect bij de registratierechten (RR), de eenmalige ontvangsten en de correctie voor de verrekening. Het teken geeft aan in welke zin de nominale ontvangsten moeten aangepast worden om tot structurele ontvangsten te komen. Een negatief teken houdt dus in dat de structurele ontvangsten lager zijn dan de nominale ontvangsten of anders gezegd dat er een aantal niet-structurele ontvangsten waren die het nominale saldo verbeterd hebben.

Vervolgens neemt de tabel de uitgavencorrecties op. Net zoals voor de ontvangsten geven de correcties aan in welke zin de nominale uitgaven moeten aangepast worden om de structurele uitgaven te berekenen. Een negatief teken houdt in dat de structurele uitgaven lager zijn dan de nominale uitgaven. Lagere structurele uitgaven betekent wel dat het structurele saldo verbetert. Aan uitgavenzijde moet men enkel rekening houden met de eenmalige uitgaven aangezien de Vlaamse uitgaven niet of nauwelijks onderhevig zijn aan conjuncturele effecten.

Door de correcties toe te voegen aan de nominale ontvangsten en uitgaven bekomt men de structurele ontvangsten en structurele uitgaven en, afgeleid hiervan, het structurele saldo.

Door beide saldi met elkaar te vergelijken (structureel saldo min nominaal saldo) kan men nagaan hoe groot de niet-structurele component is van het saldo. Het verschil tussen beide komt overeen met de som van de correcties aan ontvangsten- en uitgavenzijde.

Een negatieve netto-correctie die negatief is betekent dat het structureel saldo slechter is dan het nominaal saldo. Of anders gesteld, het vorderingensaldo wordt in positieve zin beïnvloed door niet-structurele factoren.

Tenslotte geeft de tabel aan hoe de nominale en structurele saldi geëvolueerd zijn sinds 2008.

¹⁹ De ESR-correctie die moet gemaakt worden voor het Zorgfonds en voor de BAM werden toegewezen aan de uitgaven in deze oefening. Daarnaast werden de uitgaven verminderd met de vooropgestelde besparingsmaatregel die in de MJR voorzien wordt evenals voor de vooropgestelde onderbenutting.

3.1.2 Hoe evolueren de structurele saldi ?

Uit deze tabel komen een aantal belangrijke elementen naar voren. We spitsen de bespreking van de tabel toe op de onderste rijen, namelijk het verschil tussen het nominale en structurele saldo enerzijds en de evolutie van deze saldi anderzijds.

Door de evolutie van de nominale saldi te vergelijken met de evolutie van de structurele saldi valt op dat de structurele verslechtering in **2009** nog duidelijk sterker was dan de nominale verslechtering van het saldo. Er was wel degelijk een grote negatieve conjuncturele impact in 2009. De trendgroei bedroeg 1,2% terwijl de economie nominaal inkromp met 3%. Bij een “normale” groei zouden de overdrachten vanwege de Federale Overheid in het kader van de bijzondere financieringswet € 728 mln hoger geweest zijn (dit komt overeen met het verschil tussen de correcties in beide jaren) en zouden de registratierechten € 108 mln hoger geweest zijn. Naast deze conjuncturele verslechtering moet men ook rekening houden met de eenmalige factoren, voornamelijk aan uitgavenzijde. Het saldo van 2008 werd in grote mate bepaald door eenmalige uitgaven terwijl dat niet meer het geval was in 2009. In tegendeel, in dat jaar vielen er een aantal uitgaven weg waardoor het saldo aanzienlijk kon verbeteren. De extra beleidsruimte van € 1.268 mln die hierdoor ontstond in vergelijking met 2008 werd grotendeels opgevuld met recurrente uitgaven. Gecombineerd leidt dit tot de conclusie dat het structureel evolutie van de begroting aanzienlijk slechter was dan de nominale evolutie.

Voor **2010** leiden we uit de tabel af dat de inspanningen die de Vlaamse Regering voorziet wel effectief structurele inspanningen zijn. Het verschil tussen de nominale en de structurele evolutie situeert zich ook dit jaar voornamelijk bij de eenmalige uitgaven. Het nominale saldo wordt nog in beperkte mate bepaald door een aantal uitgaven die eenmalig wegvallen, maar dat is veel minder het geval dan in 2009. Nominaal verbetert het saldo met € 627 mln, uitgedrukt in structurele termen gaat het om een verbetering die € 991 mln bedraagt. Dit wijst er op dat in 2010 een belangrijke stap wordt gezet in de structurele gezondmaking van de Vlaamse begroting. Hierdoor is het structurele saldo zelfs iets beter dan het nominale saldo.

Ook in **2011** wordt de structurele inspanning verder gezet volgens de meerjarenraming, zij het in een minder uitgesproken mate. Deze extra inspanning zou er zelfs toe leiden dat het structureel saldo in de buurt van een evenwicht komt (€ - 5 mln).

In 2011 rekt de Vlaamse Overheid op € 508 mln eenmalige ontvangsten om het nominaal evenwicht te bereiken. Vanuit structureel standpunt is dit grotendeels gerechtvaardigd omdat het saldo door niet-structurele factoren verslechtert in dat jaar. In eerste instantie is er nog een aanzienlijke negatieve impact van de financieel-economische crisis op de federale overdrachten (€ 318 mln minder inkomsten) en op de registratierechten (€ 68 mln minder inkomsten). Aan uitgavenzijde is er een eenmalige piek die veroorzaakt wordt doordat de jobkorting van

2009 voor € 171 mln nog uitbetaald moet worden in 2011. Deze correctie aan uitgavenzijde wordt wel getemperd doordat er nog in beperkte mate wordt ingeteerd op de reserves van de huisvestingsmaatschappijen, waardoor de correctie beperkt blijft tot € 116 mln.

2011 is dus het jaar waarin de Vlaamse Overheid er weer in zou slagen om structureel in evenwicht te zijn (tekort van € 5 mln). Door vanaf dat jaar de structurele uitgaven te laten groeien met de structurele inkomstenevolutie kan de nodige budgettaire ruimte gecombineerd worden met een begroting die structureel in evenwicht blijft.

Uit de structurele analyse van de meerjarenraming blijkt echter dat de opbouw van nominale saldi (van een evenwicht in 2011 naar een overschot van € 193 mln in 2014) gepaard gaat met structurele saldi die terug duidelijk negatief worden (van nagenoeg een evenwicht in 2011 naar een structureel tekort van € 115 mln in 2014).

De verslechtering in de laatste jaren van de legislatuur heeft zowel met de ontvangstenzijde als met de uitgavenzijde te maken. Aan ontvangstenzijde evolueert de economische groei aanzienlijk sterker dan de trendgroei in die periode. Jaarlijks is er dus een conjuncturele bonus in vergelijking met het voorgaande jaar. Gecumuleerd is er nog wel een negatief conjunctuur-effect op het einde van de legislatuur (geschat op € 13 mln voor BFW en RR gezamenlijk) maar dit negatief effect is aanzienlijk kleiner dan in 2011. De correctie voor eenmalige factoren blijft min of meer constant waardoor er een oplopende (negatieve) correctie is aan ontvangstenzijde.

Aan uitgavenzijde moeten er geen correcties meer gebeuren vanaf 2012, waardoor de structurele situatie van de Vlaamse begroting verslechtert.

Een laatste belangrijke vaststelling in dit kader is dat de positieve evolutie van de nominale saldi in de periode vanaf 2011 in grote mate berust op eenmalige ontvangsten. Zoals al aangehaald zijn eenmalige ontvangsten vanuit structureel perspectief te verantwoorden voor zover ze een tegenhanger vinden in niet-structurele factoren die het saldo verslechteren. Vanaf 2012 neemt het verschil tussen het nominale en structurele saldi toe, wat betekent dat een steeds groter deel van het saldo enkel bereikt kan worden door niet-structurele factoren. Voor deze jaren gaat het dan voornamelijk om de KBC-dividenden die vanaf 2011 jaarlijks voor meer dan € 300 mln inkomsten moeten zorgen, terwijl de meerjarenraming niet aangeeft dat deze eenmalige ontvangsten zullen aangewend worden voor eenmalige uitgaven.

In de mate dat met deze ontvangsten structurele uitgaven worden gefinancierd dreigt dit voor problemen te zorgen op het moment dat ze zouden wegvallen of verminderen. Omwille van de aard ervan zal dat vroeg of laat gebeuren. Een structurele benadering houdt niet noodzakelijkerwijze in dat eenmalige ontvangsten niet kunnen aangewend worden. Het wijst wel op het risico dat hieraan verbonden is indien deze ontvangsten ingezet worden voor een recurrente uitgavenstroom.

Samenvattend kan men stellen dat de verslechtering van het saldo in 2009 structureel van aard was, maar dat de Vlaamse Regering in 2010 en 2011 zware structurele inspanningen voorziet om terug naar een gezonde begroting te gaan. Hoewel het nominaal saldo vanaf 2012 stelselmatig zou toenemen, gaat dit echter gepaard met een structurele verslechtering van de Vlaamse begroting, in het bijzonder in 2012.

4. Structurele begrotingsnormering

De analyse van de Vlaamse begroting vanuit een structureel perspectief biedt op zich al een aanzienlijke meerwaarde in het kader van gezonde Vlaamse overheidsfinanciën. Deze structurele aanpak kan echter ook het uitgangspunt vormen voor een nieuwe begrotingsnormering.

4.1. Structurele begrotingsnorm in perspectief

De sociale partners onderschrijven de stelling van de beleidsnota Financiën en Begroting dat een structurele benadering het uitgangspunt moet vormen voor een eigen Vlaamse normering om zo te komen tot een duurzaam Vlaams begrotingsbeleid. Hierbij zou Vlaanderen terug kunnen aansluiten bij een traditie uit het verleden waarbij een gelijkmatige groei van de uitgaven de basis vormde voor het Vlaams begrotingsbeleid. De dynamiek van elk begrotingsjaar was mede afhankelijk van de groeimogelijkheden op langere termijn. Dit was het achterliggende principe bij de SERV-norm, de (euro-)Meester norm en ook de norm die de HRF uittekenen voor de gemeenschappen en gewesten voor de periode van 2000 tot en met 2010. De laatste jaren werd dit gelijkmatig groeipad meer en meer verlaten.

Door een nieuwe stabiliteitsnorm uit te werken, die vertrekt van een structurele benadering van de begroting, kan Vlaanderen opnieuw aansluiten bij dit principe. Daarenboven houdt een structurele benadering een verdere verfijning in van het duurzaam begrotingsbeleid doordat men expliciet rekening houdt met de conjuncturele schommelingen en eenmalige verrichtingen. Een begrotingsnorm op basis van structurele saldi zou de komende jaren in de plaats moeten komen van een begrotingsnormering gebaseerd op vorderingensaldi.

Hierbij mag men niet uit het oog verliezen dat een structureel begrotingsbeleid nog altijd een aantal beperkingen heeft, waardoor men ook moet rekening houden met andere aspecten bij de uitwerking van een begrotingsnormering. Het gaat in het bijzonder om de volgende aspecten:

- De schuldevolutie zal ook in structureel begrotingsbeleid een belangrijke parameter blijven

- Het structureel begrotingsbeleid spitst zich toe op de verrichtingen binnen de begroting. Alle operaties buiten begroting (PPS constructies, deelnemingen, verleende waarborgen etc.) worden niet meegenomen in de analyse van het structureel begrotingsbeleid. Toch kunnen deze verrichtingen een belangrijke impact hebben op de duurzaamheid van de begroting op lange termijn.
- Een structureel begrotingsbeleid houdt niet per definitie rekening met de uitdagingen en toekomstige verplichtingen die nu al in min of meerdere mate gekend zijn, zoals de vergrijzingkosten. Een duurzaam begrotingsbeleid op middellange en lange termijn moet met deze uitdagingen rekening houden.
- De structurele correcties die moeten gebeuren omvatten niet alle factoren. Zo wordt het prijseffect niet gecorrigeerd om het structureel saldo te berekenen. Ook de tijdelijke opstoot van de uitgaven die het gevolg is van de inspanningen om een aantal verbintenissen uit het verleden versneld wil uitbetalen. Dit zal waarschijnlijk in 2011 en 2012 voor een eenmalige opstoot van uitgaven zorgen waarvoor niet gecorrigeerd wordt om het structureel vorderingensaldo te berekenen. De normering mag niet tot effect hebben dat deze noodzakelijke inhaalbeweging bemoeilijkt wordt. Het is evenwel moeilijk om dit op voorhand mee te nemen aangezien de concrete impact hiervan slechts achteraf kan geraamd worden en aanzienlijk kan verschillen van de begrotingen, zeker van de meerjarenraming.

