

VLAAMSE RAAD

ZITTING 1993-1994

8 JULI 1994

ADVIES

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

INHOUDSTAFEL

Blz.

DEEL I – EVALUATIE VAN HET BEGROTINGSBELEID 1990-1994 EN PERSPECTIEVEN VOOR DE TOEKOMST

1. Ter inleiding	4
2. De evolutie van de Vlaamse begroting 1990-1994 : een globale evaluatie	
2.1. Verschillende invalshoeken	6
2.2. De belangrijkste resultaten	8
2.2.1. voor de totale uitgaven en de primaire uitgaven	8
2.2.2. voor de gecorrigeerde primaire uitgaven en de beleidsruimte	9
2.2.3. een vergelijking met de middelenevolutie	13
3. De grote oriëntaties in het begrotingsbeleid van de jaren 1990-1994	15
3.1. Het aandeel van gemeenschaps- en gewestmateries	16
3.2. Enkele beleidsoriëntaties : de belangrijkste horizontale programma's	17
3.3. De evolutie van de afzonderlijke beleidssectoren	20
4. De perspectieven voor de begroting tot 2002	
4.1. Hypothesen en uitgangspunten	24
4.2. De belangrijkste resultaten	26
5. De Vlaamse begroting en de begrotingsnormen	
5.1. Verschillende begrotingsnormen : een uitweg uit de verwarring ?	29
5.2. De weerslag van deze begrotingsnormen op het begrotingsbeleid	39

DEEL II – EVALUATIE, BEOORDELING EN BEMERKINGEN

1. Een evaluatie van het begrotingsbeleid in de afgelopen jaren	44
2. Beoordeling en bemerkingen over de begroting in het licht van de begrotingsnormen	45

VOORAF

Het hiernavolgende begrotingsadvies is uitgewerkt in twee delen. In het eerste deel van het advies wordt een evaluatie gemaakt van het begrotingsbeleid in de periode 1990 - 1994. Daarnaast wordt aangegeven welke uitdagingen en perspectieven voor de komende jaren mogen verwacht worden. Twee zaken zijn daarbij belangrijk. Enerzijds worden enige indicaties gegeven over de te verwachten dynamiek van de begroting bij "ongewijzigd beleid". Anderzijds worden de perspectieven voor de begroting in toenemende mate bepaald door "het normendebat" : de toelaatbare groei van de begroting in het licht van de doelstellingen over de schuldontwikkeling van de Vlaamse begroting. Terwijl dit debat tot nu toe in hoofdzaak gevoerd werd vanuit "interne overwegingen over een gezonde Vlaamse begroting", is er de afgelopen maanden een toenemende druk om de Vlaamse begroting in versterkte mate af te stemmen op de doelstellingen van het federale convergentieplan. Eén en ander wordt in dit deel toegelicht. De bevindingen in dit deel van het advies zijn een samenvatting van een grondige analyse die door het secretariaat werd gemaakt en besproken in de werkgroep "begroting". Deze basisanalyse is opgenomen in een afzonderlijk document, gevoegd bij het begrotingsadvies. *

In deel II van het advies worden de belangrijkste vaststellingen en bemerkingen samengevat.

* Deze basisanalyse ligt ter inzage bij het Secretariaat van de Vlaamse Raad, Afdeling Openbare Vergadering.

DEEL I EVALUATIE VAN HET BEGROTINGSBELEID 1990 - 1994 EN PERSPECTIEVEN VOOR DE TOEKOMST

1. ter inleiding

De afgelopen jaren is de discussie over het begrotingsbeleid - tenminste ten aanzien van de Vlaamse begroting - zeer sterk beheerst geweest door het "normendebat". Voor alles werd er over gewaakt dat de ontwikkeling van de Vlaamse begroting binnen de perken bleef van de begrotingsnormen. Het "tekort" en de "schuldontwikkeling" werden de toonaangevende parameters bij het beoordelen van de begrotingsbeslissingen.

Niemand kan ontkennen dat deze invalshoek uiterst belangrijk is. Met de beheersing van de schuldontwikkeling op korte termijn staat of valt uiteindelijk de beheersbaarheid en de beleidsruimte van de begrotingen voor de toekomst. De dwingende noodzaak om de overheidsfinanciën in ons land te saneren heeft ook zijn dwingende weerslag op de begrotingen van gewesten en gemeenschappen en dus ook op de Vlaamse begroting. Het moet voor iedereen voldoende duidelijk zijn dat de vele beleidsinitiatieven en de verwachtingen t.a.v. de begroting in de bestrijding van de werkloosheid - hoe belangrijk, strategisch en gerechtvaardigd ze ook zijn - zullen botsen op de "scherpe kanten" van het begrotingstekort.

En bovendien, de gewesten en gemeenschappen en dus ook de Vlaamse begroting worden op de "valreep van de Maastrichtnorm" meer en meer betrokken partij in de sanering van de overheidsfinanciën op korte termijn.

Het ware echter voor de slagkracht van het beleid onaanvaardbaar de begroting te herleiden tot een louter mechanische aanpassing aan de besparingsnormen. Besparingsnormen die overigens minder en minder toegankelijk worden voor een maatschappelijke en democratische discussie over de begroting. Het worden bijna dwingende computermodellen, waarbij bovendien de statistische basis voor schijnbaar onoverkomelijke interpretatieproblemen zorgt. De recente discussies over het "convergentie-advies" van de Hoge Raad van Financiën (HRF) zijn daar een sprekend bewijs van.

Hoe belangrijk deze normen ook mogen zijn als referentie en als toetsing, zij bieden geen houvast voor de kern van het echte begrotingsdebat : als Vlaamse

overheid een antwoord geven op de economische, sociale en maatschappelijke uitdagingen. En dat binnen een scherpe begrotingsruimte. Daarvoor is meer nodig dan “begrotingsnormen”. Vragen naar de prioriteiten van het overheidsoptreden en naar de middelen die de samenleving daarvoor wil inzetten zijn aan de orde. En het weze duidelijk : zowel voor het ene als voor het andere zullen nieuwe wegen nodig zijn.

Dergelijke problematiek is veelzijdig en vergt meer dan wat cijferwerk. Cijfers zijn niettemin een onvermijdelijke basis van elke begrotingsdiscussie. De resultaten van een meer uitgebreide analyse die hierna bondig worden samengevat pogen deze cijferbasis te verduidelijken. Ze zijn samengevat rond een aantal vragen die steeds opduiken bij een grondig begrotingsdebat:

- (a) is het begrotingsbeleid in de afgelopen jaren expansief geweest ? Is die begrotingsontwikkeling in de pas gebleven met de ontwikkeling van de ontvangsten en welke dynamiek is in de begroting aanwezig ? Is die begrotingsontwikkeling beheersbaar ?
- (b) behoeften en uitdagingen voor het beleid zijn altijd groter dan de budgettaire mogelijkheden. Dat is zeker het geval bij een budgettair beleid waarmee de overheden in ons land geconfronteerd worden. Prioriteiten worden een bijzonder moeilijke aangelegenheid. Hoe zijn deze prioriteiten gelegd in de afgelopen jaren ?
- (c) beheersbaarheid van de schuldontwikkeling is een beleidskeuze bij uitstek. Daarvoor zijn begrotingsnormen ontwikkeld die als referentie moeten dienen. Eenduidigheid zou bij deze normen moeten primeren en het cijferwerk zou moeten voortvloeien uit duidelijk vooraf vastgelegde doelstellingen. Beantwoorden de gehanteerde normen daaraan nog en wat is de weerslag van deze normen op de begrotingsruimte ?
- (d) een strak budgettair keurslijf vormt geen beletsel voor de formulering van diverse nieuwe beleidsinitiatieven, voor de verderzetting en versterking van het bestaande beleid. De confrontatie tussen een strak begrotingsbeleid en de dynamiek van de begroting is en blijft een essentieel onderdeel van een vooruitziend begrotingsbeleid. Daarbij kan niet voorbijgegaan worden aan de vraag naar de financiering van nieuwe beleidsinitiatieven.

2. de evolutie van de Vlaamse begroting 1990 - 1994 : een globale evaluatie

Enig zicht krijgen op de evolutie van de Vlaamse begroting in de periode 1990 - 1994 is niet zonder problemen. De voorstelling, de samenstelling en de structuur van de begroting hebben in die jaren nog al wat wijzigingen ondergaan. Negatie van die wijzigingen leidt tot een “vertroebeld” beeld over de dynamiek die in de begrotingen van die jaren is ontwikkeld. Het is dan ook nodig heel wat correcties aan te brengen. In de loop van de jaren zijn fondsen afgeschaft en nieuwe instellingen gecreëerd, werden begrotingstechnieken (over de aanwending van saldi, debudgettering) gewijzigd, werden activiteiten (en daarmee samenhangende middelen) afgestoten, werden nieuwe uitgaven en nieuwe bevoegdheden opgenomen. Om een antwoord te kunnen geven over de effectieve ontwikkeling van de begroting moet met al die wijzigingen rekening worden gehouden. M.a.w. een simpele vergelijking van de begrotingsdocumenten leidt tot weinig accurate inzichten over het begrotingsbeleid van de afgelopen jaren. In onze analyse proberen we - onvermijdelijk op basis van een aantal ramingen - een beter beeld te geven van de structurele **evolutie** van de Vlaamse begroting in de jaren 1990 - 1994.

We doen dat ook in de eerste plaats aan de hand van een analyse van de begrotingskredieten zoals ze werden goedgekeurd door de Vlaamse Raad (met inbegrip van de verschuivingen die in de loop van een begrotingsjaar worden doorgevoerd). Begrotingskredieten stemmen uiteraard niet noodzakelijk overeen met de effectieve uitvoering van de begroting. Immers, een aantal toegekende kredieten worden jaarlijks niet volledig aangewend. Definitieve gegevens over de uitvoering van de begroting laten nogal lang op zich wachten. Een uitsluitsel over de uitvoering van recente begrotingen moet dan ook altijd met de nodige omzichtigheid benaderd worden.

2.1. *verschillende invalshoeken*

Meestal beperkt men de analyse van begrotingen tot een vergelijking op het niveau van wat in de huidige begrotingsterminologie “afdeling I” van de begroting wordt genoemd. Het gaat daarbij om kredieten die gefinancierd worden door de algemene middelen waarover de begroting kan beschikken. Een dergelijke analyse heeft het nadeel dat zij slechts een deel van de beleidsinitiatieven van de

overheid vat. Er worden ook initiatieven gefinancierd met specifieke toegewezen ontvangsten. Het meest typische voorbeeld daarvan in de huidige begroting is het Mina-fonds, waarop een substantieel deel van het milieubeleid gefinancierd wordt met de opbrengst van milieuheffingen. Wanneer men de analyse beperkt tot de zogenaamde afdeling I dan houdt men enkel rekening met de bijdrage vanuit de algemene middelen. Het milieubeleid komt op die manier zeer onvolledig in de analyse terecht.

Om die reden zijn in onze analyse ook enkele Diensten met Afzonderlijk Beheer (DAB'S) en Instellingen van Openbaar Nut (ION) opgenomen. We beperken ons tot deze die substantieel eigen ontvangsten realiseren.

Bij de evaluatie van de begrotingen kunnen de begrotingskredieten vanuit vier invalshoeken bekeken worden :

- (a) de **totale uitgaven** : de uitgaven zoals opgenomen in de begroting, dus met inbegrip van de variabele kredieten. Daarmee wordt meestal het globale niveau van de begroting aangegeven;
- (b) de primaire **uitgaven** : de totale uitgaven zonder de uitgaven voor intresten. De aflossingen op de gedebudgetteerde schuld worden - hoewel ze niet samenhangen met nieuwe beleidsinitiatieven - gewoonlijk bij de primaire uitgaven gerekend. Deze categorie is meestal in het geding bij het beoordelen van de groei van de begroting;
- (c) de gecorrigeerde primaire **uitgaven** : dit begrip wordt reeds enkele jaren gehanteerd door de Hoge Raad van Financiën bij de beoordeling van de begrotingen van gewesten en gemeenschappen. In de gecorrigeerde primaire uitgaven worden eveneens de leningsmachtigingen die door het begrotingsdecreet worden toegekend in rekening gebracht. Ze worden evenwel verminderd met de aflossingen op de gedebudgetteerde schuld, zodat enkel de netto-debudgettering in rekening worden gebracht. Deze debudgettering hebben voor het lopend begrotingsjaar nauwelijks of geen invloed op de uitgaven, maar ze bezwaren wel de toekomstige begrotingen onder de vorm van stijgende intrest-en aflossingslasten.
- (d) de **beleidskredieten** : in de begrotingsadviezen van de SERV - en overigens ook gevolgd door de Vlaamse regering - werd het begrip beleidskredieten ingevoerd. Daarmee wordt nauwgezet gemeten wat het eigenlijke niveau aan verbintenissen is in de goedgekeurde

begroting. Bij de samenstelling van deze beleidskredieten wordt geen onderscheid gemaakt naar de aard van deze verbintenissen. Begrotingskredieten die verband houden met vroeger aangegane verbintenissen worden evenwel niet in rekening gebracht.

