Vlaams Parlement

stuk **12-A** (2010-2011) – Nr. 1
ingediend op 6 juli 2011 (2010-2011)

Advies

van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

over het begrotingsbeleid 2012 van de Vlaamse Gemeenschap

verzendcode: BEG

SERV
sterk door overleg

Advies

Begrotingsadvies begroting 2012

Brussel, 6 juli 2011

SERV
sterk door overleg

Aan de heer Philippe Muyters
Vlaams minister van Financiën, Begroting,
Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport
Koning Albert II-laan 19

1210 BRUSSEL

contactpersoon
Axel Mathot
amathot@serv.be
Joris Bastiaensen
jbastiaensen@serv.be

ons kenmerk
SERV_BR_20110706_Begroting2012_ADV_amkv

Brussel
6 juli 2011

Het SERV begrotingsadvies 2012.

Mijnheer de Minister,

Hierbij vindt u het advies van de SERV over de begroting 2012. Verder bouwend op ons advies van juli 2010 waarin een kader werd voorgesteld voor een structureel begrotingsbeleid, doet de SERV in dit advies een concreet voorstel voor een structurele begrotingsnorm die vanaf 2012 kan toegepast worden.

Deze structurele begrotingsnorm biedt meer garanties voor een gezond begrotingsbeleid dan het jaarlijks nastreven van een evenwicht.

De concrete uitwerking van deze structurele begrotingsnorm heeft tot gevolg dat de beleidsmogelijkheden van de huidige legislatuur worden gemaximaliseerd zonder de beleidsmogelijkheden van de volgende legislatuur aan te tasten.

De SERV pleit er expliciet voor om de structurele begrotingsnorm reeds vanaf 2012 in te voeren. Zowel de gunstige economische omstandigheden als de expliciete keuze die bij de begrotingscontrole gemaakt werd om de eenmalige ontvangsten niet volledig aan te wenden voor weerkerende uitgaven, leiden ertoe dat de invoering ervan gepaard gaat met een normale beleidsruimte voor de resterende jaren van de legislatuur.

De SERV is steeds bereid dit advies verder toe te lichten.

Met de meeste hoogachting,

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Caroline Copers
voorzitter

Inhoud

Krachtlijnen van het advies **7**

1. Een Vlaamse structurele begrotingsnorm **7**

1.1. Kenmerken van een structureel begrotingsbeleid 7

1.2. Een Vlaamse structurele begrotingsnorm 8

1.3. De Vlaamse structurele norm in de praktijk 9

1.4. De Vlaamse structurele norm binnen het Europees en Belgisch begrotingskader 12

2. Begrotingscontrole 2011 ..... **14**

Hoofdstuk 1 Begrotingsnormering 2012 ..... **17**

1. Uitdagingen voor het Vlaamse begrotingsbeleid de komende jaren **17**

2. Structureel begrotingsbeleid: uitgangspunten en concreet voorstel **17**

2.1. Algemene uitgangspunten en evaluatiekader 18

2.2. Een Vlaams structureel begrotingsbeleid 20

2.3. Een concrete begrotingsnorm voor de komende jaren 22

3. Resultaten en evaluatie **40**

3.1. Uitgavenbegroting 2012 41

3.2. Na 2012 47

4. Belgisch en Europees begrotingskader **58**

4.1. Europees begrotingskader 58

4.2. Belgisch begrotingskader 59

4.3. Institutionele onzekerheid en structurele normering 66

5. 2012 als ideaal aanvangsjaar voor structurele norm **67**

Hoofdstuk 2 : Begrotingscontrole 2011 ..... **69**

1. Evenwicht nog altijd realistisch? **69**

1.1. Inkomstenraming 69

1.2. Beschikbare beleidsruimte 71

1.3. Aanwending beleidsruimte in 2011 73

2. SERV-aanbevelingen januari 2011 ..... **76**

Hoofdstuk 3 : Meerjarenraming (MJR) **79**

1. Ontvangsten **79**

2. Uitgaven **80**

2.1. Dynamiek ongewijzigd beleid 80
2.2. Invulling netto-beleidsruimte 82
2.3. Evolutie schuld 83

BIJLAGE 1: PARAMETERS ONTVANGSTENGROEI 2011-2021 85

BIJLAGE 2: ONGEWIJZIGD BELEID HRF 86

BIJLAGE 3: ONDERBENUTTINGSHYPOTHESE 2011 BC 100

BIJLAGE 4: ALTERNATIEVE SCENARIO'S. 102

LIJST MET TABELLEN 110

LIJST MET FIGUREN 111

Krachtlijnen van het advies

1. Een Vlaamse structurele begrotingsnorm

De komende jaren krijgt Vlaanderen te maken met enkele belangrijke uitdagingen op vlak van begrotingsbeleid:

- de fundamenten van de begroting moeten gezond blijven
- de beleidsruimte moet voldoende groot zijn om aan huidige en toekomstige maatschappelijke noden tegemoet te komen.
- Vlaanderen moet schuldenvrij zijn in 2020.