Een volwaardige Vlaamse begrotingsnorm zal ook met deze aspecten moeten rekening houden. Dit betekent dat een duurzaam begrotingsbeleid niet per definitie overeenkomt met het aanhouden van een structureel evenwicht.

De huidige begrotingsnorm is gebaseerd op het vorderingensaldo. Hoewel deze benadering momenteel volledig ingeburgerd is in de Vlaamse begrotingspolitiek gaat het toch om een relatief nieuwe methode. Tot en met 2002 werd het saldo van de Vlaamse Gemeenschap niet berekend op basis van het vorderingensaldo maar op een andere manier, namelijk het gecorrigeerde HRF-saldo. Door over te stappen van het gecorrigeerd HRF-saldo naar het vorderingensaldo kreeg men een beter zicht op het effectief gevoerde begrotingsbeleid. Zo werden de instellingen mee geconsolideerd en in een latere fase ook correcties doorgevoerd voor participaties en deelnemingen. Hoewel de berekening van het saldo daardoor een beetje complexer werd, woog dit niet op tegen de voordelen, namelijk dat het saldo een betere weergave was van het gevoerde begrotingsbeleid.

4.2. Voordelen van een structurele begrotingsnorm

Door de normering af te stemmen op een structureel vorderingensaldo en niet meer louter op het nominale vorderingensaldo wordt er weer een nieuwe stap gezet inzake het begrotingsbeleid. Net zoals bij de overgang van het HRF-gecorrigeerde saldo naar het vorderingensaldo verhoogt dit in eerste instantie de complexiteit van de berekening. Daar staat echter tegenover dat het structureel vorderingensaldo meer houvast biedt voor een duurzaam begrotingsbeleid.

Uit de analyse van de meerjarenraming komen alvast drie belangrijke elementen naar voren die pleiten voor een Vlaamse structurele begrotingsnorm.

- In eerste instantie **tempert een structureel begrotingsbeleid de conjuncturele schokken**. De meerjarenraming gaat uit van een relatief sterke economische heropleving voor de komende jaren. Nog afgezien van de vraag of dit zich effectief zal realiseren, gaat het om een economische groei die uitstijgt boven de potentiële groei. Omwille van de conjuncturele schommelingen zal de Vlaamse inkomstdynamiek op een gegeven ogenblik weer verminderen of zelfs afnemen. Een structureel begrotingsbeleid zou inhouden dat de uitgavendynamiek in de jaren van hoogconjunctuur beperkt wordt tot een trendmatige groei maar dat deze dynamiek bij een economische terugval ook kan aangehouden worden. Over het geheel van een conjuncturele cyclus zal de uitgavendynamiek gelijkaardig zijn, maar bij een structureel begrotingsbeleid zal dit meer gelijkmatige evolueren.
- Een tweede element zijn **de eenmalige ontvangsten** waarop de Vlaamse Regering rekent. De meerjarenraming gaat uit van een evenwicht vanaf 2012 dat zou oplopen tot een overschot van nagenoeg € 200 mln in 2014. Om deze saldi te behalen rekent de Vlaamse Regering weliswaar op aanzienlijke dividenden van KBC in elk van die jaren. Het gevaar dreigt echter dat men met deze inkomstenstroom recurrente uitgaven zou financieren. Op het moment dat KBC geen dividend (meer) uitkeert zou de regering bijkomende ingrepen moeten treffen om dit op te vangen. In een structureel begrotingsbeleid zou dit vermeden worden. Met deze eenmalige ontvangsten zou men enkel uitgaven kunnen financieren die eveneens tijdelijk van aard zijn. Het uitgaven-niveau op zich moet dus niet noodzakelijk aangepast worden, maar wel eventueel de aard van de uitgaven.
- Een structureel begrotingsbeleid sluit nauwer aan bij de principes van het vernieuwd **Europees groei- en stabiliteitspact**. Sinds 2005 werd voor de beoordeling van het begrotingsbeleid van de lidstaten een grotere rol toegeschreven aan het structureel begrotingsbeleid. Een nominale inspanning van de lidstaten volstaat niet meer per definitie wanneer er grote begrotingstekorten zijn, er moet ook een duidelijk aantoonbare structurele saldoverbetering zijn. Europa verwacht dat België niet alleen nominaal maar ook structureel in evenwicht zal zijn tegen 2015. Dit betekent dat de saldi ook structureel moeten verbeteren de komende jaren. Momenteel heeft dit nog geen weerslag gehad op de afspraken tussen de Federale Overheid en de gemeenschappen. Het stabiliteitspact legt momenteel aan de deelregeringen een nominale doelstelling op tot en met 2012. Vanuit een Europese logica zal er de komende jaren ook meer nadruk komen te liggen op structurele doelstellingen voor de deelentiteiten.

Bij zijn adviezen in het kader van het Belgisch stabiliteitsprogramma heeft de HRF de laatste jaren ook de notie van structureel begrotingsbeleid meegenomen. Voorlopig heeft deze structurele benadering zich nog niet vertaald in afspraken tussen de verschillende overheden inzake de begrotingsdoelstellingen. Het is echter niet onwaarschijnlijk dat dit in de toekomst wel het geval zal zijn.

Uit het voorgaande blijkt duidelijk dat een begrotingsbeleid gebaseerd op structurele saldi meer waarborgen kan bieden voor een duurzaam Vlaams begrotingsbeleid en bovendien beter inpasbaar is in de Europese context. Nominale evenwichten bieden geen garantie op een duurzame begroting. Rekening houdend met toekomstige uitdagingen is het niet enkel van belang om met de beschikbare budgettaire ruimte de juiste keuzes te maken, maar ook om de Vlaamse begroting structureel gezond te houden. Vanuit deze bekommernis sluit de SERV aan bij de beleidsnota van de Minister van Financiën en Begroting om nog in deze legislatuur een begrotingsnormering uit te werken op basis van structurele vorderingensaldi.

4.3. Een Vlaams structureel begrotingsbeleid

In dit advies formuleert de SERV nog geen expliciete begrotingsnormering op basis van de structurele benadering. Vooraleer men deze stap kan zetten moet er voldoende maatschappelijke en politieke consensus bestaan over de methode om nominale vorderingensaldi te vertalen naar structurele vorderingensaldi.

Bovendien houdt een structureel begrotingsbeleid geen sluitende garanties in voor een gezond budgettair beleid. Naast de conjuncturele en eenmalige factoren waarmee rekening dient gehouden zijn er ook andere elementen die een rol spelen. Vooraleer een concreet begrotingspad uit te tekenen moet de samenhang tussen deze verschillende elementen verder uitgeklaard worden.

Het feit dat er nog geen concreet structureel begrotingspad kan uitgetekend worden belet niet dat de structurele gezondheid van de begroting een belangrijk element moet zijn de komende jaren.

Zoals reeds opgenomen in zijn evaluatierapport van januari 2010 schaarde de SERV zich achter de doelstelling van de regering om in 2011 een nominaal evenwicht te bereiken. Rekening houdend met de nasleep van de financieel-economische crisis acht de SERV het verantwoord dat de regering hiertoe gebruik maakt van eenmalige factoren. Om de toekomstige begrotingen niet in gevaar te brengen achten de sociale partners het echter aangewezen om het gebruik van eenmalige verrichtingen te beperken, met name tot de maatregelen die al zijn aan-

gekondigd in de meerjarenraming²⁰. Enkel indien hiertegenover ook niet structurele uitgaven staan of de conjuncturele situatie minder positief evolueert dan voorzien, kan hierop een uitzondering gemaakt worden. Het structureel saldo mag hierdoor echter niet verslechteren in 2011.

Daarenboven moet de Vlaamse Regering erover waken dat, binnen de huidige institutionele context, de structurele situatie van de begroting in 2014 niet verslechtert ten opzichte van 2011. Op basis van de methode die de SERV momenteel voorlegt is de aanwending van de dividenden die Vlaanderen ontvangt van KBC hierbij een aandachtspunt.

De concrete consequenties voor het begrotingsbeleid in de komende jaren zijn echter afhankelijk van de manier waarop Vlaanderen zijn structureel saldo officieel zal berekenen. Hierover moet op korte termijn duidelijkheid komen. De SERV doet in dat kader een oproep aan de Vlaamse Regering om, op basis van de methodologie die de SERV voorstelt, een officiële Vlaamse methode uit te werken om structurele saldi te meten.

²⁰ Zie Tabel 10: Correcties voor eenmalige ontvangsten (€ mln) en Tabel 11: Correcties voor eenmalige uitgaven (€ mln)

Bijlage 1: Correcties voor berekening van structureel saldo: methodologisch voorstel

Om van een nominaal saldo over te stappen naar een structureel saldo dienen zowel de ontvangsten als de uitgaven gecorrigeerd te worden voor conjuncturele en eenmalige factoren.

In deze technische bijlage zal voor elk van deze correcties op beknopte wijze aangegeven worden welke de gangbare methodes zijn en wat de belangrijkste verschillen zijn tussen de verschillende benaderingen. Daarnaast zal de specifieke Vlaamse situatie bekeken worden en wordt een concreet voorstel geformuleerd.

1. Correcties voor conjuncturele factoren

In eerste instantie moeten de ontvangsten en uitgaven gecorrigeerd worden voor het conjuncturele effect. Dit is de belangrijkste correctie om tot een structureel begrotingssaldo te komen, maar ook de moeilijkste. De moeilijkheid heeft in essentie te maken met twee factoren. Voor eerst moet men weten wat de link is tussen de economische conjunctuur en de overheidsontvangsten dan wel –uitgaven. Zodra deze link gemaakt is moet men nog berekenen wat een normale groei van de economie is, zodat de conjuncturele factor van de structurele factor kan onderscheiden worden.

Bestaande methodes voor de conjunctuurzuivering

Er zijn twee belangrijke methodes gangbaar om het conjuncturele effect uit te zuiveren. De eerste methode wordt gehanteerd door de Europese Commissie en wordt ook toegepast voor de beoordeling van het groei- en stabiliteitspact dat België moet inleveren. De tweede methode wordt gehanteerd door de ESCB (Europees stelsel van centrale banken, wat de centrale banken zijn van de 27 landen van de Europese unie, waaronder de nationale Bank van België) voor de analyse van de overheidsfinanciën.

De methode van de **Europese commissie** vertrekt van de output gap. Dit is het verschil tussen het feitelijke BBP en het potentiële BBP. Het potentiële BBP geeft aan hoe hoog het bruto binnenlands product op basis van de beschikbare productiefactoren (arbeid en kapitaal) kan gehandhaafd worden bij een normale inflatie. Het gaat om een theoretisch cijfer dat niet geregistreerd is. De output gap geeft dus een indicatie van de stand van de economie. Een positieve output gap betekent dat de reële economie zich op een hoger niveau situeert dan normaal en vice versa.

Een positieve output gap betekent dat de overheidsfinanciën positief beïnvloed worden. De overheidsinkomsten zijn hoger omdat de economische activiteit hoger is en de uitgaven zijn lager omwille van een lager werkloosheidsniveau.