2.2. *de belangrijkste resultaten*

2.2.1. *voor de totale uitgaven en de primaire uitgaven*

In tabel I zijn de resultaten samengevat voor de totale uitgaven en de primaire uitgaven. Daarbij is de begroting 1990 gelijkgesteld aan 100. Zoals gewoonlijk het geval is bij de voorstelling van de begroting volgens deze categorieën houden we geen rekening met de uitgaven op de DAB'S en ION.

TABEL / : reële evolutie van de totale uitgaven en de primaire uitgaven 1990 - 1994 (1990 = 100)

		totale uitgaven		primaire uitgaven	
		feitelijke groei	structurele groei na correcties	feitelijke groei	structurele groei na correcties
1991					
	<i>index</i>	107,00	103,09	104,98	103,29
	<i>jaarlijkse groei</i>	7,00 %	3,09 %	4,98 %	3,29 %
1992					
	<i>index</i>	108,71	107,11	108,03	106,38
	<i>jaarlijkse groei</i>	1,60 %	3,90 %	2,90 %	2,99 %
1993					
	<i>index</i>	115,61	110,50	114,12	109,58
	<i>jaarlijkse groei</i>	6,35 %	3,16 %	5,63 %	3,01 %
1994					
	<i>index</i>	118,10	112,46	116,51	111,98
	<i>jaarlijkse groei</i>	2,15 %	1,77 %	2,09 %	2,19 %
1990- 1994					
	<i>jaarlijkse groei</i>	4,25 %	2,98 %	3,89 %	2,87 %

Op basis van de begrotingsdocumenten zijn de uitgaven op de begroting tussen 1990 en 1994 nominaal toegenomen met ongeveer 120 mld. In reële termen is dat een groei van **18,1 %** of een jaarlijkse gemiddelde reële groei van 4,25 %. De groei op de primaire uitgaven is iets lager (nl. 3,9 %). Dat is gemakkelijk te begrijpen omdat door de geleidelijke directe schuldopbouw vanaf 1991 de financiële lasten stelselmatig toenemen. Niettemin wordt de groei van de begroting voor ongeveer 91 % bepaald door de groei van de primaire uitgaven. Op grond van deze eerste algemene gegevens blijkt het begrotingsbeleid in de periode 1990 - 1994 niet alleen vrij expansief te zijn geweest, bovendien fluctueren de begrotingscijfers nogal sterk naar gelang van de begrotingsjaren : met een duidelijke piek in 1991 en 1993.

Als we echter rekening houden met de correcties¹ die omwille van de vele wijzigingen moeten aangebracht worden dan wordt het beeld van de structurele groei duidelijk anders : een minder uitgesproken expansie en met de begroting 1994 (na budgetcontrole) is een uitgesproken afremming gerealiseerd. De reële groei die als structureel voor de begrotingsdynamiek mag beschouwd worden lag voor de primaire uitgaven rond de 3 % in de jaren 1991 - 1993. In 1994 wordt een groei van iets meer dan 2 % vooropgezet.

2.2.2. voor de gecorrigeerde primaire uitgaven en de beleidsruimte

Bij het uitstippelen van een begrotingsnormering in de afgelopen jaren is het duidelijk geworden dat de evolutie van de uitgaven zoals ze **in** de begrotingen worden ingeschreven niet adequaat is om een goed beeld te krijgen van de impact van begrotingsbeslissingen op de toekomstige begrotingen. Daarom hanteren zowel de Hoge Raad voor Financiën als de SERV en de Vlaamse regering enkele specifieke begrippen. De HRF blijft daarbij vooral werken met een strikt financiële notie, met name de gecorrigeerde primaire uitgaven. Deze

¹ belangrijkste correcties die hier moeten in rekening gebracht worden : vanaf 1991 zijn de lasten van overgedragen investeringen volledig in te schrijven met een verhoging van ongeveer 6,5 mld, vanaf 1993 speelt het effect van herbudgettering en werden tevens de saldi op de ordonnanceringskredieten afgeschaft (verhoging van ongeveer 13 mld), vanaf 1993 **nieuwe uitgaven ten gevolge van het Sint-Michielsakkoord (+ 3,1 mld)** en inschrijving van **voorheen gedebudgetteerde intresten (+3 mld in 1993 en nog eens 2,3 mld in 1994)**, **afstoten van uitgaven voor vroegere nationale sectoren** vanaf 1993 waardoor de begroting (incl. variabele kredieten) met 8,3 mld kon verminderd worden

gecorrigeerde primaire uitgaven verschillen van de hierboven besproken primaire uitgaven door het mee in rekening brengen van de netto-debudgettering (dus de leningsmachtigingen verminderd met de aflossingen op de gedebudgetteerde schuld). Langs Vlaamse zijde wordt een meer beleidsmatige benadering aangehouden. In tegenstelling met de gecorrigeerde primaire uitgaven wordt bij de beleidskredieten geen rekening gehouden met uitgaven die samenhangen met vroeger genomen beslissingen, maar worden wel alle nieuwe verbintenissen in rekening gebracht zelfs als daarvoor geen of nauwelijks geen uitgaven in het lopend begrotingsjaar worden ingeschreven. Bovendien houden we ook rekening met de vastleggingsmachtigingen die worden begroot voor de DAB'S en ION. In tabel II zijn de belangrijkste resultaten samengevat.

TABEL II : evolutie van de gecorrigeerde primaire uitgaven en de beleidsruimte 1990 - 1994 (7990 = 100)

		gecorrigeerde primaire uitgaven		beleidsruimte	
		feitelijke groei	structurele groei na correcties	feitelijke groei	structurele groei na correcties
1991					
	<i>index</i>	104,40	102,76	104,84	104,84
	<i>jaarlijkse groei</i>	4,40 %	2,76 %	4,94 %	4,94 %
1992					
	<i>index</i>	107,86	106,25	110,86	110,86
	<i>jaarlijkse groei</i>	3,31 %	3,40 %	5,74 %	5,74 %
1993					
	<i>index</i>	110,45	108,24	111,14	112,16
	<i>jaarlijkse groei</i>	2,40 %	1,87 %	0,25 %	1,17 %
1994					
	<i>index</i>	112,06	110,69	110,71	112,54
	<i>jaarlijkse groei</i>	1,46 %	2,26 %	- 0,39 %	0,34 %
1990- 1994					
	<i>jaarlijkse groei</i>	2,89 %	2,57 %	2,58 %	3,00 %

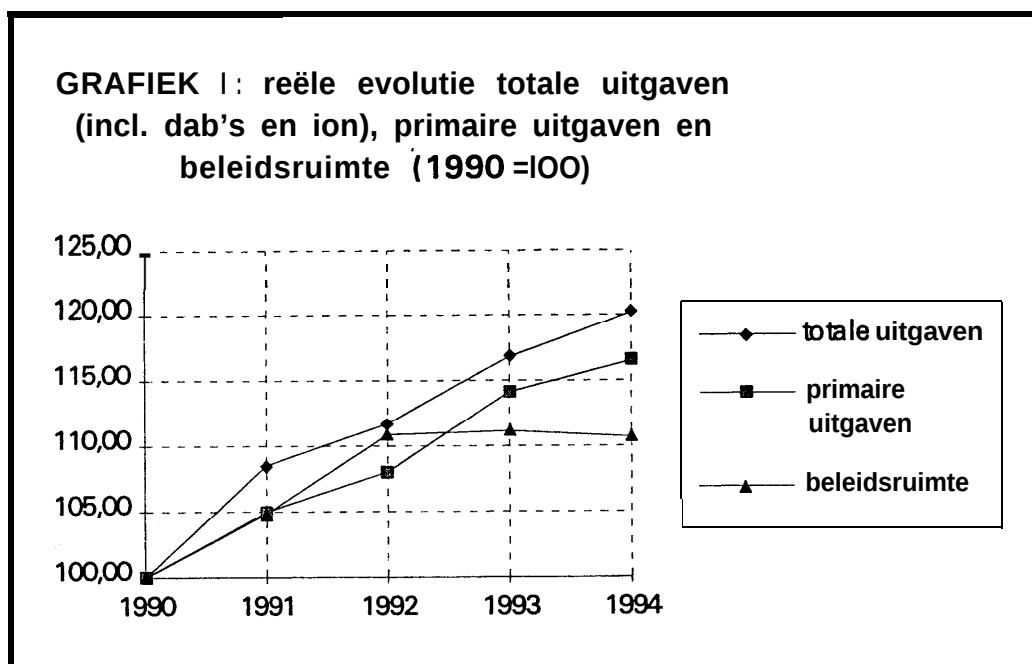
² bij de gecorrigeerde primaire uitgaven moet ook vanaf 1991 rekening gehouden worden met de verhoging van uitgaven voor overgedragen investeringen, evenals vanaf 1993 de afschaffing van de saldi. De herbudgettering speelt hier in de andere richting : tegenover de volledige leningsmachtigingen tot en met 1992 staan vanaf 1993 de lagere gespreide uitgaven voor vastleggingsmachtigingen (verschil dat geleidelijk verdwijnt). In beide gevallen zijn er vanaf 1993 de nieuwe uitgaven en de afstoting van uitgaven voor de vroegere nationale sectoren.

te maken met het urgentieprogramma voor de sociale huisvesting dat voor het grootste deel in 1992 werd ingeschreven. Over de inschrijving van dit urgentieplan is heel wat te doen geweest. Bij de vergelijking van de begrotingen met de begrotingsnormen heeft de regering er voor gekozen om dit urgentieprogramma gespreid over een periode van 20 jaar op te nemen. We laten deze discussie hier buiten beschouwing omdat we hier de nadruk leggen op een analyse van nieuwe verbintenissen die in de loop van de onderzochte begrotingsjaren werden aangehouden. Overigens houden we bij de samenstelling van de gecorrigeerde primaire uitgaven geen rekening met dit **urgentieprogramma**³. Zelfs indien met dergelijke spreiding rekening wordt gehouden is de afremming van de expansie in de beleidsruimte in 1993 - 1994 opmerkelijk. Na een substantiële expansie is de beleidsruimte vanaf 1993 nog toegenomen met minder dan gemiddeld 1 % per jaar.

De tegenstelling tussen de groei van de beleidsruimte en de feitelijke ontwikkeling van de uitgaven is overigens één van de belangrijkste vaststellingen voor de periode 1990 - 1994. Dat blijkt uit onderstaande grafiek, waarin de feitelijk op de begroting waargenomen groei van de totale uitgaven (met inbegrip van de netto-uitgaven op de dab's en ion), de primaire uitgaven op de begroting en de beleidsruimte wordt samengevat. Bij deze grafiek is uitgegaan van de feitelijke groei, zonder dus rekening te houden met de hierboven besproken correcties.

³

de HRF was wel van oordeel dat dergelijke machtigingen moeten in rekening gebracht worden (zoals ook de achterstafln die in 1993 in de begroting werden ingeschreven), maar in de concrete becijfering werden deze machtigingen niet meegenomen.



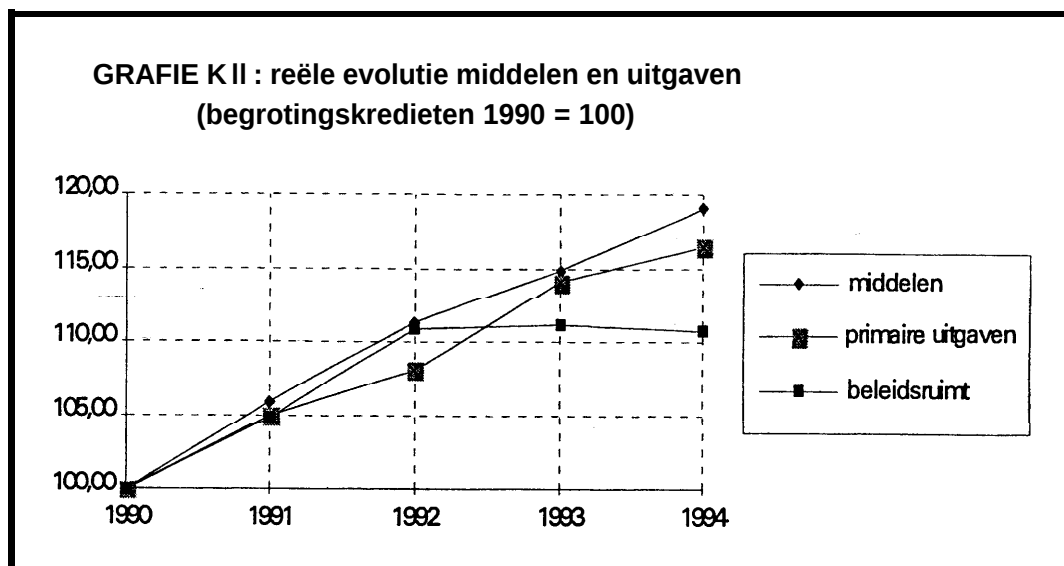
Tot en met 1992 sluit het verloop van de beleidsruimte tot op zekere hoogte aan bij de evolutie van de uitgaven. Vanaf 1993 is dat duidelijk niet meer het geval. De afremming die duidelijk aanwezig is in de beleidsruimte (m.a.w. in de nieuwe verbintenissen) is onvoldoende tot uiting gekomen in de uitgavenevolucie. Daar zijn vele redenen voor : deels is dat het gevolg van vroegere beslissingen die nu pas door spreiding van uitgaven in de begroting terecht komen. Maar even belangrijk is de weerslag van een meer correcte en waarheidsgetrouwe opmaak van de begroting : meer in het bijzonder door het systematisch afschaffen van de debudgettering (met een opwaartse druk in de eerste jaren na die operatie) en het volledig ten laste nemen van verschuldigde intresten in plaats van ze te herfinancieren.

2.2.3. *een vergelijking met de middelenevolucie*

Een beoordeling van de uitgavenstijging en van de expansie van de beleidsruimte op zichzelf heeft eerder een beperkte betekenis. Ze moeten geconfronteerd worden met de dynamiek van de ontvangsten. Het is voldoende bekend dat deze dynamiek wat de Vlaamse gemeenschap betreft in hoofdzaak bepaald wordt door de financieringswet. Dat betekent evenwel niet dat de Vlaamse gemeenschap niet over de mogelijkheden beschikt om de middelenontwikkeling bij te sturen. In de

praktijk is dat ook gebeurd door ofwel het verhogen van bestaande belastingen (zoals de onroerende voorheffing) als het invoeren van nieuwe heffingen. De milieuheffingen zijn daarbij uiteraard de meest belangrijkste.

In grafiek II wordt de reële groei van de middelen (definitieve cijfers, en aangevuld met de eigen ontvangsten van de in aanmerking genomen DAB'S en ION) vergeleken met de begrote evolutie van totale uitgaven en beleidsruimte.



Over het geheel van de periode blijft de groei van zowel de primaire uitgaven als van de beleidsruimte achter op de groei van de ontvangsten (waarin ook de eigen inspanningen van de Vlaamse gemeenschap voor nieuwe middelen verwerkt is). In 1991 en 1992 benadert de groei van de beleidsruimte vrij dicht die van de middelengroei. In 1992 speelt daar sterk het effect van het eenmalig urgentieprogramma voor huisvesting. Door het herbudgetteringseffect en de afschaffing van de saldi op de gesplitste ordonnanceringskredieten in 1993 leunt de groei van de primaire uitgaven nauw aan bij die van de middelen.

De kloof tussen de groei van de **beleidsruimte** vanaf 1993 met die van de middelen is opvallend en wijst er duidelijk op dat vanaf 1993 de Vlaamse gemeenschap een substantiële afremmingsoperatie doet. Tussen 1992 en 1994 zijn de middelen reël met bijna 7 % toegenomen' meer in het bijzonder door het Sint-Michielsakkoord. Het niveau aan nieuwe engagementen is in 1994 niet veel hoger dan in 1992, toen een belangrijke inspanning werd gedaan voor de sociale huisvesting.

3. de grote orientaties in het begrotingsbeleid van de jaren 1990 - 1994

De globale evolutie van de begroting die hierboven werd geschetst aan de hand van enkele algemene gegevens verbergt uiteraard diverse uiteenlopende evoluties naar gelang van de verschillende sectoren en beleidsintenties die in een begroting telkens aan bod komen. "Groeien en afremmen" vertaalt zich telkens in prioriteiten voor sommige sectoren of sommige beleidsintenties. Die prioriteiten worden dan gefinancierd met de groei die de algemene begroting toelaat, maar onvermijdelijk ook met de besparingen op andere sectoren. Om dit "keuzeprocess" enigszins te vatten kunnen verschillende invalshoeken worden gehanteerd. Daarbij worden meestal drie invalshoeken vooropgezet:

- (a) de verdeling van de kredieten naar gelang ze behoren tot de gewest- of gemeenschapsmateries;
- (b) de toewijzing van de kredieten aan enkele belangrijke "beleidsintenties" die dan samenvallen met de zogenaamde "horizontale begrotingen";
- (c) de verdeling van de kredieten over de verschillende beleidssectoren zoals ze tot uiting komen in de structuur van de Vlaamse overheidsdiensten en de zogenaamde "organisatieafdelingen en programma's" van de begroting.

De indeling naar gewest- en gemeenschapsmateries kan niet direct als een uitgesproken beleidsintentie worden vooropgezet om de eenvoudige reden dat langs Vlaamse kant uitdrukkelijk gekozen is voor een eenheidsbegroting. De prioriteiten worden binnen dergelijke begroting gelegd zonder expliciete verwijzing naar de herkomst van de middelen. In de discussies over de prioriteiten binnen de begroting komt deze benadering wel regelmatig aan bod. Om die reden kan ze dan ook niet onbesproken blijven.

3.1. *het aandeel van gemeenschaps- en gewestmateries*

Afgezien van de discussie over de beleidsmatige betekenis van deze indeling blijft het overigens ook voor een stuk een kunstmatige opdeling, niet in het minst omdat in de officiële documenten een vrij belangrijk pakket onder “gemeenschappelijke materies” wordt opgenomen. Dat is het geval voor bv. alle financiële lasten op de directe **schuld**⁴, voor alle uitgaven voor de overheidsdiensten, maar ook bv. voor de kredieten voor “binnenlandse aangelegenheden” (hoewel deze in de financieringswet expliciet onder de “gewestelijke middelen” zijn opgenomen). De officiële verdeling vergt dus heel wat **correcties** om een enigzins benaderend beeld te krijgen van de verdeling over gemeenschaps -en gewestmateries. We beperken de gegevens tot de twee uiterste jaren van de onderzochte periode : nl. 1990 en 1994. Omwille van de relatie die gelegd wordt met de middelenverdeling moet uiteraard de verdeling van de uitgaven van de beleidsruimte vergeleken worden met die van de middelen. Eén en ander is samengevat in tabel III.

TABEL III : verdeling van uitgaven (incl. dab's en ion) en beleidsruimte over gemeenschaps- en gewestmateries versus de verdeling van de middelen

	1990	1994
uitgaven		
gemeenschap	63,06 %	62,12 %
gewest	36,94 %	37,88 %
beleidskredieten		
gemeenschap	61,30 %	63,88 %
gewest	38,70 %	36,12 %
algemene middelen		
gemeenschap	64,49 %	60,66 %
gewest	35,51 %	39,34 %
totale middelen		
gemeenschap	63,64 %	59,12 %
aewest	36,36 %	40,88 %

4

en vanaf 1994 ook voor een belangrijk deel van de vroeger bestaande gedebudgetteerde schuld

De verdeling van de uitgaven⁵ heeft in de loop van de onderzochte periode nauwelijks wijziging ondergaan. De verschuiving in termen van beleidsruimte is substantiëler en bovendien in omgekeerde richting : het aandeel van de gemeenschapsmateries is in 1994 2,5 % hoger. Deze verschuiving moet echter wel wat genuanceerd worden omdat de eenmalige inspanningen voor de sociale huisvesting in de beleidsruimte van 1994 niet tot uiting komt. En bovendien zijn sedert 1993 door de zogenaamde GIMVINDUS-operatie de inspanningen voor de vroegere nationale sectoren niet meer opgenomen in de begroting⁶.

Vergeleken met de middelen kan er voor de eerste jaren na de staatshervorming van 1988 sprake zijn van een “transfert” van gemeenschap naar gewest. In 1991 is de verdeling van de middelen min of meer in evenwicht met de uitgavenverdeling. Vanaf 1993 is er sprake van een “transfert” van gewest naar gemeenschap.

Het blijft een vrij arbitraire vergelijking. Nog afgezien van het feit dat dergelijke strikte binding in tegenspraak is met de principiële optie om de algemene middelen ongeacht de herkomst te besteden aan de genomen beleidsbeslissingen en waarbij de prioriteitenafweging niet gedicteerd wordt door de verdeling van de financieringswet. Het blijft een feit dat de groei van de sectoren binnen de gemeenschapsbevoegdheden in de Vlaamse gemeenschap mede kan gefinancierd worden met de sneller stijgende gewestelijke middelen. En bij ongewijzigd beleid zal die trend zich verder doorzetten. De mate waarin zal afhangen van de prioriteiten die de verschillende beleidsdomeinen zullen krijgen. Vooralsnog zijn er geen aanduidingen dat de herkomst van de middelen op basis van de financieringswet daarbij expliciet een rol zal spelen.

3.2. enkele beleidsoriëntaties : de belangrijkste horizontale programma's

De ingeschreven begrotingskredieten dienen uiteraard in de eerste plaats de doelstellingen van iedere afzonderlijke sector. Niettemin, kunnen ze ook worden ingeschakeld in meer algemene doelstellingen van de Vlaamse regering : zoals het ondersteunen en versterken van het wetenschappelijk onderzoek, het optrekken van de investeringsinspanningen via de Vlaamse begroting. Die

⁵ zowel voor de uitgaven als voor de beleidsruimte zouden de correcties van punt 2 kunnen aangebracht worden. Omdat voor een deel die correcties ook spelen langs de middelenzijde mogen we aannemen dat de resultaten nauwelijks beïnvloed worden, tenminste bij vergelijking met de middelen.

⁶ in 1992 bedroeg het gewestaandeel in de beleidsruimte 39 %

gemeenschappelijke oriëntaties worden geëxpliciteerd in de zogenaamde “horizontale programma’s”. Wetenschapsbeleid en investeringen zijn daarbij dan ook beleidsmatig de belangrijkste horizontale programma’s. Budgettair weegt echter het programma “lonen en wedden” door.

In tabel IV zijn enkele gegevens over deze horizontale programma’s samengevat’.

TABEL IV : de evolutie van enkele belangrijke horizontale programma's

	1990	1994
lonen en wedden		
<i>in mln</i>	227.695,3	288.983,7
<i>in % van beleidsruimte</i>	56,15 %	57,91 %
investeringen		
<i>in mln</i>	46.556,9	61.855,2
<i>in % van beleidsruimte</i>	11,48 %	12,40 %
wetenschapsbeleid		
<i>in mln</i>	23.277,6	31.621,4
<i>in % van beleidsruimte</i>	5,74 %	6,34 %

Op basis van deze gegevens blijken de drie horizontale programma’s tussen 1990 en 1994 aan belang te hebben gewonnen in het geheel van de beleidsruimte op de Vlaamse begroting.