Het effect van de output gap op het saldo wordt als volgt geraamd. In eerste instantie raamt men welk effect een toename van 1% BBP op de belangrijkste inkomensbronnen²¹ van de overheid én op de werkloosheidsuitkeringen heeft. Hierdoor bekomt men elasticiteitscoëfficiënten voor elk van deze inkomens en voor de werkloosheidsuitgaven. Deze verschillende elasticiteiten worden samengevat in een synthetische begrotingssensitiviteit op basis van het gewogen gemiddelde. Na verloop van tijd (niet jaarlijks) wordt deze synthetische elasticiteitsfactor opnieuw berekend. Momenteel bedraagt de synthetische semi-elasticiteitscoëfficiënt van België 0,54%. Dat betekent dat wanneer de potentiële BBP 1% boven het effectieve BBP ligt (een negatieve outputgap van 1%) het vorderingensaldo hierdoor voor 0,54% negatief beïnvloed werd omwille van de conjunctuur. Met andere woorden, het structurele saldo zal 0,54% hoger liggen dan het effectieve saldo.

Het **ESCB** hanteert een meer pragmatische benadering. De “normale” economische omgeving stellen ze gelijk met een trendmatige ontwikkeling van de belangrijkste macro-economische indicatoren. Het gaat om het inkomen uit arbeid, de particuliere consumptie, het bruto-exploitationoverschot van ondernemingen, en het aantal werklozen. De drie eerste indicatoren hebben een impact op de overheidsinkomsten, het aantal werklozen is enkel van belang om het effect aan uitgavenzijde te ramen. Voor elk van deze indicatoren wordt een trendgroei berekend, waardoor men het verschil met de effectieve groei ervan kan nagaan. Tenslotte wordt voor deze indicatoren nagegaan welke impact ze hebben op de inkomsten dan wel uitgaven van de overheid²².

Er zijn twee belangrijke verschillen tussen deze methodes.

De Europese Commissie vertrekt van de output gap en berekent via een elasticiteitsfactor rechtstreeks wat de impact van de conjunctuur is voor het overheidssaldo. Het ESCB echter hanteert een gedesaggregeerde benadering door voor elk van de onderliggende macro-economische parameters de impact op inkomsten dan wel uitgaven te berekenen en deze subtotalen op te tellen. De conjuncturele situatie wordt dus niet vereenzelvigd met het BBP maar wordt meer gedetailleerd meegenomen door de economische groei toe te wijzen aan de onderliggende factoren. Deze methode heeft als voordeel dat wanneer de economische groei voornamelijk veroorzaakt wordt door investeringen de impact op de ontvangsten verschilt in vergelijking met een groei die voornamelijk veroorzaakt wordt door particuliere consumptie.

²¹ Het gaat om de inkomensbelasting, vennootschapsbelasting, sociale bijdragen en indirecte belastingen.

²² Voor een uitgebreide bespreking van de methode, zie het artikel gepubliceerd in het economisch tijdschrift van de Nationale bank van België, augustus 2001.

www.nbb.be/doc/ts/publications/economicreview/2001/ecotijdiij2001.pdf

Door rekening te houden met het compositie-effect van de economische groei is het mogelijk om een meer precieze raming te maken. De methode van de EC veronderstelt impliciet dat een wijziging van het BBP zich lineair vertaalt naar inkomsten en uitgaven een op identieke manier als het voorgaande jaar of als het volgende jaar.

Een tweede belangrijk verschil is dat het ESCB via een statistische methode een trendgroei berekent voor de verschillende indicatoren, terwijl de Europese Commissie een economische functie hanteert om de output gap te berekenen.

Voor de economische functie is er informatie nodig over wat de normale toestand van de economie op een bepaald ogenblik is, evenals over de manier waarop de productiefactoren (arbeid en kapitaal) de komende jaren op een normale manier zouden evolueren. Het resultaat van deze productiefunctie is het "potentieel BBP". Het verschil tussen het potentieel BBP en het feitelijke BBP geeft aan wat de conjuncturele component is.

Om de trendgroei te berekenen is er minder informatie nodig. Op basis van de evolutie van de indicatoren in het verleden en een hypothese hoe deze indicatoren de komende jaren zullen evolueren wordt een statistisch uitgevlakte trend berekend. Beide ramingen brengen een zekere graad van onzekerheid mee, aangezien er een aantal hypothese nodig zijn over toekomstige evoluties.

Vergelijkingen tussen beide methodes geven niet aan dat de ene methode systematisch beter scoort dan de andere methode. In periode van grote economische schokken, zoals de voorbije financieel-economische crisis, is de graad van onzekerheid in beide methodes aanzienlijk met betrekking tot de conjuncturele component. De onzekerheid over de evolutie van de trendgroei dan wel de potentiële groei is echter per definitie kleiner dan de onzekerheid die er is over de effectieve groei.

In eerste instantie dient men na te gaan welke Vlaamse inkomsten en uitgaven gecorrigeerd moeten worden voor de conjunctuur.

Wat de uitgaven betreft is dit het eenvoudigst. Traditioneel worden enkel werkloosheidsuitkeringen in aanmerking genomen als conjunctuurgebonden uitgaven. Zowel de methode van de Europese Commissie als de methode van het ESCB maakt enkel voor deze uitgaven een correctie. De achterliggende hypothese is dat voor andere uitgaven de link veel minder automatisch is of dat het conjuncturele effect verwaarloosbaar of moeilijk te identificeren is.. In principe kan deze redenering overgenomen worden voor de Vlaamse uitgaven. Aangezien Vlaanderen geen werkloosheidsvergoedingen uitkeert dient hiervoor niet gecorrigeerd te worden. Er zijn wel een aantal Vlaamse uitgaven die in beperkte mate beïnvloed worden door de conjunctuur, maar het gaat hierbij niet om een automatisch effect noch om grote bedragen. Enige mogelijke uitzondering zou de jobkorting kunnen zijn. Bij hoogconjunctuur zullen deze

uitgaven hoger liggen dan bij laagconjunctuur aangezien het aantal tewerkgestelde personen in principe groter zal zijn. In zijn afgeslankte vorm is het conjuncturele effect echter zeer beperkt en minder direct.

De conjunctuurcorrectie voor de Vlaamse overheidsfinanciën situeert zich dus uitsluitend bij de ontvangsten.

Er zijn drie belangrijke bronnen van inkomsten voor de Vlaamse begroting:

- de belangrijkste bron van inkomsten voor Vlaanderen zijn de middelen uit de financieringswet. Dit vormt ongeveer 75% van de totale geconsolideerde inkomsten.
- een tweede groep wordt gevormd door de gewestbelastingen.
- tenslotte zijn er nog de eigen inkomsten van de instellingen en de overige inkomsten van de algemene begroting.

1.1. Middelen uit de financieringswet

Voor de **middelen uit de financieringswet** is de conjunctuurzuivering in principe relatief eenvoudig, althans wat het jaar op jaar effect betreft. Het gaat om vaste bedragen gekoppeld aan een aantal parameters waaronder de BBP-groei. De overige parameters om deze overdrachten te berekenen hebben geen directe link met de economische groei. De overdrachten zijn dus rechtstreeks gekoppeld aan de BBP-groei²³. De conjuncturele impact op deze inkomsten kan geraamd worden door de nominale BBP-cijfers die momenteel gehanteerd worden te vervangen door de “normale” BBP-cijfers. Blijft echter de vraag wat een normale economische groei is en hoe deze moet toegepast worden om de overdrachten uit te zuiveren voor de conjunctuur.

Dit kan op twee manieren gebeuren, ofwel door uit te gaan van de potentiële groei (methode Europese Commissie) ofwel door uit te gaan van de trendgroei (methode ESCB). De normale economische groei kan immers, zoals hierboven al is aangehaald, berekend worden op basis van een economische productiefunctie (methode Economische Commissie) dan wel berekend worden door middel van een trendgroei.

In volgende tabel wordt de effectieve groei en de potentiële groei zoals opgenomen in de economische vooruitzichten 2010-2015 van het Planbureau opgenomen evenals de trendgroei zoals berekend door de SERV.

²³ BNI tot en met 2005

Bijlage 1 tabel 1: Economische groei: effectief, potentiëel en trendgroei

	BBP-groei		
	effectief	potentieel	trend
2006	2,8%	2,0%	1,6%
2007	2,9%	2,1%	1,4%
2008	1,0%	2,0%	1,3%
2009	-3,0%	1,6%	1,2%
2010	1,4%	1,5%	1,2%
2011	1,7%	1,5%	1,4%
2012	2,3%	1,6%	1,5%
2013	2,1%	1,6%	1,7%
2014	2,3%	1,7%	1,7%
gecumuleerd	114,4%	116,8%	113,7%

Hieruit blijkt dat de verschillen tussen de trendgroei en de potentiële groei het grootst zijn in 2007 en 2008 en nadien stelselmatig afnemen. Zeker vanaf 2011 is dit verschil beperkt. Het grote verschil in de eerste jaren opgenomen in de tabel heeft te maken met de zeer uitzonderlijke financieel-economische schok. In dergelijke situaties zal de trendgroei ook meer variëren dan de potentiële groei. Voor zover het gaat om een min of meer normale economische groei zullen beide benaderingen (trend en potentieel) gelijkaardige resultaten opleveren.

Belangrijk hierbij is echter ook dat de gecumuleerde potentiële groei in de periode van 2006 tot en met 2014 (16,8%) hoger is dan de effectieve groei (14,4%). De gecumuleerde trendgroei (13,7%) sluit min of meer aan met de effectieve groei. Dit toont het gevaar aan dat men door uit te gaan van de potentiële groei een te positief uitgangspunt zou genomen hebben. De gecumuleerde nominale saldi zouden in dat geval negatiever zijn geweest dan wanneer men zou vertrokken zijn van de trendgroei, wat de schuldevolutie nog zou versterken.

In tegenstelling tot de potentiële groei komt de trendgroei over het geheel van een conjunctuurcyclus nagenoeg overeen met de effectieve economische groei. Hoewel het verschil tussen de potentiële groei en de effectieve groei niet altijd even groot zal zijn als nu in de periode tussen 2006 en 2014 zal het verschil over het algemeen groter zijn dan wanneer de trendgroei als uitgangspunt wordt genomen. Dit is een belangrijk argument om in het kader van de structurele benadering uit te gaan van de trendgroei. Bovendien heeft dit het voordeel dat de trendgroei zelf kan berekend worden, in tegenstelling tot de potentiële groei die slechts twee maal per jaar door het Planbureau gepubliceerd wordt naar aanleiding van de economische begrotingen. Door de trendgroei te hanteren kan de Vlaamse Overheid naar aanleiding van elke begrotingscontrole zelf een nieuwe correctie berekenen.

Zonder hiervoor een definitieve keuze te maken hanteert de SERV in dit advies de statistische methode van het ESCB om de structurele groei te berekenen (trendgroei).

Om na te gaan wat het conjuncturele effect is op de ontvangsten uit de bijzondere financieringswet volstaat het niet om de gehanteerde groeiparameter voor het BBP te vervangen door de trendgroei (of potentiële groei) van een bepaald jaar. Het gaat immers om een gecumuleerd effect. Door de trendgroei slechts in te vullen voor één welbepaald jaar kan men ramen wat het (bijkomende) conjuncturele effect was in dat jaar, maar bekomt men geen conjunctuurgezuiverd bedrag. De inkomsten van een bepaald jaar, bijvoorbeeld 2010, zijn immers niet enkel afhankelijk van de BBP-groei van 2010, maar ook van de overdrachten van de voorgaande jaren, die op hun beurt bepaald werden door de effectieve BBP-groei. Dit is een belangrijk verschil met de berekening van het conjunctuureffect van de globale Belgische middelen. Daarvoor volstaat het om voor 2010 het verschil tussen de effectieve parameters en de structurele parameters te berekenen (de output gap in het geval van de potentiële groei) en de impact van deze kloof op het saldo te ramen. Het verschil tussen het effectieve BBP-niveau en het structurele niveau is kan rechtstreeks vertaald worden naar het budgettaire gevolg ervan voor de Belgische overheidsfinanciën in hun totaliteit.