“Lonen en wedden” (waaronder dus ook de diverse toelagen) nemen in 1994 ongeveer 58 % van de totale beleidsruimte in beslag. De ~~reële~~ groeivoet voor “lonen en wedden” bedraagt in de onderzochte periode ongeveer 3,4 % (daarbij is

7

de samenstelling van deze gegevens vergt enige toelichting. Voor de programma’s “lonen en wedden” en investeringen zijn de resultaten gebaseerd op een eigen analyse. Voor “lonen en wedden” wijkt die op een aantal punten af van wat in het traditionele horizontale programma is opgenomen : meer in het bijzonder zijn ook de werkingstoelagen aan de universiteiten opgenomen (voor 80 %), de toelagen voor de tewerkstellingsprogramma’s van de gemeenten worden eveneens in rekening gebracht en een deel van de uitgaven op het Mina-fonds zijn als lonen ingerekend. De gegevens voor wetenschapsbeleid zijn overgenomen uit documenten van de VRWB, waarbij vertrokken wordt van de bestaande horizontale programma’s. De daarin opgenomen bedragen zijn in “ordonnancerings” opgenomen en stemmen niet altijd overeen met de notie “beleidsruimte” zoals door ons gehanteerd. Bv. financiële lasten gedragen voor investeringen van de universiteiten worden eveneens in rekening gebracht.

reeds rekening gehouden met de aangepaste begroting 1994 en dus met het effect van de gezondheidsindex). De groeivoet van 3,4 % overtreft de reële loonsverhogingen die voor het geheel van de Vlaamse gemeenschap in de afgelopen jaren werd toegekend. De verklaring is te zoeken bij expliciete uitbreidingen van de werkgelegenheid en aanvullende loonsverhogingen in de sectoren "welzijn en volksgezondheid". Bij vroegere analyses is er reeds op gewezen dat het gewicht van de "lonen en wedden" in de Vlaamse begroting zodanig was dat elke reële loonsverhoging bijna volledig de beschikbare groei van de beleidsruimte opslokte. Omwille van de hogere toelaatbare groei na het Sint Michielsakkoord is dat bij de huidige aangehouden normen niet meer het geval. De horizontale begroting "investeringen" blijft schommelen rond de 12 % van de totale beleidsruimte (de kapitaaluitgaven op het Mina-fonds worden mee in rekening gebracht). Tussen 1990 en 1994 is het investeringsprogramma toegenomen met ongeveer 15 mld, of een gemiddelde reële groei van 4,6 %. Daarmee overstijgt ook het investeringsprogramma de gemiddelde groei van de begroting, waarmee de optie van de regering voor grotere investeringsinspanningen overeenstemt. De grootste groei werd gerealiseerd in de sector "verkeer en infrastructuur" (waarin ook de gebouwen zijn opgenomen) : nl. een toename van 9,2 mld (of 67 % van de globale toename). Daarmee komt deze sector uit op een jaarlijkse gemiddelde groei van 8,7 %. In 1994 neemt de sector "verkeer en infrastructuur" iets meer dan 43 % van de investeringskredieten voor zijn rekening. Het aandeel van de sector "huisvesting en grondbeleid" in 1994 komt uit op minder dan 9 %. Door de belangrijke inspanningen die voor de sociale huisvesting werden gedaan met de machtigingen in 1992 en 1993 toegekend aan Domus Flandria ligt het aandeel van de huisvesting in de periode 1990 - 1994 echter substantieel hoger : nl. bijna 16 %. Over het geheel van de periode 1990 - 1994 realiseert de sector "verkeer en infrastructuur" een aandeel van 37,5 %.

Het horizontale programma "wetenschapsbeleid" is tussen 1990 en 1994 toegenomen met een gemiddelde jaarlijkse groei van iets meer dan 5 %. Deze groei is bijna uitsluitend gerealiseerd in de periode 1993 - 1994. De wijze waarop het horizontaal programma "wetenschapsbeleid" wordt gemeten (in termen van ordonnanceringen en louter met bedragen die op afdeling I van de begroting worden ingeschreven) maakt de interpretatie van deze cijfers moeilijker. Er mag niettemin ook aangenomen worden dat in de meest recente jaren deze beleidsoriëntatie aan belang heeft gewonnen.

3.3. *de evolutie van de afzonderlijke beleidssectoren*

In tabel V wordt voor de periode 1990 - 1994 een winst- en verliesrekening gemaakt voor de afzonderlijke sectoren van de begroting. Tevens is aangegeven welk aandeel de sectoren hebben in de begroting. Het geheel is gemeten op basis van beleidskredieten' .

De begroting is tussen 1990' en 1994 toegenomen met 93,5 mld, in lopende prijzen. Daarvan is 3,2 mld het gevolg van een bijkomende overdracht van bevoegdheden vanaf 1993. In het praktijk is de overdracht in termen van beleidskredieten nog iets groter, omdat het cijfer van 3,2 beperkt is tot de landbouwbevoegdheden. Het geheel van de sectoren dat winst boekt (overigens het grootste deel van de begroting) neemt toe met 107,4 mld. Een deel van die winst wordt "gefinancierd" met het verlies op andere sectoren: Of beter? wordt gefinancierd door een substantiële afslanking van de beleidsruimte voor de sector economie. Deze sector wordt in de loop van 5 begrotingsjaren op basis van de ingeschreven beleidskredieten gehalveerd. Reëel komt de sector economie in 1994 uit op ongeveer 47 % van het niveau in 1990. Een belangrijk deel van deze vermindering is gegaan naar de sector "verkeer en infrastructuur". De afname van de sector economie wordt uiteraard voor een belangrijk deel ook verklaard door het afstoten van de uitgaven voor de vroegere nationale sectoren naar GIMVINDUS.

Relatief gezien zijn de sectoren "welzijn, volksgezondheid en cultuur" en leefmilieu het sterkst aangegroeid in de periode 1990 - 1994 : in lopende prijzen respectievelijk ongeveer 44 % en 141 % (of een gemiddelde reële groei per jaar van 6,7 en 21 %). Er is natuurlijk een essentieel verschil **tussen** beide sectoren, wat de financiering van deze groei betreft. In de periode 1990 - 1994 werden in de begrotingen voor de sector milieu specifieke ontvangsten voorzien onder de vorm van milieuheffingen. Gemeten op basis van de ingeschreven bedragen in de begrotingen zijn de opbrengsten van de milieuheffingen tussen 1990 en 1994 toegenomen met ruim 5,5 mld. De toename van de beleidsruimte in de milieusector is dus voor een belangrijk stuk gefinancierd met bijkomende middelen. De groei in de welzijns- en gezondheidssector (iets meer dan 22 mld) is

8

omwille van de vele wijzigingen die in de loop van de afgelopen jaren zijn doorgevoerd aan de begroting is een dergelijke analyse niet zonder problemen. In principe hebben we de begrotingen 1990 - 1993 omgezet naar de structuur en de indeling van de begroting 1994. Enige uitzondering daarbij : de financiële lasten werden verder toegewezen aan de betrokken sectoren.

volledig gefinancierd met middelen uit de algemene ontvangsten. Dat geldt overigens ook voor de andere sectoren, met uitzondering van enige bijkomende middelen die in beperkte mate de groei in de sector “verkeer en infrastructuur” hebben gefinancierd.

De resultaten voor de huisvestingssector zoals in de onderstaande tabel samengevat geven geen correct beeld van de inspanningen die in de afgelopen jaren werden gedaan. Het niveau aan beleidsruimte voor de huisvesting is structureel op het niveau gebleven van 1990, tenminste in nominale termen (in reële prijzen moet hier rekening worden gehouden met een afname van iets meer dan 10 %). In 1992 - 1993 werden evenwel verbintenissen aangegaan voor 14 mld (naast 1 mld voor de samenstelling van het kapitaal voor Domus Flandria). Deze 14 mld leningsmachtigingen met het oog op het urgentieplan voor de sociale huisvesting zullen gedurende 20 jaar aanleiding geven tot een uitgavenstroom (in de begroting 1994 is daarvoor 1,075 mld ingeschreven). Bovendien werd in **1992** een leningsmachtiging toegekend van 1 mld met het oog op sociaal grondbeleid in Vlaams-Brabant, een machtiging die overigens eind 1993 nog niet volledig is aangewend. Deze eenmalige urgentiemaatregelen hebben echter geen structureel effect op de beleidsruimte voor de sector huisvesting. Dat is echter wel meer het geval indien we de evolutie van de sectoren analyseren op het niveau van de betalingskredieten of de uitgaven. Overigens ziet de winst- en verliesrekening van de uitgaven er fundamenteel anders uit dan die van de beleidsruimte. De sector economie neemt ook in uitgaven af, maar uitgesproken minder (“slechts” een vermindering met 6,8 mld). Dat heeft alles te maken met het vertragend effect van beleidsombuigingen. Niettegenstaande - vooral in de sector economische **expansie**⁹ - het beleid duidelijk werd teruggeschroefd blijven de uitgaven van vroegere initiatieven nog doorlopen. Tegenover een beleidsruimte van 6,5 mld voor economische expansie staat meer dan 9 mld aan uitgaven in de begroting 1994.

⁹ in 1990 werden voor economische expansie 13,9 mld aan machtigingen ingeschreven, in 1994 is dat nog slechts 6,4 mld. In reële prijzen een daling met bijna 60 %.

TABEL V : winst- en verliesrekening voor de afzonderlijke sectoren in de beleidsruimte

	1990	1994	winst/verlies	% - aandeel 94
<i>winst</i>				
onderwijs	182.022,1	225.177,8	43.155,7	45,13 %
welzijn, volksgezondheid en				
cultuur	51.004,3	73.454,2	22.449,9	14,72 %
verkeer en infrastructuur	33.086,2	46.965,7	13.879,5	9,41 %
leefmilieu	8.275,4	19.968,0	11.692,6	4,00 %
binnenlandse aangelegenheden	40.201,6	48.286,6	8.085,0	9,68 %
werkgelegenheid en				
beroepsopleiding	23.259,7	26.579,4	3.319,7	5,33 %
overige	18.275,7	23.136,3	4.860,6	4,64 %
<i>sub to taal</i>	356.125,0	463.568,0	107.443,0	92,90 %
<i>verlies</i>				
economie	34.091 ,0	17.526,3	-16.564,7	3,51 %
huisvesting en grondbeleid	13.031,7	12.557,6	-474,1	2,52 %
ruimtelijke ordening en				
monumenten	2.294,9	2.143,4	-151,5	0,43 %
<i>sub to taal</i>	49.477,6	32.227,3	-17.190,3	6,46 %
<i>nieuwe bevoegdheden</i>		3.194,9	3.194,9	0,64 %
<i>to taal</i>	405.542,6	498.990,2	93.447,6	

Bovendien wordt de sector economie ook vanaf 1994 geconfronteerd met de lasten van vroegere debudgetteringen : met name de consortiumlening voor de gewezen nationale sectoren. Het effect van stijgende lasten uit het verleden is echter het duidelijkst merkbaar in de sector van de huisvesting : de ingeschreven uitgaven voor huisvesting zijn tussen 1990 en 1994 toegenomen met ruim 7 mld (55 % in lopende prijzen). Veel heeft hier te maken met het feit dat men vanaf 1993 is afgestapt van het debudgetteren van intrestlasten op het amortisatiefonds. De evolutie in termen van uitgaven is overigens in 1994 voor beide sectoren wel nog enigzins afgeremd. Er is immers een belangrijke vermindering genoteerd van

intrestlasten in vergelijking met de oorspronkelijke begroting : iets meer dan 1,4 mld.

4. de perspectieven voor de begroting tot 2002

4.1. *hypothesen en uitgangspunten*

Ramingen voor de toekomstige ontwikkeling van de begroting zijn gewoonlijk gebaseerd op het uitgangspunt “ongewijzigd beleid”. Op het eerste zicht kan dat een vrij eenvoudig uitgangspunt zijn. Er blijven echter ook altijd een hele reeks hypothesen te hanteren en de beschikbare informatie is ook niet van die aard dat bv. vrij vast staat wat de gevolgen zijn van reeds genomen beslissingen op de toekomstige begrotingen.

De aangehouden hypothesen en uitgangspunten zijn meer uitvoerig toegelicht in de uitgebreide analyse. We beperken ons hier tot enkele elementen die voor de interpretatie van de resultaten van groot belang zijn.