Concreet zou men dus middelen van de financieringswet moeten terugrekenen vanaf het moment dat deze middelen (gedeeltelijk) gekoppeld werden aan de economische groei, wat vanaf 1994 is. Voor al deze jaren zou men de gebruikte parameter voor de economische groei (BBP of BNI) moeten vervangen door de trendparameter. Hoewel dit theoretisch mogelijk is, wordt deze oefening bemoeilijkt doordat de economische parameter niet steeds de BBP-groei is geweest. Gedurende een aantal jaren werd het BNI²⁴ als economische parameter gehanteerd. Aangezien het BNI zoals aangewend voor de financieringswet aanzienlijk kon afwijken van de BBP-parameter²⁵ kan men niet zomaar het verschil berekenen tussen de effectieve evolutie van de federale overdrachten en de overdrachten die er zouden geweest zijn op basis van de trendgroei van het BBP. Het verschil zou deels bestaan uit conjuncturele schommelingen, deels uit het verschil tussen BNI en BBP. Er zou dan per definitie een over- of onderraming zijn van het conjuncturele effect, wat een vertekend beeld zou geven van het structureel saldo.

Omwille van deze methodologische problemen heeft de SERV ervoor geopteerd om het jaar 2005 als basisjaar te nemen en vanaf 2006 de vergelijking te maken tussen de effectieve overdrachten en de overdrachten die er zouden geweest zijn bij toepassing van een trendgroei. De belangrijkste reden hiervoor is dat vanaf 2006 de BBP-groei als parameter werd gehanteerd om de overdracht van de federale middelen te bepalen en niet meer de BNI-groei.

²⁴ Het BNI is het BBP plus de door de inwoners van België in het buitenland verdiende primaire inkomens min de door buitenlanders in België verdiende primaire inkomens.

²⁵ In 2005, het laatste jaar waarin met de BNI-parameter werd gerekend, werden de federale overdrachten met 0,9% verhoogd omwille van de BNI, terwijl de BBP-groei in dat jaar 1,8% bedroeg.

Bovendien is 2005 ook in conjunctureel opzicht een min of meer normaal jaar wat de economische conjunctuur betreft. De output gap is kleiner dan 1%-punt, zowel berekend volgens de methode van potentiële groei als volgens de methode van de trendgroei.

Op die manier bekomt men een specifieke outputgap die kan toegepast worden op de middelen van de financieringswet. Deze outputgap komt weliswaar niet noodzakelijk overeen met de outputgap die geldt voor de Belgische economie, maar dit is ook niet nodig. Aangezien de conjuncturele schommelingen op de federale overdrachten een ander effect hebben dan op de totale Belgische overheidsinkomsten zou het niet correct zijn om de klassieke output gap te hanteren om de Vlaamse begrotingsresultaten te corrigeren voor conjuncturele schommelingen.

De impact van deze correctie kan aangetoond worden door de effectieve evolutie van de federale overdrachten (exclusief verrekeningen) te vergelijken met de overdrachten die er zouden geweest zijn bij een trendmatige groei van de economie.

De effectieve overdrachten geven voor de jaren 2005 tot en met 2009 aan welke overdrachten er zijn geweest in het kader van de bijzondere financieringswet, zonder rekening te houden met de verrekeningen voor andere jaren. Voor 2010 en volgende jaren werd uitgegaan dat de parameters van de MJR de definitieve parameters zijn.

De trendraming van de federale overdrachten wordt berekend door de BBP-groei zoals gehanteerd in de bijzondere financieringswet te vervangen door de trendgroei en alle overige parameters ongewijzigd te houden.

Bijlage 1 Tabel 2: Conjunctuurcorrecties overdrachten Financieringswet (€ mln)

Middelen financieringswet	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
raming MJB (excl verrekeningen) (a)	15.057	15.783	16.486	17.471	17.013	17.571	18.209	18.969	19.705	20.490
struct. raming (excl verrekeningen) (b)	15.057	15.659	16.155	17.130	17.400	17.939	18.527	19.171	19.825	20.520
struct. min effectief (c = b - a)	0	-124	-330	-341	387	368	318	201	120	31
reële groei (corr. CPI) (d)		3,0%	2,6%	1,4%	-2,6%	1,7%	1,9%	2,3%	2,1%	2,2%
reële struct. groei (corr. CPI) (e)		2,2%	1,3%	1,5%	1,6%	1,5%	1,6%	1,6%	1,7%	1,8%
verschil reël groei% min reël struct. groei% (e = d - e)		0,8%	1,3%	-0,1%	-4,2%	0,2%	0,4%	0,7%	0,5%	0,5%
verschil groei effectief BBP en trend-BBP		1,1%	1,5%	-0,2%	-4,2%	0,2%	0,3%	0,7%	0,4%	0,5%

Uit de vergelijking van de effectieve overdrachten met de trendraming blijkt dat Vlaanderen tot en met 2008 kon rekenen op overdrachten die hoger waren dan de trendraming. In het jaar 2006 ging het om € 124 mln extra, in 2007 kwam daar nog € 206 mln bovenop, waardoor het gecumuleerde verschil opliep tot € 330 mln en in 2008 nam dit verschil nog toe.

Door de financieel-economische crisis sloeg de situatie echter helemaal om en vanaf 2009 ontving Vlaanderen minder dan wanneer de middelen uit de financieringswet gekoppeld zouden geweest zijn aan de trendgroei. Het effect van de crisis in 2009 was dat de federale overdrachten verminderden met € 458 mln, terwijl een trendgroei zou geleid hebben tot een toename met € 270 mln. Het negatieve conjuncturele effect van de financieringswet in 2009 bedroeg dus € 728 mln. Het negatieve verschil van € 341 mln in 2008 (snellere evolutie van effectieve overdrachten dan de trendoverdrachten) veranderde hierdoor in een positief verschil van € 387 mln in 2009 (tragere evolutie van effectieve overdrachten dan trendoverdrachten). Vanaf 2009 worden de Vlaamse inkomsten dus negatief beïnvloed omwille van de conjuncturele toestand.

Vanaf 2010 ligt de effectieve BBP-groei weer hoger dan de trendgroei volgens de meest recente ramingen²⁶. Dit betekent dat de negatieve impact van de crisis op de federale overdrachten geleidelijk vermindert, zonder echter helemaal te verdwijnen. In 2014 blijft er volgens de gevolgde methode nog een beperkt positief verschil over, zij het dat dit verschil quasi verwaarloosbaar zou zijn op het geheel van de overdrachten.

Indien men de reële groeicijfers van de federale overdrachten vergelijkt met de reële groeicijfers van de trendmatige overdrachten ziet men dat de schommelingen van deze laatste veel beperkter zijn. Dit is één van de grote voordelen van een structurele benadering van het begrotingsbeleid: de conjuncturele schokken worden getemperd.

De laatste twee rijen van de tabel 2 geven enerzijds aan in welke mate de structurele overdrachten zouden afwijken van de effectieve overdrachten (verschil reël groei% min struct. reël groei%) en anderzijds wat het verschil was in dat jaar tussen de effectieve groei van het BBP en de trendgroei. Het is logisch dat beide reeksen gelijkaardige gegevens bevatten.

Enkel voor 2006 wijken deze reeksen van elkaar af en dat heeft te maken met het mechanisme van de financieringswet. In 2006 werden de BTW-overdrachten nog niet integraal aangepast aan de economische groeicijfers. Het grote verschil tussen de trendgroei en de effectieve groei van het BBP in dat jaar vertaalde zich dus niet integraal in een even grote afwijking tussen de trendgroei en de effectieve groei van de federale overdrachten. Vanaf 2006 zijn de federale overdrachten gekoppeld aan de BBP-groei.

²⁶ Eigen berekening van trendgroei op basis van gegevens van planbureau zoals gepubliceerd in "Economische vooruitzichten 2010-2015" van mei 2010.

1.2. Gewestbelastingen

De tweede inkomensgroep wordt gevormd door de **gewestbelastingen**. Ook hier is het in eerste instantie van belang om na te gaan welke gewestbelastingen gecorrigeerd moeten worden voor conjuncturele effecten en vervolgens een ramingmethode toe te passen om dit effect uit te zuiveren.

In tegenstelling tot de overdrachten van de Federale Overheid gaat het hier om inkomsten die al (gedeeltelijk) meegenomen worden voor de conjunctuurcorrectie door de Europese Commissie en het ESCB.

De Europese commissie beschouwt de personenbelasting, vennootschapsbelasting, sociale zekerheidsbijdragen en indirecte belastingen als conjunctuurgebonden inkomsten. De ESCB gaat uit van gelijkaardige categorieën, namelijk de directe belastingen, sociale zekerheidsbijdragen en indirecte belastingen.

Beide instanties nemen de **indirecte belastingen** dus mee als inkomsten die mede door de conjunctuur bepaald worden en hiervoor dus moeten gecorrigeerd worden.

Het gros van de gewestbelastingen zijn indirecte belastingen. Volgende tabel geeft een overzicht van deze gewestbelastingen.

indirecte belastingen 2010 (€ mln, 2010 BC)

Spelen en weddenschappen	27
Automatische ontspanningstoestellen	31
Eurovignet	94
Onroerende voorheffing	79
Hypotheekrechten	160
Belasting op inverteringsstelling	220
Registratierechten	1.514
Verkeersbelasting bedrijven	304

De meeste van deze gewestbelastingen zijn relatief beperkt. In het totaal gaat het over € 2,4 mld waarvan de registratierechten al meer dan de helft vormen. Daarnaast zijn er nog 4 andere gewestbelastingen binnen de indirecte belastingen die meer dan € 100 mln opbrengen. Aangezien een correctie voor de conjuncturele effecten weinig meerwaarde biedt voor de kleinere gewestbelastingen beperken we ons verder tot deze gewestbelastingen waarvan de opbrengst hoger is dan € 100 mln.

Hiervoor moet nagegaan worden in welke mate deze beïnvloed worden door de conjuncturele schommelingen. Deze indirecte gewestbelastingen vormen slechts een zeer beperkt deel van de globale indirecte belastingen (in het totaal gaat het om meer dan € 40 mld waarvan het gros gevormd wordt door de BTW). Dit verklaart dat zowel de ESCB als de Europese Commissie de conjuncturele correctie van deze gewestbelastingen niet apart behandelen. De correctiemethode die gehanteerd wordt voor de BTW-inkomsten wordt door deze instellingen ook toegepast voor de gewestbelastingen. De mate waarin de BTW-inkomsten variëren in functie van de conjunctuur kan echter verschillen van de mate waarin de Vlaamse gewestbelastingen onderhevig zijn aan de conjuncturele schommelingen.

Eerder dan deze raming van de internationale instellingen over te nemen lijkt het zinvoller om specifiek voor de gewestbelastingen het verband met de conjuncturele schommelingen te onderzoeken. Dit is echter geen eenvoudige opdracht. Zo heeft het steunpunt SBOV in 2005 een studie opgezet om dit verband te onderzoeken voor de belangrijkste categorie, namelijk de registratierechten²⁷. Uit dit onderzoek blijkt dat het effect van de conjunctuur op deze inkomsten beperkt is en met vertraging werkt. Andere factoren zoals de rentevoeten en de inflatie spelen bovendien een grotere rol.

Voor andere gewestbelastingen kan men zich de vraag stellen of er wel een direct verband is met de conjuncturele schommelingen. Voor de belasting op inverteersstelling, de hypotheekrechten en de verkeersbelasting betaald door bedrijven kan men stellen dat de conjuncturele impact indirect en beperkt is. Het lijkt het dan ook in eerste instantie van belang om voor de registratierechten een relevante maar ook pragmatische methode uit te werken om het conjunctuureffect uit te zuiveren. Dit zou het best gebeuren binnen de expertengroep die hiervoor is opgericht (zie hiervoor). In afwachting van een uitgewerkte methode hanteert de SERV de hypothese dat de registratierechten een elasticiteit vertonen van 91% ten opzichte van de economische groei. Deze voorlopige keuze vloeit voort uit het feit dat de Vlaamse administratie deze hypothese gebruikt voor zijn ramingen van de registratierechten.

Naast de gewestbelastingen die bij de indirecte belastingen worden gerekend zijn er ook nog **kapitaalbelastingen**. Het gaat om de schenkings- en successierechten. Deze worden noch door de EC noch door het ESCB gecorrigeerd voor de conjuncturele effecten. Toch kan men stellen dat de successierechten in bepaalde mate gekoppeld zijn aan de conjuncturele schommelingen, voornamelijk het roerend deel van de erfenissen dat gekoppeld is aan de beurswaarde. In afwachting dat hiervoor binnen de expertengroep een methode wordt afgesproken maakt de SERV hiervoor geen correctie.

²⁷ Smolders C., Brys B., "De conjunctuurgevoeligheid van de Vlaamse registratierechten en het belang van de hervorming voor de evolutie van de ontvangsten. Analyse op basis van data m.b.t. de periode 1991-2005", Gent, 2005

Concluderend kan men stellen dat een aantal gewestbelastingen in min of meerdere mate beïnvloed worden door de conjuncturele schommelingen. Wegens de moeilijkheid daarvan een correcte raming te maken en omwille van het feit dat het merendeel van de gewestbelastingen een beperkte omvang heeft, lijken er voldoende argumenten te zijn om de conjunctuurcorrectie voorlopig te beperken tot de registratierechten.

Deze conjunctuurcorrectie werkt net zoals bij de financieringswet cumulatief. Ook hier is het belangrijk om een basisjaar te nemen. Hiervoor nemen we hetzelfde basisjaar als voor de federale overdrachten, namelijk 2005²⁸.

Er is nog onvoldoende onderzoek geweest naar het effect van de conjunctuur op de registratierechten om hieromtrent een algemeen aanvaarde consensus te hebben. Dit is ook een punt dat verder moet uitgewerkt worden binnen de expertengroep. Voorlopig gebruiken we hypothese die de Vlaamse administratie hanteert, onder meer bij de laatste meerjarenraming. De opbrengsten van de gewestbelastingen evolueren mee met 91% van de BBP-groei in principe. Voor 2009, 2012 en 2013 evolueren de gewestbelastingen echter met 91% van het kwadraat van de BBP-groei²⁹. De terugval van de registratierechten in 2009 was immers aanzienlijk sterker dan de afname van de BBP en de verwachting is dat dit terug zal worden ingehaald op het moment dat de economische groei zich herstelt, namelijk in 2012 en 2013. In die twee jaren is er dus een extra sterke groei van de gewestbelastingen voorzien om vanaf dan weer lineair te evolueren met 91% van de BBP-groei.

Voor de trendevoluitie nemen we aan dat de trendmatige groei van de BBP zich gelijkmatig vertaalt in een toename van de registratierechten die overeenstemt met 91% van deze trendmatige BBP-groei. Aangezien er in de trendmatige benadering geen financieel-economische crisis is noch een sterk herstel is, is er geen reden om in bepaalde jaren een andere elasticiteit te voorzien. Dit geeft het volgende resultaat.

²⁸ Men zou er ook voor kunnen pleiten om 2002 als basisjaar te hanteren. Vanaf 2002 worden de registratierechten immers volledig doorgestort naar Vlaanderen, waardoor het belang ervan aanzienlijk toeneemt. Uit simulaties blijkt echter dat het conjunctuureffect in de periode 2003-2005 verwaarloosbaar is. Het verschil zou minder zijn dan € 5 mln.

²⁹ De economische groei in 2009 was – 3%. Indien men daarvan 91% neemt (- 2,7%) en kwadrateert komt men aan een negatieve groei van 5,4%. Het conjunctureel effect op de registratierechten in 2009 bedroeg dus per hypothese – 5,4%.

Bijlage 1 Tabel 3: conjunctuurcorrecties Registratierechten (€ mln)

registratierechten	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Effectief	1.349	1.561	1.687	1.661	1.398	1.514	1.545	1.620	1.714	1.778
trendgroei	1.349	1.547	1.652	1.629	1.474	1.587	1.613	1.647	1.703	1.760
trend min effectief		-14	-36	-32	75	73	68	27	-11	-18
reële groei		13,7%	6,1%	-5,8%	-15,8%	6,6%	0,3%	3,0%	4,0%	2,0%
reële trendgroei		12,7%	4,9%	-5,6%	-9,5%	6,0%	0,0%	0,3%	1,7%	1,6%

De opbouw van deze tabel is gelijkaardig als tabel 2 inzake het conjunctuureffect bij de federale overdrachten. De bedragen opgenomen in de rij "Effectief" onder 2005 tot en met 2009 komen overeen met de effectief ontvangen registratierechten in die jaren. Voor 2010 tot en met 2014 gaat het om bedragen uit de meerjarenraming.

De conjuncturele correctie die moet toegepast worden bij de registratierechten berekenen we door eerst het nominale BBP-effect te ramen (91% maal BBP-groei maal bedrag van t-1 in principe, tenzij de jaren waarin er een versterkt BBP-effect speelt). Vervolgens berekenen we de impact van de economische groei in het trendscenario (91% maal trendgroei van het BBP maal trendbedrag van t-1). Het verschil tussen beide berekeningen voegen we toe aan het effectief bedrag van het jaar zelf om zodanig het bedrag af te leiden dat men zou krijgen in een trendscenario. De achterliggende hypothese is dus dat alle overige factoren identiek blijven, enkel de impact van de BBP wijzigt.

De vergelijking tussen de effectieve evolutie van de gewestbelastingen en de trendgroei geeft aan dat er tot en met 2008 een conjuncturele bonus was. De effectieve groei lag hoger dan de trendgroei. De bedragen zijn natuurlijk aanzienlijk kleiner dan de federale overdrachten maar hebben meestal eenzelfde teken.

Door de financieel-economische crisis verandert het beeld. Vanaf dat jaar en tot en met 2012 had een trendmatige groei van de economie geleid tot hogere registratierechten. Vanaf 2013 geldt weer het omgekeerde, wat voornamelijk veroorzaakt wordt doordat in 2013 de (relatief hoge³⁰) economische groei extra sterk zou doorwegen in de evolutie van de registratierechten volgens de meerjarenraming. In tegenstelling tot de federale overdrachten zouden de registratierechten dus een conjuncturele bonus opleveren op het einde van de legislatuur. In 2014 leidt de trendbenadering immers tot een lager bedrag dan de effectieve raming.

Een laatste belangrijke vaststelling bij tabel 3 is dat de effectieve groeicijfers van de registratierechten sterk variëren van jaar tot jaar. Naast de economische groei zijn er duidelijk andere

³⁰ De MJR gaat uit van een reële economische groei van 2,2% in 2014

factoren die een belangrijke(re) rol spelen. Deze andere effecten worden echter niet gecorrigeerd.

Dit verklaart waarom ook de trendgroei van de registratierechten een schommelend verloop kent, zij het dat de schommelingen beperkter zijn dan de effectieve schommelingen.

1.3. Eigen inkomsten van de instellingen

De laatste inkomensgroep waar de Vlaamse Gemeenschap een beroep op kan doen zijn de **inkomsten van de instellingen**. Het gaat hierbij enkel om de eigen inkomsten die in het kader van de ESR-benadering worden meegenomen. Dotaties van het ministerie of van andere instellingen worden dus buiten beschouwing gelaten. Deze inkomsten vormen 6% van de totale geconsolideerde inkomsten in de begroting van 2010.

Het gros van deze eigen inkomsten wordt niet rechtstreeks beïnvloed door de conjuncturele schommelingen. Zo kan men stellen dat de ticketverkoop door De Lijn of de ouderbijdragen voor kinderopvang niet verandert op het ritme van de conjunctuur.

De milieuheffingen worden beschouwd als indirecte belastingen. Omdat deze heffingen niet zozeer bepaald wordt door de conjuncturele situatie, net zomin als bijvoorbeeld de verkeersbelasting, past de SERV hiervoor geen conjunctuurcorrectie toe.

Voorlopig wordt de hypothese gevolgd dat voor de eigen inkomsten van de instellingen geen conjunctuurcorrectie moet gebeuren.

1.4. Samenvatting conjuncturele correcties

De conjuncturele correcties op de Vlaamse begroting situeren zich uitsluitend aan ontvangstenzijde. In eerste instantie gaat het om de correcties op de federale overdrachten. Omdat deze overdrachten afhankelijk zijn van de manier waarop ze in het verleden berekend en doorgestort werden moet men ook rekening houden met het conjuncturele effect van de voorgaande jaren. De SERV hanteert 2005 als uitgangspunt. Hoewel het in theorie mogelijk is om 1994 als uitgangspunt te nemen (vanaf dat jaar zijn de federale overdrachten gedeeltelijk bepaald door de economische groei) lijkt 2005 een zinvoller basisjaar. De voorgaande jaren werd immers het BNI als parameter gebruikt om de economische groei te vertalen naar de federale overdrachten. De afwijkingen tussen het BNI en het BBP zijn immers veel groter geweest dan het verschil tussen de trendgroei en de effectieve groei van het BBP. De correctie vanaf 1994 zou in die zin niet noodzakelijk een meer correct beeld geven van de conjuncturele impact dan wanneer men slechts vanaf 2005 corrigeert, eerder integendeel.

Om het conjuncturele effect te berekenen kan men ofwel de potentiële groei ofwel de trendgroei hanteren als parameter. De verschillen tussen beide groeicijfers zijn beperkt, zeker vanaf 2011. Aangezien de trendgroei over de conjunctuurcyclus heen beter aansluit bij de effectieve groei, kiest de SERV voorlopig om de trendgroei te hanteren om de conjuncturele component uit te zuiveren en niet de potentiële groei.

Naast de federale overdrachten maakt de SERV ook een conjuncturele correctie voor de registratierechten. Hiervoor baseert de SERV zich op de conjunctuurgevoeligheid van deze inkomsten die de Vlaamse administratie hanteert voor zijn meerjarenraming. Dit betekent dat deze uitgaven in principe gekoppeld zijn aan 91% van de evolutie van het BBP. De overige inkomsten van de Vlaamse Overheid zijn ofwel te beperkt ofwel niet conjunctuurgevoelig. De SERV sluit echter niet uit dat de methode op dit punt verder verfijnd kan worden, waardoor ook voor andere inkomensgroepen een correctie kan toegepast worden. De impact ervan zal evenwel relatief beperkt zijn en zal de huidige analyse niet substantieel wijzigen.

2. Eenmalige of tijdelijke factoren

Naast een correctie voor de conjuncturele schommelingen is het ook van belang om eenmalige of tijdelijke factoren uit te zuiveren. Het “normale” begrotingspad kan immers verstoord worden door eenmalige inkomsten dan wel uitgaven. Meestal gaat het om expliciete beslissingen met een eenmalig of tijdelijk karakter, bijvoorbeeld een uitzonderlijke verkoop van overheidsgebouwen. Het kan echter ook gaan om factoren die volledig los staan van het begrotingsbeleid, zoals een veroordeling waardoor de overheid eenmalig een omvangrijke som zou moeten betalen of de jaarlijkse verrekeningen tussen de Federale Overheid en de gemeenschappen en gewesten naar aanleiding van het mechanisme van de financieringswet. Indien enkel gecorrigeerd zou worden voor de conjunctuur zouden deze eenmalige/tijdelijke factoren er nog steeds voor kunnen zorgen dat men een vertekend beeld krijgt van het onderliggende, structurele begrotingssaldo.