Ten **eerste** gaan we - zoals overigens gebruikelijk - bij ramingen van ongewijzigd beleid uit van te **verwachten groeivoeten t.a.v. de beleidsruimte zoals in de lopende begroting is ingeschreven**. M.a.w. we nemen aan dat de beleidsruimte zoals in de aangepaste begroting 1994 ingeschreven - afgezien van specifieke aanpassingen - overeenstemt met ongewijzigd beleid. En bovendien gaan we ervan uit dat die beleidsruimte ook effectief zal aangewend worden. Het niveau aan ongewijzigd beleid in de volgende jaren ligt dus onvermijdelijk minstens op het niveau van 1994, dan nog te verhogen met de aan te houden groeivoeten (omwille van inflatie en andere onvermijdelijke reële groei). Daar zijn wellicht enige bedenkingen bij te maken omdat we vaststellen dat de beschikbare beleidsruimte en de beschikbare betalingskredieten jaarlijks niet volledig worden aangewend. Voor de begroting 1993 blijken op het einde van het jaar op de niet-gesplitste kredieten (exclusief intresten, aflossingen en allerlei provisionele kredieten) iets meer dan 3 mld niet te zijn vastgelegd en 28 mld niet te zijn geordonnanceerd¹⁰. Begin juni 1994 is overigens wel reeds bijna 12 mld ondertussen geordonnanceerd. Op de gesplitste vastleggingskredieten is er nog een vastleggingssaldo van 3,5 mld, waarvan echter een substantieel deel voor overdracht in aanmerking zal komen of te verklaren is door het vertraagd op gang komen van sommige programma's. Wat dat betreft mag er worden uitgegaan van

¹⁰

we gaan er hierbij overigens wel van **uit dat** de niet vastgelegde en geordonnanceerde kredieten voor de tewerkstellingsprogramma's naar 1994 worden overgedragen en dus wel aangewend worden.

een bijna volledige aanwending. De daarmee overeenstemmende ordonnanceringskredieten vertonen een saldo van meer dan 6 mld. Nadat eind 1992 alle opgebouwde saldi werden geannuleerd is dit toch wel een bijzonder hoog saldo. Ramingen die uitgaan van de ingeschreven begrotingskredieten houden met die effecten van onvolledige aanwending van kredieten geen rekening.

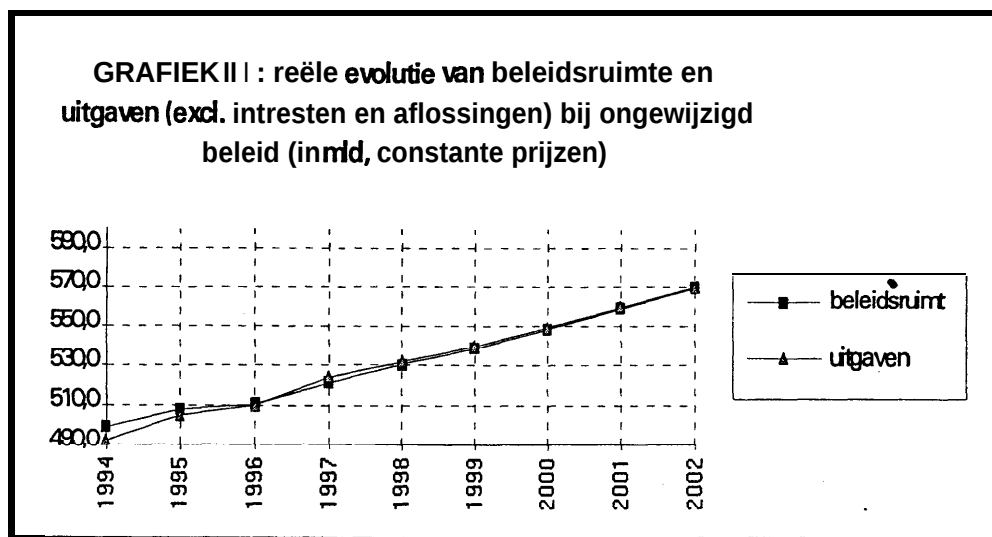
Ten **tweede** veronderstellen we dat er bij ongewijzigd beleid een aantal beleidsinitiatieven die nu in de begroting zitten in de tijd beperkt worden. Op korte termijn is dat bv. het geval met de kredieten voor de uitvoering van het tewerkstellingsakkoord. In 1994 is daarvoor 4,5 mld voorzien, in 1995 3,5 mld. In principe zijn deze kredieten niet meer beschikbaar vanaf 1996. We veronderstellen echter wel dat een deel daarvan recurrent is. We nemen tevens aan dat het alternatief programma voor service-flats en rustoorden in 1991 opgezet vanaf 1996 niet meer wordt verdergezet (op jaarbasis - 2,8 mld, de uitgaven ervoor lopen evenwel nog verder door). Eenzelfde veronderstelling maken we voor de programma's voor het Vlaams Fonds voor Integratie van Kansarmen (VFIK) en voor de bijdragen van het Vlaamse gewest in de schuldproblematiek van Antwerpen en de pensioenlasten van een aantal steden (op jaarbasis respectievelijk vanaf 1999 -2,2 mld, vanaf 1998 - 250 mln en vanaf 2000 - 600 mln).

Daarentegen veronderstellen we dat de begroting - zelfs bij ongewijzigd beleid - zal geconfronteerd worden met een aantal nieuwe uitdagingen en uitgaven die wellicht of bijna zeker niet te vermijden zijn. Bovendien veronderstellen we - vooralsnog - dat daarvoor geen nieuwe bijkomende middelen worden voorzien. Het gaat meer in het bijzonder over een te verwachten druk op **de** investeringen en onderhoud voor infrastructuur, waarbij we nog geen rekening houden met de eventuele aanwending van de opbrengst van het autowegenvignet. Verder gaat het over de onvermijdelijk substantiële toename van uitgaven voor de uitvoering van het Aquafin-dossier op het Mina-fonds, zonder wijzigingen aan het lopend contract. Daarvoor verwachten we een forse toename : tegenover ongeveer 6,7 mld in de aangepaste begroting 1994 een stijging tot ruim 8 mld in 1995, 10 mld in 1996 en verder oplopend tot bijna 16 mld in 2000. Terzelfdertijd nemen we aan dat bij ongewijzigd beleid (dus geen aanpassingen van de milieuheffingen) de opbrengsten van de milieuheffingen zullen afnemen : voor de volgende jaren een opbrengst die nominaal ongeveer 1,3 mld lager ligt dan in de aangepaste begroting 1994.

Ten derde moeten we uiteraard rekening houden met het effect van de gezondheidsindex op de loonmassa in de Vlaamse begroting. We veronderstellen dat dit effect reeds volledig is opgenomen in de aangepaste begroting 1994, waardoor de evolutie van de loonmassa op een lager niveau vertrekt. We nemen evenwel aan dat vanaf 1995 de jaarlijkse groei van de gezondheidsindex niet zal afwijken van de groei van de index van de consumptieprijzen. Voor het overige nemen we aan dat vanaf 1997 - een vertraging van de reële groei in 1995 - 1996 - de af te sluiten cao's een gemiddelde reële groei van de lonen van 2 % zullen bevatten.

4.2. de belangrijkste resultaten

We beperken ons hier tot de algemene resultaten die tot uiting komen in de simulatie bij ongewijzigd beleid. In grafiek III is de evolutie van de beleidsruimte¹¹ en de daarvoor nodige uitgaven voor de periode 1994 - 2002 in vaste prijzen uitgetekend.



¹¹

bij de berekening van de beleidsruimte is geen rekening gehouden met de spreiding van sommige verbintenissen : meer in het bijzonder het urgentieprogramma "domus Flandria" en het programma voor achterstallen zoals de regering bij vergelijking met de begrotingsnorm doet. De uitgaven daarvoor worden echter mee in rekening gebracht.

Bij de interpretatie van deze resultaten mag men niet uit het oog verliezen dat het effect van intresten en aflossingen hier nog buiten beschouwing is gelaten. De evolutie van de intresten is uiteraard afhankelijk van de begrotingstekorten die bij dergelijke evolutie zal blijken.

In de periode 1995 - 2002 zou bij ongewijzigd beleid de beleidsruimte gemiddeld met ongeveer 1,66 % per jaar groeien. In de eerste jaren zal die groei wellicht iets lager liggen, omwille van de afremmende effecten van het globaal plan. De uitgaven zullen sneller stijgen (een gemiddelde groei van 1,85 %). Dat zal zeker het geval zijn in de eerste jaren omdat er - niettegenstaande de afremming van de dynamiek op de beleidsruimte in een aantal sectoren - toch nog rekening is te houden met een aantal "inhaaleffecten" : meer in het bijzonder op het investeringsfonds (voor de gemeenten) en op het programma voor de bouw van service-flats en rustoorden.

Uitgaven (altijd zonder rekening te houden met de intresten op de totale schuld en de aflossingen op de gedebudgetteerde schuld) zullen vanaf 1997 op het niveau van de beleidsruimte liggen.

De meest opmerkelijke conclusie die uit deze simulatie kan getrokken worden is toch wel de "afremming van de dynamiek" in de Vlaamse begroting. De maatregelen die in de afgelopen jaren genomen zijn resulteren - uiteraard samen met het effect van elementen zoals het globaal plan van de federale regering - in een uitgesproken meer beheersbaar begrotingspad. Zoals verder kan worden aangetoond heeft de regering daarmee wellicht een begrotingspad uitgetekend dat grotendeels verzoenbaar blijft met de eigen begrotingsnorm die de Vlaamse regering vorig jaar heeft aangenomen. Daarmee is een belangrijke doelstelling van de begrotingsnormering bereikt.

Daarmee zijn uiteraard niet alle problemen opgelost. Ongewijzigd beleid blijft een raming die - omwille van de aard ervan - abstractie maakt van de druk die er voortdurend is op de begroting voor nieuwe beleidsinitiatieven en voor de aanpak van maatschappelijke en sociaal-economische problemen. Er wordt in deze raming bv. uitgegaan van een vrij substantieel terugschroeven vanaf 1996 van de bijzondere budgetten voor tewerkstellingsinitiatieven, hoewel het duidelijk is dat de werkloosheid nog even problematisch zal zijn. Er wordt ook impliciet aangehouden dat bv. in de welzijnssector de nog vrij substantiële toename van de loonmassa inderdaad in de feiten voor een deel zal kunnen gecompenseerd worden door bv. geen nieuwe investeringsplannen voor de bejaardensector budgettair te financieren (bovenop de bestaande vastleggingsmachtigingen) en

door inderdaad vanaf 1999 de bijzondere kredieten voor de armoedebestrijding via de gemeenten niet meer te plannen.

Er wordt bv. ook impliciet aangehouden dat de druk voor nieuwe investeringsdossiers in het infrastructuurbeleid slechts aanleiding zal zijn tot een beperkte verhoging van het investeringsbudget en dat sommige voorgenomen plannen daarbinnen kunnen uitgevoerd worden.

M.a.w. de prioriteitenkeuze zal er niet gemakkelijker op worden. Niet in het minst ook omdat de reeds doorgevoerde heroriënteringen in de begroting wellicht ook hun grenzen hebben bereikt

De financiering van diverse beleidsinitiatieven voor de komende jaren stelt zich dus in alle scherpste.

5. de Vlaamse begroting en de begrotingsnormen

Sedert een aantal jaren heerst er zoiets als een “nonnendebat”. Dat is zeker het geval langs Vlaamse kant, waarbij de afgelopen jaren de begroting met verschillende normen werd beoordeeld. Bovendien was er een discussie over de concrete invulling van de normen. En tenslotte is de discussie de afgelopen maanden nog eens ingewikkelder geworden omdat expliciet de integratie van deze begrotingsnormen voor de Vlaamse gemeenschap in de Maastrichtnorm ter discussie werd gesteld. De verwarring lijkt compleet en het begint er naar uit te zien dat er altijd wel een norm is waaraan de begroting beantwoordt, maar evengoed ook altijd wel een norm die het tegenovergestelde aantoont.

Een dergelijke toestand is niet langer aanvaardbaar. Om de eenvoudige reden dat daardoor de begrotingsnorm als een politiek relevante referentie volledig de mist ingaat. Officiële **verklaringen** geven aan dat de verschillende normen dezelfde doelstellingen nastreven. Concrete berekeningen leiden tot substantieel verschillende resultaten. Als deze verwarring niet wordt opgegeven dan verliezen deze begrotingsnormen hun “objectieve” betekenis en kunnen zij nauwelijks nog dienstig zijn in het begrotingsdebat.

In punt 1.51. worden de uiteenlopende normen met mekaar vergeleken en wordt uiteengezet waar er verschillen zijn en wat de draagwijdte van deze verschillen is. In punt 1.52. wordt onderzocht wat de weerslag van de begrotingsnormen voor de Vlaamse begroting kan zijn.

5.1. *verschillende begrotingsnormen : een uitweg uit de verwarring ?*

Voor de Vlaamse begroting zijn de afgelopen jaren volgende normen in het geding geweest :

de SERV-norm

*de MEESTER-norm van de
Vlaamse regering*

de norm van de HRF

Daarnaast is er het **federale convergentieplan**, waarvan zeker bij het jongste advies van de Hoge Raad van Financiën (HRF) de draagwijdte voor de Vlaamse begroting scherper aan bod is gekomen.

De eerste categorie normen (SERV-norm, regeringsnorm en HRF-norm) zijn te bestempelen als ‘interne begrotingsnormen’. Ze werden opgezet vanuit één centrale doelstelling : voor de begroting van de Vlaamse gemeenschap (en in geval van de HRF uiteraard ook voor de andere gewesten en gemeenschappen) **een** begrotingsevolutie vastleggen die ook op lange termijn tot een gezonde begroting leidt. En er is een vrij algemene consensus gegroeid over wat een gezonde begroting voor de Vlaamse gemeenschap betekent : nl. op lange termijn een stabilisatie van de schuldratio (verhouding schuld/middelen). Er is bovendien een grote consensus over de wijze waarop deze doelstelling in de **loop** van de jaren ‘90 moest gerealiseerd worden : nl. een gelijkmatige spreiding van de inspanningen door de jaarlijkse_ begrotingen te laten groeien met een reële constante groei. In de praktijk betekent een dergelijk groeipad dat de snelle groei van de middelen uit de financieringswet in de eerste jaren voor een deel moet opzij gezet worden om de lagere groei later te compenseren.

De concrete invulling en berekening van die normen heeft wel enige wijziging ondergaan. De **SERV-norm** ging uit van de middelenontwikkeling zoals die vastgelegd werd in de financieringswet van 1989. Op basis daarvan werd vooropgezet dat de schuld in procent van de middelen moest gestabiliseerd worden tegen 2000.

Het Sint-Michielsakkoord van 1993 heeft deze uitgangspunten grondig gewijzigd. Omdat na dit Sint-Michielsakkoord de groei van de middelen in de jaren ‘90 uitgesproken naar boven werd aangepast zonder dat in de definitieve fase (na 2000) dat ook het geval was dreigde er bij verdere toepassing van de SERV-norm een kloof tussen de groeimogelijkheden in de jaren ‘90 en die na 2000. Daarom opteerde de Vlaamse regering voor een eigen **regeringsnorm**. Die werd zodanig bepaald dat het schuldstabilisatie (~~vanaf 2010~~) lager kwam te liggen omdat in de loop van de jaren ‘90 een deel van de bijkomende middelen van het Sint-Michielsakkoord niet werden aangewend voor nieuwe uitgaven, maar voor schuldvermindering.

De HRF heeft expliciet de stelling van de Vlaamse regering gevolgd en het schuldstabilisatieniveau verlegd naar 2010. De verschillen met de oorspronkelijke doelstelling zijn substantieel : een duidelijk lagere groeivoet op de uitgaven zonder

rentelasten in vergelijking met een begrotingsexpansie gebaseerd op het oorspronkelijke **schuldstabilisatieniveau**¹².

De regeringsnorm en de HRF-norm houden na het Sint-Michielsakkoord dezelfde doelstellingen aan. De begrotingsresultaten voor de begroting 1994 waren afgestemd op de regeringsnorm, maar bleken substantieel af te wijken van wat de HRF in het advies van juni 1993 aan maximaal begrotingstekort toeliet. In de bijlage bij het advies van maart 1994 over het convergentieplan werd dit maximaal tekort nog eens herhaald. Op basis daarvan werd gesuggereerd dat het Vlaamse begrotingstekort bijna 20 mld hoger lag dan wat de HRF toeliet. Zelfs als rekening wordt gehouden met de uiteenlopende inhoud van de gehanteerde **begrippen**¹³ blijft er een belangrijke kloof.

De Vlaamse regering heeft echter goeie argumenten om zich niet neer te leggen bij de tekorten die de HRF in juni 1993 en maart 1994 voor de Vlaamse begroting vooropstelde. En dit zonderook maar enigzins afbreuk te doen aan de principes **van** de HRF-norm. Er moeten immers twee belangrijke **correcties** worden aangebracht aan de berekeningen die de HRF voor Vlaanderen hanteert. Deze correcties zijn uitvoeriger behandeld in de uitgebreide analyse. De HRF gebruikt tot en met het advies van maart 1994 de aangepaste begroting 1991 als "ankerjaar". De daarin opgenomen primaire uitgaven worden beschouwd als de basis waarop de constante groeivoet kan worden toegepast. Daarvoor nemen zij een bedrag van 404,7 mld in aanmerking. Dat uitgangsbetrag moet om twee redenen worden aangepast.

Ten eerste was het niveau aan primaire uitgaven in de aangepaste begroting 1991 effectief veel hoger : nl. 410,9 mld (of 6,2 mld meer). Ten tweede werd in 1991 nog gebruik gemaakt van saldi, zodat het ingeschreven krediet in de begroting lager was dan de reële beschikbare kredieten. Vanaf 1993 heeft **de** Vlaamse regering deze saldi systematisch geannuleerd en **consequent** het volledig bedrag in de begroting ingeschreven. M.a.w. de primaire uitgaven in 1994 hebben niet dezelfde inhoud als die van 1991. Daarom moet het basisbedrag van 1991 worden aangepast. Op basis van analyse van de betrokken kredieten is een aanpassing vereist van 6,9 mld.

¹² in het advies van juni 1993 berekende de HRF dat bij toepassing van het schuldstabilisatieniveau in 2000 de toelaatbare groei op 2,71 % zou uitkomen, tegenover 2,13 % bij een schuldstabilisatieniveau in 2010.

¹³ in het begrotingstekort zoals officieel bij de Vlaamse begroting voorgesteld zijn ook de aflossingen op de gedebudgeteerde schuld voor ruim 5 mld opgenomen.

In grafiek V en V-bis zijn de resultaten weergegeven voor toepassing van de regeringsnorm en de HRF-norm, zoals hij na de voorgestelde correcties moet berekend worden. In geval van de regeringsnorm wordt bovendien uitgegaan van de beleidsruimte zoals vastgelegd na de budgetcontrole. Deze beleidsruimte is substantieel lager dan wat bij toepassing van de regeringsnorm uitgaande van de begroting 1993 mogelijk was geweest.

Uit deze grafieken blijkt dat de kloof tussen de regeringsnorm en de correct toegepaste HRF - norm uitgesproken kleiner is dan uit de vroegere adviezen van de HRF bleek. Er blijft een verschil van ongeveer 1,6 mld in 1994. Verschil dat de eerste jaren wellicht bij verdere toepassing van de regeringsnorm nog wat zal oplopen tot 5 à 6 mld, om dan verder te stabiliseren op dat niveau. In beide gevallen evolueert de begroting echter naar substantiële overschotten. Bij toepassing van de HRF-norm bereikt de begroting in 1998 reeds een overschot van 1,7 mld (te gebruiken voor effectieve schuldvermindering), in 2000 is dat opgelopen tot 18 mld. Het overschot zou geleidelijk weer omslaan in een tekort. Hetzelfde patroon doet zich voor bij de regeringsnorm : vanaf 1999 een overschot dat tegen 2000 is opgelopen tot bijna 11 mld, om vanaf 2002 weer geleidelijk aan af te nemen en om te slaan in een tekort. De schuldontwikkeling zou bij toepassing van de HRF-norm stabiliseren op ongeveer 32 %, bij de regeringsnorm op 41 %.

Er blijft dus nog een verschil tussen de norm van de Vlaamse regering en die van de HRF. De verklaring ervan is dubbel.

In eerste instantie heeft de Vlaamse regering er expliciet voor gekozen om in de jaren 1993 - 1995 bovenop het constante **groeipad**¹⁴ in uitvoering van het werkgelegenheidsakkoord extra-inspanningen te doen voor het tewerkstellingsbeleid. Voor 1994 is daarvoor 4,5 mld voorzien, in 1995 nog eens 3,5 mld. Deze bijkomende inspanningen verklaren reeds voor een belangrijk deel de nog bestaande kloof in de eerste jaren, waardoor uiteraard een hoger tekort in de eerste jaren wordt genoteerd, met blijvende effecten op de latere intrestlasten. Voor 1994 moeten we opmerken dat de regering deze extra-inspanning uiteindelijk reeds voor een substantieel deel heeft gecompenseerd, o.m. door de "winsten" van de gezondheidsindex niet aan te wenden voor nieuwe initiatieven. Het verschil in 1994 bedraagt volgens onze berekeningen slechts 1,6 mld.

¹⁴

bij toepassing van de regeringsnorm bekomen we een constante g roeivoet van ongeveer 1,61 % voor de HRF-norm een groeivoet van 1,75 %.

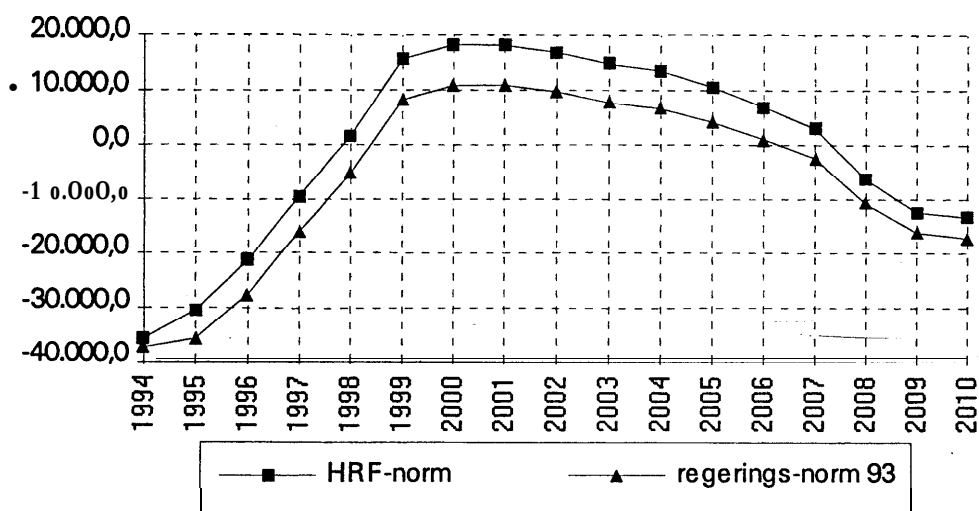
Ten tweede impliceert de regeringsnorm - in tegenstelling met de HRF-norm - nog een bijkomende ruimte voor het verwerken van een aantal "inhaaleffecten", waarmee de begroting de eerstkomende jaren zal geconfronteerd worden.

De Vlaamse regeringsnorm vertrekt van een beleidsruimte, waarvan een deel van de uitgaven over meerdere jaren wordt gespreid. Die spreiding bedraagt in de huidige begroting 1994 8,8 mld. Zoals reeds aangetoond bij de vooruitzichten voor de volgende jaren zal die spreiding normalerwijze afnemen. Voor de inhaaloperatie die daaruit voortvloeit voorziet de HRF geen enkele ruimte. Dat moet volledig verwerkt worden in de toegelaten groeivoet op de primaire uitgaven. In de regeringsnorm wordt de last van dergelijke inhaaloperatie **over** meerdere jaren uitgesmeerd, zodat het effect op korte termijn heel wat kleiner is.

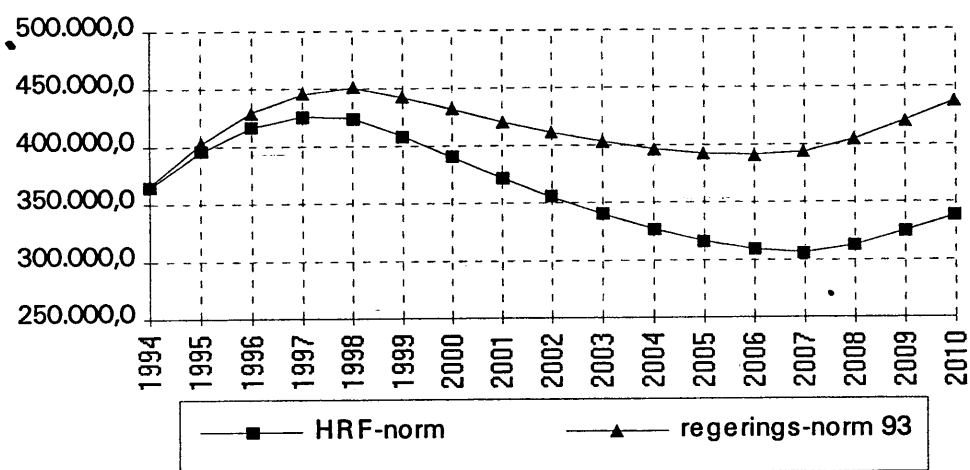
Daarnaast houdt de regeringsnorm niet enkel rekening met het beleid dat gefinancierd wordt met de algemene middelen. Ook specifieke toegewezen middelen zoals vooral dé milieuheffingen worden in rekening gebracht. De huidige beleidsruimte is daarop afgestemd en heeft als gevolg dat voor een deel **van het** beleid slechts een beperkte overdracht van de algemene middelen nodig is. De begrote uitgaven op het Mina-fonds bv. ten belope van 16 mld vergen slechts een overdracht vanuit de begroting van iets meer dan 2,8 mld. Tenzij er ingegrepen wordt mag worden aangenomen dat de groei van deze specifieke toegewezen ontvangsten de eerstkomende jaren beduidend onder de groei van de algemene middelen zal blijven. Dat zal leiden tot een substantiële stijging van de dotaties vanuit de begroting, waar nu in de begrotingskredieten nog geen rekening wordt mee gehouden. De HRF gaat uit van die begrotingskredieten en voorziet dus opnieuw geen enkele bijkomende ruimte voor dit effect.