In dit deel maken we een onderscheid tussen enerzijds het systeem van de verrekeningen en anderzijds de overige eenmalige factoren. Dit onderscheid is zinvol omwille van twee redenen. Enerzijds zijn de verrekeningen louter interne stromen tussen Belgische overheden die niet gecorrigeerd moeten worden voor België in zijn geheel. De internationale instellingen die een structureel saldo voor België berekenen moeten hier per definitie geen rekening mee houden. Anderzijds is de impact van deze verrekeningen relatief groot en gaat het om een jaarlijks weerkerend gegeven waardoor het interessant is om ze apart op te nemen en te bespreken.

2.1. Verrekeningen in het kader van de financieringswet

De federale transferten die verlopen via de financieringswet zijn gebaseerd op parameters (onder meer BBP-groei) van het begrotingsjaar zelf. Omdat deze gegevens nog niet vaststaan bij de opmaak van de begroting noch bij de begrotingscontrole hanteert men noodzakelijkerwijze ramingen. In de loop van het volgende begrotingsjaar gebeurt er dan een verrekening. De federale overdrachten bestaan dus enerzijds uit bedragen die betrekking hebben op het jaar zelf, anderzijds uit een correctie in min of in plus die zijn oorsprong vindt in de verrekening van het voorgaande jaar.

Deze verrekening verstoort de “normale” groei van de ontvangsten. In de mate dat de ramingen in het voorgaande jaar te optimistisch waren zijn de overdrachten in het jaar erop lager dan normaal en vice versa. Dit kan om aanzienlijke verrekeningen gaan, zoals in 2010 waarbij de federale overdrachten voor nagenoeg € 400 mln neerwaarts aangepast worden. De keerzijde van deze verrekening was dat Vlaanderen in 2009 aanzienlijk meer middelen heeft gekregen dan voorzien. Om dit probleem op te vangen heeft de Vlaamse Regering in 2009 en 2010 gebruik gemaakt van het Egalisatiefonds om zodoende de extra ontvangsten over te hevelen van 2009 naar 2010.

In het kader van een structureel Vlaams begrotingsbeleid dient hiervoor best gecorrigeerd. Deze correctie mag niet verward worden met de conjunctuurcorrectie voor de federale overdrachten. De conjunctuurcorrectie zuivert de conjuncturele schokken uit. De correctie voor de verrekening corrigeert louter voor het feit dat de parameters waarop de overdrachten berekend worden, niet correct ingeschat waren. Het gaat trouwens niet enkel om een verkeerde inschatting van de economische groei maar ook andere parameters (inflatie, opbrengst personenbelasting, totale bevolking, inwoners jonger dan 18 jaar en aantal leerlingen).

De correctie houdt in dat we als uitgangspunt het bedrag nemen waarop Vlaanderen recht had op basis van de parameters van een bepaald jaar. Dit bedrag wordt verminderd met de overdrachten die Vlaanderen effectief ontvangt van de federale overheid. Indien de doorstorting hoger was moet men de inkomsten in structureel perspectief verminderen (negatieve correctie) in het omgekeerde geval moet men ze verhogen. De correcties voor 2008 tot en met 2011 zijn de volgende:

2008	-134
2009	-274
2010	375
2011	0

Concreet heeft Vlaanderen dus in 2008 en 2009 meer ontvangen dan waar ze recht op had, maar in 2010 zal Vlaanderen duidelijk meer ontvangen. Voor de minderontvangst in 2009 en de meerontvangst in 2010 heeft Vlaanderen de operatie op het Egalisatiefonds opgezet (zie eenmalige factoren). Er werd in 2009 een eenmalige uitgave voorzien van € 500 mln en in 2010 een eenmalige ontvangst van eveneens € 500 mln om het verstorende effect van de verrekeningen in die jaren op te vangen. Hoewel deze operatie op zich een go-and-stop effect vermeden heeft, gaat het niet om een perfecte match tussen de beide bedragen. Door de operatie op het Egalisatiefonds zal Vlaanderen in 2010 € 500 mln extra kunnen uitgeven terwijl de verrekening maar tot gevolg heeft dat de ontvangsten € 375 mln lager zijn dan normaal³¹.

Voor 2011 gaat de MJR er van uit dat er geen verrekening zal plaatsvinden. Deze hypothese wordt in het kader van de structurele analyse aangehouden (zie echter Hoofdstuk 1 van dit advies voor de eigen SERV-raming op dit punt).

2.2. Overige eenmalige/tijdelijke factoren

De internationale instanties zoals de Europese commissie en de OESO, maar ook de NBB hebben een methodologie ontwikkeld om de begrotingssaldi voor deze eenmalige/tijdelijke factoren te corrigeren. De methode van de Europese Commissie, die ook gehanteerd wordt door de NBB, identificeert de eenmalige verrichtingen aan de hand van een aantal criteria. De OESO hanteert een statistische benadering waarbij de kapitaalverrichtingen die van de trendmatige groei afwijken als eenmalig worden beschouwd.

Bestaande methodes voor uitzuiveren van eenmalige of tijdelijke factoren

Net zoals voor de conjunctuurzuivering is er geen internationale consensus over de manier om eenmalige (one-offs) dan wel tijdelijke factoren uit te zuiveren. Zowel de OESO als de Europese Commissie hebben hiervoor elk een methodologie uitgewerkt die aanzienlijk verschilt.

Hoewel het begrip “eenmalige maatregel” een duidelijk concept lijkt te zijn en er voor een heel aantal operaties geen discussie mogelijk is, is het toch niet zo eenvoudig om exact te definiëren wat men verstaat onder eenmalige factoren. Vandaar dat zowel de Europese Commissie als de OESO een pragmatische aanpak hanteren om deze correcties door voeren.

De **Europese Commissie** stelt vooreerst een aantal criteria voorop³²:

- de impact ervan moet beperkt blijven tot één of ten minste een zeer beperkt aantal jaren

³¹ De afrekening is gebaseerd op de hypothesen van de begrotingscontrole en meerjarenbegroting. Meer recente parameters (zie hoofdstuk 1) zouden tot gevolg hebben dat de verrekening in 2010 hoger zou zijn en meer in de buurt zou komen van € 500 mln.

³² European Economy, 2006 n. 3, p 110-115

- men moet de maatregel bekijken in zijn context. Het is niet omdat een investering eenmalig is dat hiervoor moet gecorrigeerd worden. Men moet hiervoor de hele stroom van investeringen over de jaren heen bekijken. Enkel indien het gaat om een uitzonderlijk project met een zeer grote budgettaire impact kan het gaan om een eenmalige maatregel. Zoniet moet men de globale evolutie van gelijkaardige uitgaven bekijken³³.
- de impact van de maatregel op het saldo moet aanzienlijk zijn.
- in principe wordt geen correctie doorgevoerd voor maatregelen die het saldo verslechteren; dit gebeurt enkel wanneer er geen twijfel over kan bestaan dat het effectief om eenmalige maatregelen gaat.

Deze criteria volstaan echter niet om eenmalige maatregelen af te zonderen. Daarom werkt de Europese Commissie met een niet-limitatieve lijst van voorbeelden. Hierbij zijn onder meer de verkoop van overheidsgoederen opgenomen of de overname van pensioenverplichtingen, de overdracht aan derden van financiële rechten (securitisation operations)...

Het blijft dus om een ad hoc beslissing gaan.

De NBB hanteert deze methode bij de analyse van de overheidsbegrotingen. Vanwege pragmatische overwegingen wordt als drempel een waarde van 0,1% van het BBP gehanteerd. Indien het gaat om relatief kleine bedragen (duidelijk kleiner dan 0,1% van het BBP) worden deze verrichtingen niet gecorrigeerd.

³³ Dit sluit aan bij de methode die de OESO hanteert voor de totaliteit van de uitgaven, zie verder.

De **OESO** heeft voor een andere aanpak gekozen. Hiervoor zijn er drie redenen. In eerste instantie omdat het niet mogelijk blijkt om een duidelijke aflijning van “one-offs” te formuleren. Ten tweede moet er ook voldoende informatie beschikbaar zijn om voor alle beschouwde landen de one-offs te identificeren. En ten slotte is de Europese methode complex. De twee laatste argumenten hebben voornamelijk te maken met het feit dat de OESO vergelijkbare gegevens wilt produceren voor verschillende landen.

Omwille van deze praktische problemen vertrekt de OESO van een statistische benadering. De OESO vertrekt van de vaststelling dat de eenmalige verrichtingen zich voornamelijk situeren bij de kapitaaloverdrachten (ESR-code 5 en 6). De OESO baseert zich op onderzoek dat aantoonst dat deze kapitaaloverdrachten een redelijk gelijkmatig groeipad kennen, afgezien van de eenmalige verrichtingen. Door een statistische methode (HP-filter, die ook gebruikt wordt om een trendgroei van de economie te bepalen) wordt de normale evolutie van de kapitaaloverdrachten geraamd. Het verschil tussen deze trendlijn en de effectieve evolutie van de kapitaaloverdrachten worden dan per hypothese bepaald door de eenmalige verrichtingen.

Het voordeel van deze methode is zijn eenvoud en objectiviteit. De nadelen ervan hebben te maken met het feit dat enkel de kapitaaltransferten worden meegenomen. De investeringen (eenmalige verkopen of eenmalige grote investeringsprojecten) of lopende verrichtingen (bijvoorbeeld de voorafbetaling van werkingsmiddelen in het onderwijs) worden niet gecorrigeerd. Daarnaast kan een afwijking van de trendlijn ook zijn oorsprong vinden in structurele beleidsaanpassingen.

Om de eenmalige of tijdelijke factoren voor de Vlaamse overheidsfinanciën uit te zuiveren lijkt de benadering van de Europese Commissie het meest aangewezen waarbij de begrotingsposten afzonderlijk worden gescreend op de vraag of het al dan niet eenmalige of tijdelijke inkomsten dan wel uitgaven zijn.

Door het gebrek aan een sluitende definitie blijft het een subjectieve benadering, waarbij voor een aantal verrichtingen een keuze dient gemaakt. Deze keuzes zullen zich voornamelijk situeren bij de kapitaalverrichtingen en investeringen. Hiervoor kan de methode van de OESO eventueel als controle gehanteerd worden.

Ook voor de minimale omvang van de eenmalige verrichtingen dient een keuze gemaakt. Om de methode niet al te zwaar te maken moeten er afspraken gemaakt worden over de minimale omvang van de eenmalige verrichtingen vooraleer ze gecorrigeerd worden. Het voorstel is om deze minimale omvang vast te leggen op € 25 mln (0,1% van de totale Vlaamse overheidsuitgaven), waarbij een groep van gelijkaardige operaties wel samen kunnen beschouwd worden. Dit is een relatief lage drempel, maar laat toe om een vollediger beeld te krijgen van deze eenmalige verrichtingen zonder alle inkomens- en uitgavenevolutes te moeten analyseren die kleiner zijn dan deze drempel. Vanuit pragmatische overwegingen hanteert de SERV deze drempel in voorliggend advies.

De moeilijkste afbakeningsproblemen van deze eenmalige verrichtingen situeren zich bij de eenmalige uitgaven (bijvoorbeeld grote investeringsprojecten). In de mate dat het gaat om eenmalige inspanningen, waarbij het globale investeringsniveau aanzienlijk hoger ligt dan in een normaal jaar, zou men hiervoor kunnen/moeten corrigeren. Door deze uitgaven als eenmalig te bestempelen zou het structureel saldo verbeteren. Eén van de criteria van de Europese Commissie is echter dat er in principe geen correctie moet gebeuren voor eenmalige uitgaven die het structurele saldo verbeteren. De achterliggende redenering hierbij is dat de overheden niet mogen aangespoord worden om onder de vlag van eenmalige verrichtingen het tekort te vergroten. Eenmalige inkomsten worden in principe wel gecorrigeerd, eenmalige uitgaven in principe dus niet³⁴. De Europese benadering impliceert een asymmetrie tussen inkomsten en uitgaven.

Hoewel het inderdaad niet de bedoeling mag zijn dat overheden aangespoord worden om zoveel mogelijk uitgaven te klasseren als eenmalige uitgaven, mag dit niet beletten dat men voor de analyse van het structureel saldo de uitgaven en ontvangsten op identieke wijze beoordeelt. Voor de structurele analyse van het Vlaams begrotingsbeleid maakt de SERV voorlopig geen onderscheid tussen eenmalige uitgaven en ontvangsten. Voor zover het effectief gaat om eenmalige of tijdelijke factoren worden ze gecorrigeerd.

Voor de vertaling naar een norm gebaseerd op structurele saldi kan men eventueel wel een onderscheid maken.

Samengevat hanteert de SERV voor de correctie van eenmalige dan wel tijdelijke factoren aan inkomsten- en uitgavenzijde een ad hoc-methode, naar analogie met de Europese Commissie en de NBB. Voor elke uitgave en inkomst wordt nagegaan of het gaat om een eenmalige/tijdelijke maatregel. Indien dat het geval is en het gaat om een bedrag van € 25 mln of meer, wordt een correctie doorgevoerd.

³⁴ Eenmalige uitgaven kunnen wel gecorrigeerd worden wanneer het vrijwel vaststaat dat het gaat om een eenmalige uitgave.

Bijlage 1 Tabel 4: correctie eenmalige uitgaven (€ mln)

	2008	2009	2010	2011
schuldovername gemeenten	-642			
Fiscaal pact	-42	42		
Elia-heffing	-85	85		
Waterdistributie		203		
interen reserves VWF			25	25
interen reserves VMSW			70	30
jobkorting		171		-171
totaal	-768	500	95	-116
werkingsmiddelen onderwijs (PM)	-356	356		
egalisatiefonds (PM)		-500		

(negatief = structurele uitgaven liggen lager dan nominale uitgaven)

Tabel 4 geeft aan in welke mate de uitgaven beïnvloed zijn door eenmalige factoren. De bedragen geven aan in welke zin de nominale uitgaven wijzigen door de structurele correcties. Een negatief bedrag betekent dus dat men met deze eenmalige uitgave geen rekening moet houden voor de berekening van het structureel saldo. Een positief bedrag betekent dat er een eenmalige meevaller of eenmalige besparing is geweest.

In 2008 was er voornamelijk de impact van de schuldovername van de gemeenten. Deze uitgaven hebben het saldo van dat jaar negatief beïnvloed maar het gaat duidelijk om eenmalige uitgaven.

Daarnaast werden er in 2008 overdrachten aan de gemeenten betaald (extra subsidies in het kader van het fiscaal pact en compensatie voor afschaffing Elia-heffing) van respectievelijk € 42 mln en € 85 mln die betrekking hadden op 2009 en dus in 2008 niet structureel waren.

Tenslotte was er in dat jaar nog de voorafbetaling van een aantal werkingsmiddelen binnen onderwijs, maar deze uitgaven werden door het INR niet beschouwd als uitgaven van 2008 maar onmiddellijk toegewezen aan 2009, wat overeenstemt met de economische realiteit. Hiervoor moet er dus geen correctie meer gebeuren om tot een structureel saldo te komen, maar het bedrag wordt wel nog pro memorie meegenomen. Een tweede uitgavenpost die als pro memorie wordt aangegeven is de uitgave aan het egalisatiefonds. Naar aanleiding van de laatste begrotingscontrole in 2009 schreef de Vlaamse regering een uitgave van € 500 mln naar het egalisatiefonds in. Als tegenhanger hiervan werd in de initiële begroting een ontvangst van eenzelfde bedrag geboekt vanwege het egalisatiefonds. Deze techniek had tot doel om het effect van de laattijdige verrekening te compenseren (zie het SERV-

begrotingsrapport van januari 2010). Deze uitgave werd echter meegenomen om het Vlaams vorderingentekort van 2009 te berekenen.

In 2008 waren de uitgaven dus aanzienlijk hoger omwille van de eenmalige operaties en in het kader van een structurele analyse moeten de uitgaven met € 768 mln verminderd worden.

In 2009 is er het omgekeerde effect. Naast het feit dat er geen overdrachten moesten gebeuren aan de gemeenten in het kader van het fiscaal pact en de Elia-heffing (want betaald in 2008) werd er ook geen overdracht voorzien aan de waterdistributiemaatschappijen (€ 203 mln minder uitgaven). Tenslotte werd de jobkorting met betrekking tot 2009 niet volledig uitbetaald in 2009. Een belangrijk deel ervan, momenteel wordt het geraamd op € 171 mln, zou pas verschuldigd zijn in 2011 bij de incohiering van de belastingen voor de inkomsten 2009. In 2011 zullen de uitgaven hierdoor eenmalig toenemen, in 2009 ging het om een eenmalige vermindering van de uitgaven. In het totaal waren er dus € 500 mln minder uitgaven in 2009 dan “normaal”. In het kader van de structurele analyse moeten de uitgaven dus met € 500 mln toenemen.

In dat jaar zijn de uitgaven ook gedrukt met € 356 mln omdat een deel van de onderwijswerkmiddelen reeds in 2008 betaald waren. Zoals al gesteld heeft het INR deze uitgaven toch toegewezen aan het begrotingsjaar 2009. Hetzelfde geldt voor de eenmalige uitgave naar het Egalisatiefonds: deze uitgave heeft het saldo van 2009 niet beïnvloed (zie ook januarirapport). Er moet dus geen negatieve correctie komen in het kader van eenmalige uitgaven.

In 2010 zijn de overdrachten aan het Vlaams Woningfonds (VWF) en de Vlaamse Maatschappij voor sociale woningbouw (VMSW) eenmalig verminderd, omdat deze instellingen nog over voldoende reserves beschikten. Omdat deze instellingen geen deel uitmaken van de Vlaamse consolidatiekring verminderen de Vlaamse uitgaven voor eenzelfde bedrag, namelijk € 95 mln. Om het structureel uitgavenniveau te ramen moeten de uitgaven in dat jaar met € 95 mln verhoogd worden.

Tenslotte is er in 2011 een eenmalige toename van de uitgaven met € 171 mln in het kader van de jobkorting. Daarnaast gaat de meerjarenraming er van uit dat er ook in 2011 een intëring zal gebeuren op de reserves van het VWF en de VMSW van respectievelijk € 25 mln en € 30 mln. Gecombineerd liggen de structurele uitgaven in 2011 € 116 mln lager.

Uit de meerjarenraming blijkt niet dat er nog eenmalige operaties aan uitgavenzijde zullen plaatsvinden na 2011.

Ook aan inkomstzijde zijn er belangrijke eenmalige factoren die een rol spelen voor de berekening van het saldo. Om de overgang te maken van de nominale ontvangsten naar de structurele ontvangsten moet men de eenmalige ontvangsten aftrekken.

Bijlage 1 Tabel 5: Correctie voor eenmalige ontvangsten 2008-2014 (€ mln)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
egalisatiefonds			-500				
dividenden			-10	-308	-328	-328	-320
VMM			-160	-200			
Totaal	0	0	-670	-508	-328	-328	-320

(een negatief getal betekent dat structurele ontvangsten lager liggen dan nominale ontvangsten)

In 2008 en 2009 waren er geen belangrijke eenmalige ontvangsten. Vanaf 2010 en tot en met 2014 rekent de overheid wel op eenmalige ontvangsten.

In 2010 wordt de eenmalige transfert van het Egalisatiefonds naar de Vlaamse Gemeenschap meegenomen voor de saldoberekening. Het is nog niet duidelijk of het INR deze redenering zal volgen, maar het begrotingstekort van € 495 mln in 2010, zoals neergelegd bij begrotingscontrole, houdt rekening met deze eenmalige ontvangst. In het kader van de structurele analyse kan met deze eenmalige ontvangst geen rekening gehouden worden. De structurele benadering leidt niet tot een ander begrotingsresultaat indien de transfert van het egalisatiefonds niet wordt meegenomen voor de berekening van het saldo. Dan neemt het nominale saldo af met € 500 mln, maar moet er geen structurele correctie meer gebeuren waardoor het structurele saldo ongewijzigd blijft.

Daarnaast verkoopt de Vlaamse Overheid in 2010 ook terreinen aan Aquafin en rekent hiervoor op extra inkomsten van € 159 mln, deels door de extra registratierechten, deels door extra ontvangsten voor de VMM.

In 2011 zou Aquafin nogmaals voor € 200 mln gronden kopen van de Vlaamse Gemeenschap via de Vlaamse Milieu Maatschappij (VMM). Daarnaast rekent Vlaanderen vanaf dan tot en met het einde van de legislatuur op dividenden van KBC³⁵. Door de continuïteit lijkt het om een permanente inkomstenbron te zijn, alvast voor deze legislatuur, maar dat is niet het geval. Bovendien staat deze inkomensstroom nog niet vast. Het is niet zeker dat KBC jaarlijks een dergelijk dividend zal uitbetalen.

In een structurele benadering dient men voor deze ontvangsten een correctie door te voeren.

³⁵ Naast dividenden van KBC rekent de overheid ook op andere dividenden maar die zijn beperkter in omvang. Bovendien is er de specificiteit dat KBC ten laatste in het begin van volgende legislatuur een volledige terugbetaling moet doen aan Vlaanderen vanwege Europa waardoor de dividendenstroom per definitie tijdelijk is, in tegenstelling tot de dividenden die Vlaanderen ontvangt van andere instellingen.

Bijlage 2: Prijseffect

Zowel de ontvangsten als de uitgaven worden beïnvloed door de inflatie. De manier waarop dit gebeurt bij de ontvangsten en bij de uitgaven kan echter verschillen. De berekening van de structurele saldi door de Europese Commissie of door het ESCB maakt abstractie van deze verschillen. De impliciete hypothese is dat de impact van de inflatie bij ontvangsten en uitgaven grosso modo gelijk loopt.

Deze hypothese moet toch genuanceerd worden. De impact aan ontvangstenzijde kan aanzienlijk afwijken van de impact aan uitgavenzijde waarbij het niet per definitie zo is dat de impact systematisch groter is aan ontvangstenzijde. Hiervoor zijn twee belangrijke oorzaken. Enerzijds volgt het gros van de ontvangsten van de Vlaamse Gemeenschap de evolutie van de consumptie-index³⁶ terwijl de uitgaven voornamelijk gekoppeld zijn aan de gezondheidsindex. Beide indexen hebben een afwijkend verloop waarbij nu eens de gezondheidsindex sneller evolueert (bijvoorbeeld wanneer de olieprijs dalen) dan weer de consumptieprijsindex. Een tweede belangrijk verschil is dat een belangrijk uitgavenpakket niet eenzelfde evolutie kent als de gemiddelde groei van de gezondheidsindex. Zo worden de lonen voor een groot deel aangepast aan de evolutie van de spilindex³⁷, wat nog grotere verschillen vertoont in vergelijking met de evolutie van de consumptie-index. Daarnaast worden de onderwijswerkingsmiddelen aangepast aan de evolutie van de gezondheidsindex uit het verleden³⁸. De evolutie van de gezondheidsindex van januari 2009 ten opzichte van januari 2008 bepaalt de stijging van deze werkingsmiddelen in 2010.

Door beide verschillen kan de impact van de inflatie in het ene jaar aanzienlijk afwijken van de impact in het volgende jaar en kan het inflatie-effect in het ene jaar het saldo positief beïnvloeden en in het volgende jaar negatief. Een duidelijk voorbeeld hiervan is het begrotingsjaar 2009 waar de impact van de inflatie op de ontvangsten in lichte mate negatief was (- 0,05%), terwijl de lonen omwille van het mechanisme van de spilindex wel aanzienlijk toenamen. Hoewel dit een extreme situatie is, wordt het saldo jaarlijks op een niet-structurele manier beïnvloed door het mechanisme van de inflatie. Het is dus zinvol om dit in kaart te brengen zelfs al wordt hiervoor niet gecorrigeerd voor het structureel saldo.