De regeringsnorm doet dat wel door de bijkomende lasten daarvoor te spreiden over meerdere jaren. De hierboven samengevatte gegevens maken duidelijk hoe de "interne begrotingsnormen" voortaan op mekaar moeten afgestemd worden. In elk geval is de onverantwoord geachte kloof tussen de berekeningen van de HRF (van juni 1993 en maart 1994) en de eigen regeringsnorm grotendeels weggewerkt. Er zijn nog verschillen die uiteindelijk geen afbreuk doen aan de doelstelling van een beheersbare begroting op termijn.

grafiek V : evolutie van netto te financieren
saldo bij toepassing van de aangepaste
HRF-norm en Regeringsnorm (met
budgetcontrole 1994 (in mln lopende prijzen)



**grafiek V -bis : evolutie van de
schuldontwikkeling bij toepassing van de
aangepaste HRF-norm en de Regeringsnorm
(met budgetcontrole 1994 (in mln, lopende
prijzen)**



De meest recente discussies - o.m. naar aanleiding van het jaarverslag van de Nationale Bank, van het convergentie-advies van de HRF en het overlegcomité van 5 juli tussen de federale regering en de regionale regering - wijzen er op dat de gewesten en gemeenschappen op korte termijn niet enkel rekening zullen moeten houden met deze interne normen, maar ook met de doelstellingen van het **convergentieplan**. In dit convergentieplan legt de federale regering vast hoe de doelstelling van de Maastrichtnorm - nl. een tekort van 3 % t.o.v. het BBP - zal gerealiseerd worden. De HRF heeft jaarlijks de opdracht een advies te geven over de verdeling van de inspanningen die de verschillende overheden moeten leveren om die doelstelling te bereiken.

Voor de 'inspanning van gewesten en gemeenschappen heeft de HRF tot nu toe volgend principe-vooropgezet: **De gewesten en gemeenschappen leveren in het convergentieplan een voldoende inspanning indien zij hun begrotingen afstemmen op de "interne budgettaire norm van de HRF"**. Op basis van dat principe werd in april 1993 volgende doelstelling voor de totaliteit van gewesten en gemeenschappen vooropgezet :

maximale netto-financieringsbehoefte van de gezamenlijke overheid en van de gewesten en gemeenschappen (convergentieplan april 1993)- in % van BBP

	1993	1994	1995	1996
gezamenlijke overheid	- 5,8	- 4,7	- 3,6	- 3,0
gewesten en gemeenschappen	- 0,6	- 0,5	- 0,4	- 0,3

Uit dit convergentieplan blijkt dat voor de gewesten en gemeenschappen gezamenlijk (de zogenaamde geconsolideerde rekening van gewesten en gemeenschappen) een halvering van de netto-financieringsbehoefte (in % van het BBP) werd vooropgezet tussen 1993 en 1996. Dit tijdspad wordt gerealiseerd indien de gewesten en gemeenschappen elk afzonderlijk een begrotingsbeleid voeren dat overeenstemt met de budgettaire normen die de HRF voor hen heeft uitgetekend. Daarbij werd een belangrijke veronderstelling aangehouden over de verhouding tussen **budgettaire tekorten en economische tekorten**. De Maastrichtnorm en dus ook het convergentieplan evalueren het tekort in termen van **"netto-financieringsbehoefte"** (NFB). Dat is niet hetzelfde als de gebruikelijke budgettaire notie **'netto te financieren saldo'** (NFS), wat kan gelijkgesteld worden met de aangroei van de schuld. In de NFB wordt geen

rekening gehouden met uitgaven die gedaan worden voor “kredietverleningen en kapitaalparticipaties”, maar worden wel de investeringen van het totale onderwijs (dus met inbegrip van het vrij onderwijs) bij de overheid gerekend. Daarnaast zijn er nog een aantal statistische aanpassingen. Het geheel van deze aanpassingen voor de overgang van budgettair naar economisch concept wordt gewoonlijk omschreven als de “ESER-aanpassing”.

Dit tijdspad werd vastgelegd vóór de **goedkeuring van het Sint-Michielsakkoord**. De vrij substantiële overdracht van middelen met het Sint-Michielsakkoord had onvermijdelijk een invloed op dit tijdspad. Vermits er tegenover de bijkomende middelen voor gewesten en gemeenschappen slechts beperkte bijkomende uitgaven stonden zou het Sint-Michielsakkoord geleid hebben tot grotere inspanningen voor Entiteit I (federale overheid en sociale zekerheid). In het juni-advies van 1993 heeft de HRF vastgesteld dat dit niet het geval was, **omdat de Vlaamse regering met de doelstellingen van haar eigen regeringsnorm de negatieve effecten van het Sint-Michielsakkoord voor Entiteit I volledig heeft gecompenseerd**. Nog anders uitgedrukt : omdat de Vlaamse regering er voor koos een deel van de bijkomende middelen aan te wenden voor schuldvermindering - in tegenstelling met de andere deelgebieden - is vermeden dat de federale overheid bijkomende inspanningen moest doen.

Jaarlijks wordt het convergentieplan geactualiseerd. Dat is gebeurd in maart 1994. Daarbij werd vastgesteld dat een aantal basishypothesen niet meer geldig waren.

Bij het opmaken van het aangepaste convergentieplan in april 1993 was men ervan uitgegaan dat in 1992 entiteit I (dus federale overheid en sociale zekerheid) een NFB zou realiseren van - 5,9 % van het BBP. Voor de gewesten en gemeenschappen gezamenlijk werd uitgegaan van - 0,8 %. Op grond van deze veronderstellingen werd het tijdspad vastgelegd zoals hierboven aangegeven. In werkelijkheid bleken de realisaties slechter uit te vallen : de entiteit I boekte een NFB van - 6,0 % en de gewesten en gemeenschappen - 1,1%¹⁵. De startbasis was dus duidelijk slechter dan oorspronkelijk aangenomen, vooral voor de gewesten en gemeenschappen. Bovendien zou er in 1993 nog een bijkomende verslechtering zijn opgetreden : voor de entiteit I - 0,8 % en voor de gewesten en gemeenschappen - 0,2 %. Dat heeft als gevolg dat de uitgangspositie voor de begroting 1994 substantieel afwijkt van wat in het aangepaste convergentieplan werd aangenomen : respectievelijk een afwijking van 0,9 % van het BBP voor entiteit I en 0,5 % voor gewesten en gemeenschappen. Dat is dan ook aanleiding

15

dat is een overschrijding van respectievelijk bijna 1,7 % en 37 % of in miljarden : 7 en 21 mld.

geweest voor het uittekenen van een nieuw tijdspad met het oog op de 3 % - norm van het convergentieplan :

nieuw tijdspad voor het convergentieplan (convergentieplan maart 1994) - in % van BBP

	1994	1995	1996
<i>gezamenlijke overheid</i>	<i>- 5,7</i>	<i>- 4,3</i>	<i>- 3,0</i>
<i>gewesten en</i>			
<i>gemeenschappen</i>	<i>- 0.9</i>	<i>- 0.6</i>	<i>- 0.4</i>

Voor de HRF betekende dit in maart 1994 een maximaal NFS van 59 mld. Een cijfer dat ook reeds op basis van het oorspronkelijke tijdspad- in juni 1993 was vooropgezet. Hoewel de NFB voor gewesten en gemeenschappen met het nieuwe tijdspad **0,4 %** van het BBP (ongeveer 29 mld) hoger mag zijn dan oorspronkelijk aangenomen heeft dit geen effect op het toegelaten budgettaire tekort. Deze wat eigenaardige vaststelling heeft alles te maken met de fameuze “ESER-aanpassing”. In het advies van 1993 werd voor de realisatie van het convergentieplan de maximale NFB beperkt tot 37 mld (of **0,5 %** van BBP). In het advies van maart 1994 werd dit - ten gevolge van het nieuwe tijdspad - bepaald op 66 mld (of **0,9 %** van het BBP). Toch werd het toelaatbare **budgettaire** tekort (of NFS) niet verhoogd en gehouden op 59 mld. Men veronderstelt immers dat bovenop die 59 mld nog een correctie van 7 mld zal nodig zijn om de overgang te maken naar het **economische** tekort (NFB). En geen vermindering van 22 mld zoals vorig jaar nog werd aangenomen.

Dat zou betekenen dat de oorspronkelijke idee dat de budgettaire normen van de HRF voor de deelgebieden in overeenstemming was met het convergentieplan niet meer kan aangehouden worden omdat er werd uitgegaan van uitgesproken verkeerde veronderstellingen voor de ESER-aanpassing. Uiteindelijk gaat het over een vergissing van 29 mld. Dit roept hoe dan ook ernstige vragen op. Meer in het bijzonder omdat bij die ESER-aanpassingen toch wel enkele heel arbitraire elementen een belangrijke rol blijken te spelen. De ramingen die worden gehanteerd voor de investeringen van het vrij onderwijs (voor 1992 17,1 mld) lijken duidelijk overschat. De ramingen voor de KVP zijn een al even arbitraire aangelegenheid, omdat zij uiteindelijk afhangen van de economische classificatie die wordt toegepast op een aantal kredieten. De expliciet in de Vlaamse begroting als dusdanig ingeschreven kredieten zijn niet zo belangrijk en het is maar de vraag of voor de gehele overheid terzake dezelfde regels worden toegepast. In de

federale begroting voor “verkeer en infrastructuur” wordt het investeringskrediet ten gunste van de NMBS ingeschreven onder art. 81 en dus als een KVP beschouwd. De investeringsinspanningen die de Vlaamse gemeenschap doet voor de Vlaamse vervoermaatschappij worden echter niet als dusdanig beschouwd. Het is perfect denkbaar dat ook andere investeringstussenkomsten van de Vlaamse gemeenschap als een kapitaalparticipatie worden ingeschreven, wat voor het overige geen enkele invloed heeft op de begrotingstekorten en de schuldontwikkeling van de Vlaamse gemeenschap.

•

5.2. de weerslag van deze begrotingsnormen op het begrotingsbeleid

Uit wat hierboven is besproken moet duidelijk zijn dat er aan de begrotingsnormen zowel expliciet beleidsmatige als technische elementen verbonden zijn. Expliciete beleidskeuzen en budgettaire-technische elementen bepalen in grote mate de resultaten van deze normen. Het is van uitzonderlijk belang om doorheen de soms complexe technische problemen de beleidskeuzen te onderscheiden.

T.a.v. van de begrotingsnormering zijn sedert 1993 volgende beleidsopties genomen en zullen volgende uitdagingen een antwoord moeten krijgen.

Ten eerste heeft de Vlaamse regering in 1993 beslist de oorspronkelijke SERV-norm bij te sturen in het licht van het Sint-Michielsakkoord. Daarbij stonden op de eerste plaats argumenten van “beheersing van de begroting op lange termijn” voorop. De nieuwe regeringsnorm opteerde er voor een deel van de bijkomende Sint-Michielsmiddelen niet aan te wenden voor nieuwe uitgaven. Deze middelen werden “op zij gezet” om later de groei van de begroting te ondersteunen en te vermijden dat er in de jaren ‘90 een onhoudbare groeidynamiek op de begroting zou ontstaan. Wel heeft de regering beslist om in 1993 - 1995 “buiten norm” speciale inspanningen in te schrijven voor een tewerkstellingsbeleid (in totaal 8,5 mld).