In tegenstelling tot het conjuncturele effect en de eenmalige factoren is er geen gestandaardiseerde methode ontwikkeld om dit prijseffect af te zonderen. De NBB heeft wel een methode ontwikkeld om de primaire uitgaven van de globale overheid voor het prijseffect te ramen.

³⁶ De evolutie van de federale overdrachten wordt bepaald door de CPI en vormt het gros van de Vlaamse ontvangsten.

³⁷ In 2010 gaat het om nagenoeg € 11 mld.

³⁸ In 2010 gaat het om € 908 mln.

Concreet berekent de NBB het verschil tussen de evolutie van de geharmoniseerde consumptieprijsindex enerzijds en de impact van de indexeringsmechanismen op de sociale uitkeringen en de lonen van het overheidspersoneel anderzijds.

Deze methode kan rechtstreeks vertaald worden naar de Vlaamse situatie. Aangezien de sociale uitkeringen in Vlaanderen beperkt zijn en niet automatisch gekoppeld aan de gezondheidsindex, zou enkel het effect van de inflatie op de lonen meegenomen worden, evenals de aanpassing van de werkingsmiddelen voor het leerplichtonderwijs. Het gaat immers om een automatische aanpassing die van toepassing is op bijna 45% van de Vlaamse uitgaven (voornamelijk de lonen, die 40% uitmaken van de Vlaamse uitgaven). De overige uitgaven zijn eveneens gekoppeld aan de inflatie, maar het gaat niet om een automatische aanpassing en is dus veel meer onderhevig aan het politieke besluitvormingsproces.

Een raming van het prijseffect voor deze uitgaven zou veel moeilijker zijn omdat het prijseffect hierbij niet enkel afhankelijk is van de evolutie van de inflatieparameters maar ook van politieke beslissingen. Voor deze overige uitgaven kan men de hypothese naar voren schuiven dat de effectieve kostprijs-evolutie ervan gemiddeld overeen komt met de evolutie van de consumptieprijsindex, nog los van de inflatieparameter die men in de begroting opneemt.

Vanuit deze (pragmatische) overwegingen wordt de raming beperkt tot de uitgaven die (quasi-) automatisch aangepast worden aan een indexeringsmechanisme: de lonen die gekoppeld zijn aan de spilindex en de onderwijswerkingsmiddelen. Hiervoor gaat men impliciet uit van de veronderstelling dat de overige kosten in realiteit de evolutie van de consumptieprijsindex volgen.

Naar analogie met de NBB-methode om het prijseffect uit te zuiveren wordt voor deze uitgaven het indexeringsmechanisme zoals het effectief wordt toegepast vergeleken met de impact die er zou zijn geweest indien deze uitgaven zouden evolueren aan de hand van de consumptieprijsindex.

Meer dan 70% van de Vlaamse inkomsten vloeit voort uit de financieringswet en is gekoppeld aan de gemiddelde evolutie van de consumptieprijsindex. Indien de lonen en onderwijswerkingsmiddelen eveneens gekoppeld zouden zijn aan deze consumptieprijsindex zou er geen correctie moeten gebeuren. In de mate dat de koppeling aan de index van deze uitgaven een andere evolutie vertoont is er aanleiding om een correctie toe te passen voor het prijseffect. Het verschil tussen beide, wat zowel een negatief getal kan zijn als een positief getal, vormt het prijseffect.

Hierbij zijn er een aantal bemerkingen te maken.

- Hoewel de gezondheidsindex niet systematisch lager ligt dan de consumptieprijsindex, is de gemiddelde evolutie sinds de invoering van de gezondheidsindex wel iets lager. Indien dit

ook zo zou zijn de volgende jaren, zou dit betekenen dat het prijseffect iets te groot geraamd wordt. Deze “foutenmarge” is echter relatief klein.

- Een tweede bemerking is dat deze methode afwijkt van de methode die de SERV hanteerde in zijn advies van juli 2009. Daar werd op basis van de verschillende indexeringsmechanismes binnen de Vlaamse Gemeenschap een deflator berekend voor de totaliteit van de uitgaven, dus niet enkel voor de lonen en werkmiddelen onderwijs. Hoewel deze methode een betere benadering geeft van de impact van de inflatie op de uitgaven, lijkt het toch aangewezen om de raming van het prijseffect te beperken tot de lonen en onderwijswerkmiddelen, voornamelijk omdat de koppeling van de overige uitgaven aan de inflatie niet automatisch verloopt. De jaarlijkse begrotingsinstructies geven instructies over de manier waarop de inflatie mag verrekend worden bij de opmaak van de uitgavenbegroting. Zoals duidelijk bleek bij de laatste begrotingscontrole 2009 en de initiële begroting 2010 gaat het om een politieke beslissing die telkens ad hoc gebeurt. Het is dan ook niet helemaal duidelijk op basis waarvan de correctie zou moeten gebeuren: de theoretische koppeling aan het officiële cijfer van de gezondheidsindex dan wel de effectieve aanpassing die gebeurt.

Net zoals het conjuncturele effect gaat het bij het prijseffect niet om een eenmalige impact die geneutraliseerd wordt in het daaropvolgende jaar. De inkomsten van een bepaald jaar aangepast aan de inflatie blijven de basis vormen om de inkomsten van het volgend jaar te berekenen, net zoals dat het geval is voor de uitgaven. Een verschillende evolutie van de inflatie bij inkomsten en uitgaven heeft dus niet enkel een effect op het saldo in het jaar zelf, maar ook de komende jaren. Net zoals bij het conjunctuureffect moet er voor inflatie dus een niveau-effect bepaald kunnen worden. Aangezien de SERV hiervoor niet beschikt over tijdsreeksen die ver terug gaan in het verleden wordt, net zoals voor de conjuncturele correcties bij de inkomsten, 2005 als basisjaar genomen. De verschillen vanaf 2006 bepalen dus het prijseffect bij de uitgaven en het jaarlijks verschil dient opgeteld met het verschil uit de voorgaande jaren.

Bijlage 2 Tabel 1: Prijseffect op de uitgaven, 2006-2014, € mln

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Lonen in loonprovisie									
effectieve aanpassing	155	67	289	280	0	189	183	230	230
aanpassing CPI	162	165	415	-5	167	182	196	188	192
verschil (CPI - effectief) (1)	8	98	126	-285	167	-8	13	-42	-38
gecumuleerd effect (2)	8	106	232	-53	113	106	119	77	39
werkingsmiddelen onderwijs									
effectieve aanpassing	12	14	15	22	30	-1	15	17	16
aanpassing CPI	12	12	33	0	15	15	16	16	16
verschil (CPI - effectief) (3)	0	1	-18	22	16	-16	-2	1	0
gecumuleerd effect (4)	0	1	-17	5	21	5	3	4	4
jaarlijks prijseffect (= 1 + 3)	8	99	108	-263	182	-24	11	-41	-38
gecumuleerd prijseffect (= 2 + 4)	8	107	215	-48	134	110	122	81	43

Bijlage 2 Tabel 1 bevat informatie van de manier waarop het prijseffect speelt voor de lonen die automatisch gekoppeld zijn aan de spilindex (lonen in loonprovisie) en voor de werkingsmiddelen van het (leerplicht)onderwijs. De methode voor beide uitgavengroepen is identiek.

In eerste instantie wordt de effectieve aanpassing van deze uitgaven aan het inflatiemechanisme geraamd. Voor de lonen gaat het om de koppeling aan de spilindex en is het effect afhankelijk van de maand waarin de lonen moeten aangepast worden in het jaar zelf en van het extra bedrag dat nodig is om de aanpassing die (desgevallend) het voorgaande jaar gebeurde op jaarbasis te brengen. Aangezien men bij begrotingsopmaak nog niet zeker is hoeveel middelen hiervoor nodig zijn, wordt er een specifieke provisie voorzien met het geraamde bedrag (loonprovisie).

Voor de werkingsmiddelen onderwijs neemt men het bedrag van het voorgaande jaar en past men er de evolutie van de gezondheidsindex van januari t-2 tot januari t-1 op toe. Voor de aanpassing in 2010 moet men dus de evolutie van de gezondheidsindex tussen januari 2008 en januari 2009 nemen.

De raming van het prijseffect houdt in dat men het verschil neemt tussen de evolutie door de consumptieprijsindex toe te passen en de effectieve evolutie van deze uitgaven. Zeker voor de loonmassa heeft dat in een aantal jaren een aanzienlijk effect. Het meest opvallende jaar is 2009 waarin de lonen aanzienlijk stegen door de inflatie terwijl de consumptieprijsindex afnam.

De ontvangsten namen in dat jaar dus niet toe door inflatie terwijl de uitgaven aanzienlijk stegen. Dit compenseerde echter het omgekeerde effect in de voorgaande jaren waardoor het gecumuleerde correctie die men voor 2009 moet toepassen beperkt blijft.

In 2010 nemen de ontvangsten weer toe omwille van de inflatie terwijl de lonen niet moeten worden aangepast. Het prijseffect heeft dus tot gevolg dat er extra budgettaire ruimte ontstaat. Tot en met het einde van de legislatuur blijft er een gecumuleerd positief prijseffect zijn het dat het op het einde van de beschouwde periode (2014) om een beperkt verschil gaat.

Voor de werkingsmiddelen in het onderwijs wordt een gelijkaardige correctie berekend, maar veel kleiner. Enkel in de jaren 2008 tot en met 2011 gaat het om een relevant bedrag. Voor de structurele correctie wordt dit effect weliswaar meegenomen voor alle jaren.

Het prijseffect heeft voornamelijk in de periode 2007 tot en met 2010 de normale uitgavendynamiek beïnvloedt. Hoewel het effect ervan nog doorloopt tot het einde van de legislatuur zijn de jaarlijkse schommelingen toch beperkter vanaf 2011.

Lijst met tabellen/Lijst met figuren

Krachtlijnen Tabel 1: Vorderingsaldo versus structureel saldo (€ mln)	11
Krachtlijnen Figuur 1: Evolutie nominaal en structureel vorderingsaldo (€ mln)	14
Figuur 1: totale ESR-ontvangsten (€ mln), 2008-2009 realisaties, 2010-2014 MJR	22
Figuur 2: evolutie van enkele gewestbelastingen (2002 = 100), 2002 - 2009 realisaties, 2010 - 2014 MJR	25
Tabel 1: Synthesetabel ontvangsten 2009-2014 (€ mln)	30
Tabel 2: Synthesetabel uitgaven 2009-2014 (€ mln)	33
Tabel 3: Aanwendingspercentage 2009 per beleidsdomein (€ mln)	36
Tabel 4: Aanwendingspercentage 2009 per uitgavencategorie (€ mln)	36
Tabel 5 factoren die evolutie van beleids- en betalingskredieten bepalen in MJR (€ mln)	42
Figuur 3: jaarlijkse evolutie MJR in constant beleid (€ mln)	43
Tabel 6: Schuldevolutie (€ mln)	46
Tabel 7: Nominale versus trendgroei van het BBP	51
Tabel 8: Conjunctuurcorrectie financieringswet (€ mln)	52
Tabel 9: conjunctuurcorrectie registratierechten (€ mln)	53
Tabel 10: Correcties voor eenmalige ontvangsten (€ mln)	54
Tabel 11: Correcties voor eenmalige uitgaven (€ mln)	56
Tabel 12: Nominale en structurele saldi 2008-2014 (€ mln)	58
Bijlage 1 tabel 1: Economische groei: effectief, potentiëel en trendgroei	71
Bijlage 1 Tabel 2: Conjunctuurcorrecties overdrachten Financieringswet (€ mln)	74
Bijlage 1 Tabel 3: conjunctuurcorrecties Registratierechten (€ mln)	79
Bijlage 1 Tabel 4: correctie eenmalige uitgaven (€ mln)	87
Bijlage 1 Tabel 5: Correctie voor eenmalige ontvangsten 2008-2014 (€ mln)	89
Bijlage 2 Tabel 1: Prijseffect op de uitgaven, 2006-2014, € mln	93