Ten tweede heeft de regering - meer in het bijzonder bij de budgetcontrole van 1994 - een begroting aangenomen, waarvan de beleidsruimte substantieel onder de mogelijkheden van haar eigen regeringsnorm blijft. Ze heeft dat meer in het bijzonder gedaan door de winst van de gezondheidsindex niet om te zetten in nieuwe tewerkstellingsinitiatieven, zoals voorzien was in het VESOC-kerstakkoord.

Deze niet-aangewende winst kan worden geraamd op ongeveer **2,1 mld**". Het opzet van deze aanpassingen was vooral een afstemming van de Vlaamse begroting op de norm van de HRF. Volgens onze berekeningen is deze afstemming met de HRF - norm (zoals tot nu toe aangehouden) op 1,6 mld na gerealiseerd. Deze overschrijding is duidelijk minder dan de **4,5 mld** die de Vlaamse regering "buiten norm" heeft gepland voor het tewerkstellingsbeleid.

Ten derde heeft de Vlaamse regering met deze beleidsopties tegenover de **oorspronkelijke** norm van de HRF - met name een schuldstabilisatie tegen 2000 - reeds een substantiële bijdrage geleverd in de sanering van de overheidsfinanciën. De overige gewesten en gemeenschappen hebben deze aanpassingen aan de begrotingsnorm niet **doorgevoerd**. De HRF achtte dat niet nodig met het oog op een beheersing van de schuldontwikkeling. Daardoor hebben zij echter volledig de bijkomende middelen van het Sint-Michielsakkoord omgezet in nieuwe beleidsruimte.

De bijdrage in de realisatie van het convergentieplan in vergelijking de oorspronkelijke norm kan als volgt geraamd worden:

bijdrage van de Vlaamse gemeenschap door niet-aanwending van de bijkomende Sint-Michielsmiddelen : met de begroting 1994 en door verdere toepassing van de regeringsnorm vanaf 1995 (a)

	NFS		Schuld	
	Volledige aanwending (a)	Regeringsnorm (b)	Volledige aanwending (a)	Regeringsnorm (b)
1994	45,1	37,3	373,9	366,1
1995	44,4	35,7	418,3	401,8
1996	41,5	27,5	459,8	429,3

- (a) Stemt overeen met een toepassing van de HRF-norm met **schuldstabilisatieniveau** in 2000, zoals nu ook toegepast wordt voor de andere gewesten en gemeenschappen.
 (b) Met de budgetcontrole 1994.

Over de drie jaren doet de Vlaamse regering dus reeds een belangrijke inspanning. In 1996 is dit een bijdrage van 14 mld.

De schuld zal daardoor in 1996 30 mld lager liggen.

Bijdrage (b)

	jaarlijkse bijdrage	vermindering schuldniveau
1994	7,8 mld	7,8 mld
1995	0,9 mld	8,7 mld
1996	4,3 mld	14,0 mld
gecumuleerd	14,0 mld	30,5 mld

Indien de Vlaamse regering de in juni voorgestelde HRF-norm (maar met de aanpassingen in dit advies aangebracht) toepast dan wordt de gecumuleerde bijdrage 19,1 mld. De schuld zou in 1996 42 lager zijn.

Wanneer dan ook in de besprekingen tussen de federale regering en de gewesten en gemeenschappen bijkomende inspanningen van de deelgebieden ter sprake komen dan lijkt het vanzelfsprekend dat deze bijdrage mee in rekening wordt gebracht.

Ten vierde zal de Vlaamse regering ook de komende jaren haar begrotingsbeleid moeten afstemmen op een begrotingsnormering. Daarbij **zal** uiteraard in eerste

instantie de eigen Vlaamse regeringsnorm in het geding zijn. Een doorrekening van deze norm, maar uitgaande van de begroting 1994 na budgetcontrole laat een constante groei van de beleidsruimte toe van ongeveer 1,61 %, verhoogd met de laatste schijf van het **tewerkstellingsplan**¹⁷. Dit leidt tot toelaatbare begrotingstekorten zoals hier onder samengevat. Deze worden bovendien vergeleken met een toepassing van de HRF-norm (zoals door ons gecorrigeerd) en een raming van ongewijzigd beleid uitgaande van de begroting 1994.

netto te financieren saldi in de begroting 1994 na budgetcontrole, verdere toepassing van de regeringsnorm, versus ongewijzigd beleid en HRF-norm

	regeringsnorm	norm HRF	ongewijzigd beleid
1994	- 37,3*	- 35,7	- 37,3*
1995	- 35,7	- 30,5	- 37,3
1996	- 27,5	- 21,4	- 25,3
1997	- 16,0	- 9,3	- 19,3
1998	- 5,1	+1,7	- 8,2
1999	+ 8.2	+15.6	+ 6.3

* bij toepassing van de begroting na budgetcontrole

Deze netto te financieren saldi stemmen overeen met de effectieve schuldaangroei en zijn mede beïnvloed door schuldaflossingen die derden dragen. In de door ons aangehouden berekeningen gaat het om aflossingen door de sector sociale huisvesting en vanaf 1996 ook GIMVINDUS.

De tekorten op de begroting zullen dus **hoger uitvallen**. In de drie gevallen (regeringsnorm, HRF en ongewijzigd beleid) zullen de begrotingstekorten (zonder de aflossingen op de indirecte schuld ingeschreven in de begroting) respectievelijk in 1994 1,4 mld hoger zijn, in 1995 1,6 mld **en in 1996 3,5 mld**.

Uit deze vergelijking van netto te financieren saldi blijkt dat naar verwachting het ongewijzigd beleid vrij nauw aansluit bij de vooruitzichten van de regeringsnorm. Dat is zeker het geval in de periode 1995 - 1996, want in 1995 zou er 1,6 mld moeten bespaard worden terwijl er in 1996 2,2 mld overschot zou zijn. O.m.

¹⁷

de beleidsruimte 1995 is dan gelijk aan : (beleidsruimte '94 - 4,55 mld tewerkstellingsprogr.) * (constante groei * inflatie) + 3,5 mld tewerkstellingsprogramma.

omdat we bij de hypothese van ongewijzigd beleid uitgaan van een reële loonstijging van 2 % zou er een beperkte bijkomende afstemming nodig zijn in 1997.

De kloof met de norm van de HRF is uiteraard groter. Dat is vooral het geval op korte termijn : een volledige afstemming op het tekort van de HRF - norm zou een bijsturing vergen van 6,8 mld.

DEEL II

EVALUATIE, BEOORDELING EN BEMERKINGEN

1. een evaluatie van het begrotingsbeleid in de afgelopen jaren

In de periode 1990 - 1994 blijken - op basis van een analyse van de feitelijke ontwikkeling van de begrotingen - de uitgaven op de Vlaamse begroting vrij expansief te zijn toegenomen. Indien echter rekening wordt gehouden met de diverse structurele en begrotingstechnische wijzigingen is die expansie duidelijk beperkter. Zowel de primaire uitgaven als de beleidsruimte is in de jaren '90 - 94 aangegroeid met een groeivoet die duidelijk onder de groei van de middelen blijft. Bovendien is de beleidsruimte (dus de nieuwe verbintenissen die telkens met het begrotingsdecreet beschikbaar zijn) in de meest recente jaren duidelijk afgeremd. De reële groei ervan in de periode 1993 - 1994 is niet hoger geweest dan gemiddeld 1 %. Deze afremming in de dynamiek van de begroting is vooralsnog niet vertaald in een even sterke afremming van de uitgaven.

Deze inspanningen om de dynamiek van de begroting beheersbaar te maken zijn volgens de SERV opmerkelijk en ze zullen naar verwachting ook hun resultaten hebben op lange termijn. Een raming van de begroting bij ongewijzigd beleid geeft daar aanwijzingen voor. De Vlaamse regering is er blijkens deze ramingen grotendeels in geslaagd de dynamiek af te stemmen op wat volgens de eigen begrotingsnorm als een beheersbare begroting kan beschouwd worden.

Bij deze vaststelling mag echter niet vergeten worden dat de afremming op de begroting is gepaard gegaan met vrij substantiële herverdelingen binnen de begroting tussen de verschillende sectoren. Daarnaast houdt een raming van de dynamiek bij ongewijzigd beleid niet expliciet rekening met de druk die er onvermijdelijk is voor de uitvoering van nieuwe beleidsinitiatieven.

2. **beoordeling en bemerkingen over 'de begroting in het licht van de begrotingsnormen**

Vorig jaar heeft de Vlaamse regering zich een eigen begrotingsnorm opgelegd. Deze nieuwe norm werd nodig geacht om rekening te houden met de nieuwe middelenontwikkeling na het Sint-Michielsakkoord.

Mat deze regeringsnorm werden twee doelstellingen van 'interne **aard**' nagestreefd en ook bereikt : een beheersbare schuldontwikkeling (door een gedeelte van de bijkomende groei aan te wenden voor schuldvermindering) en een groei van de **uitgaven** in de jaren '90 die bij verder ongewijzigde financieringswet ook na 2000 houdbaar is. Volgens de berekeningen uitgevoerd in dit advies zou de begroting met een constante reële groei van ongeveer 1,61 % evolueren naar een maximale schuldratio van iets meer dan 40 % (verhouding van **de schuld** t.o.v. de middelen).

Bij de budgetcontrole van 1994 heeft de regering bovendien nog gekozen voor een veel scherpere begroting in vergelijking met wat de eigen regeringsnorm toeliet. Dit is o.m. gebeurd door de niet-toepassing van het VESOC-kerstakkoord : met name door het niet omzetten van de winst van de gezondheidsindex in nieuwe tewerkstellingsinitiatieven.

Uitgaande van de begroting 1994 (na budgetcontrole) blijkt de verdere evolutie van de begroting bij ongewijzigd beleid in grote mate in overeenstemming met de regeringsnorm. Een dergelijke begrotingsontwikkeling is haalbaar en kan worden doorgevoerd zonder negatieve weerslag op de werkgelegenheid.

In de confrontatie die de Vlaamse regering zal hebben met de begrotingsnormen die op federaal niveau worden uitgewerkt dient ze de reeds door Vlaanderen geleverde inspanning in de weegschaal te werpen.

Door de eigen regeringsnorm (het niet volledig aanwenden van de bijkomende Sint-Michielsmiddelen) en door de winst van de gezondheidsindex in 1994 niet voor nieuwe tewerkstellingsinitiatieven aan te wenden tegen 1996 levert de Vlaamse gemeenschap reeds een inspanning van 14 mld. Bovendien moet de regering in het kader van de discussie over de inschakeling in het convergentieplan maximaal gebruik maken van de mogelijkheden die de ESER-definitie van het "Maastrichttekort" biedt. Deze aanpak heeft immers geen negatieve weerslag op de feitelijke schuldontwikkeling van de Vlaamse begroting.

Bij de opmaak van de begrotingen in de volgende jaren zullen - niettegenstaande een afremming van de uitgavendynamiek gerealiseerd is - bij de afstemming op een beheersbare begroting de grenzen van de begrotingspolitiek scherp blijven. De herverdelingen die binnen de begroting werden doorgevoerd om de dynamiek van een aantal sectoren op te vangen worden moeilijker. Er is reeds een afremming vastgesteld op de sector onderwijs, wat gezien de impact ervan belangrijk is. Voor de sector milieu moet rekening gehouden worden met een substantiële uitbreiding van de uitgaven, bij wellicht stabiliserende eigen ontvangsten (tenminste bij ongewijzigd beleid).

Om dat begrotingsdebat te voeren moet de regering vertrekken **van klare en duidelijke cijfers**. Dat vergt meer nog dan tot nu toe het geval is de opmaak van serieuze meerjarenramingen. Bovendien stelt de SERV vast dat in de afgelopen jaren er telkens opnieuw vrij substantiële niet aangewende saldi op de begrotingskredieten zijn. Zonder te pleiten voor een ondoordachte aanwending van begrotingskredieten zijn daar toch wel enige vragen bij te stellen. Het is immers niet verantwoord een scherpe begrotingsdiscussie te voeren en aan sommige sectoren substantiële besparingen op te leggen terwijl systematisch bepaalde kredieten niet worden gebruikt. De SERV dringt er dan ook op aan om bij de opmaak van de begroting 1995 deze saldi aan een grondige analyse te onderwerpen.

Tenslotte wenst de SERV nog eens te waarschuwen voor oplossingen - zowel om nieuwe beleidsinitiatieven te realiseren als om saneringen te vermijden - die enkel neerkomen op grotere spreiding van uitgaven of op nieuwe debudgetteringen.