De Vlaamse Regering stelt de komende drie jaar een begroting in evenwicht voorop. Dit lijkt op zich een aanvaardbare doelstelling, maar als we ze combineren met bovenstaande uitdagingen, dan duiken er al snel enkele problemen op. Ten eerste wordt er bij een begroting in evenwicht geen schuld afgebouwd door begrotingsoverschotten. De inspanning voor een schuldenvrije positie wordt op die manier naar de toekomst verschoven. Ten tweede zijn begrotingen die louter een nominaal evenwicht nastreven gevoelig voor conjunctuurschommelingen. Het uitgavenpad verloopt ongelijkmatig, omdat de beleidsruimte in grote mate bepaald wordt door de sterk fluctuerende ontvangsten. Dit resulteert automatisch in een *stop-and-go-beleid* waarbij er voortdurend moet bijgestuurd worden. Een derde probleem is dat een plotse economische terugval zeer moeilijk op te vangen is. Het uitgavenpad kan doorgaans niet snel genoeg worden aangepast aan de dalende ontvangsten, zodat bijkomende schuldopbouw onvermijdelijk is.

De SERV heeft in zijn begrotingsadvies van juli 2010 voorgesteld om een structurele benadering in te voeren voor het Vlaams begrotingsbeleid. In voorliggend advies doet de SERV een concreet voorstel voor een Vlaamse structurele begrotingsnorm.

1.1. Kenmerken van een structureel begrotingsbeleid

Een structureel begrotingsbeleid streeft een zo gelijkmatig mogelijk uitgavenpad na dat zowel houdbaar als duurzaam is.

(1) Het uitgavenpad is **gelijkmatig** omdat het correcties toepast voor alle factoren die te sterk schommelen. In de eerste plaats worden de conjuncturele schommelingen uitgevlakt, en wordt er gecorrigeerd voor eenmalige inkomsten en uitgaven. Maar ook andere factoren als de fiscale capaciteit of de denataliteit kunnen in rekening worden gebracht.

(2) Het uitgavenpad is **houdbaar** omdat het is afgestemd op de toekomstige ontvangsten. Abstractie makend van eventuele andere doelstellingen (bijvoorbeeld schuldafbouw) verloopt het geraamde uitgavenpad op middellange termijn op gelijkaardige wijze als het geraamde ontvangstenpad.

(3) Het structurele uitgavenpad is ook **duurzaam** omdat het toekomstige uitdagingen reeds vandaag internaliseert. Uitdagingen zoals schuldafbouw of de kosten van vergrijzing zullen de beschikbare beleidsruimte in de toekomst verkleinen. Voor zover er politieke consensus over bestaat, houdt een structureel beleid hier al rekening mee en spreidt het de inspanning in de tijd.

1.2. Een Vlaamse structurele begrotingsnorm

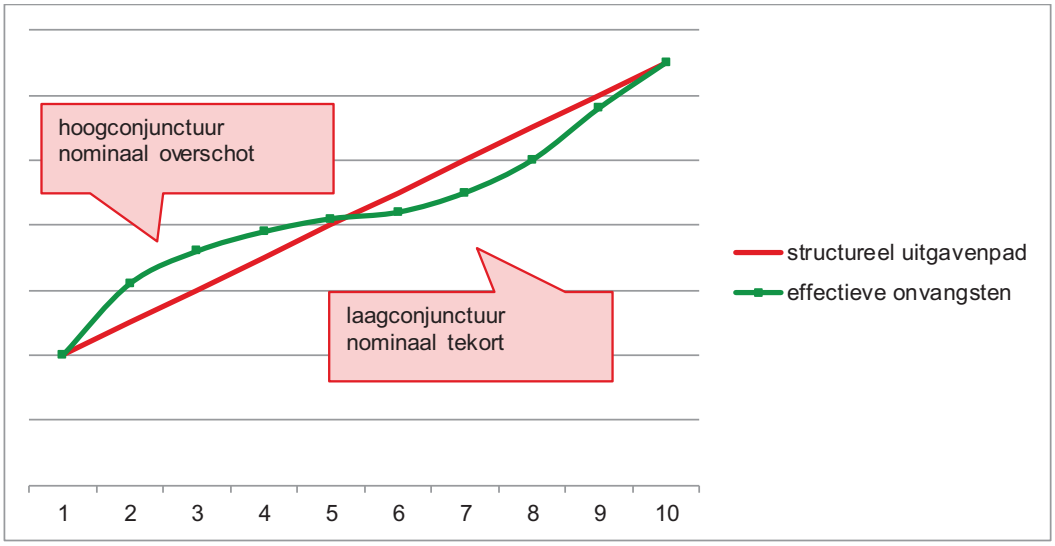
In 2010 deed de SERV al een eerste voorstel om met een structureel begrotingsbeleid te starten. Dat voorstel was gebaseerd op de Europese aanpak die het zogenaamde *structurele saldo* berekent op basis van de *output gap*. Deze aanpak bleek echter moeilijk toepasbaar omwille van een aantal technische redenen. Bovendien heeft de Europese Commissie ondertussen zelf voor een andere benadering gekozen. Ze hanteert nu een uitgavennorm, waarbij de gemiddelde groei van de jaarlijkse uitgaven niet mag uitstijgen boven de middellange termijngroei van het BBP.

De SERV doet nu een nieuw voorstel voor een structurele begrotingsnorm op basis van deze nieuwe Europese benadering, met weliswaar één belangrijke aanpassing. De uitgavendynamiek wordt in het SERV-voorstel niet bepaald door de groei van het BBP maar wel door de ontvangstendynamiek. Deze aanpassing komt voort uit het feit dat de Vlaamse ontvangsten niet alleen bepaald worden door de evolutie van het BBP maar ook door andere factoren, zoals de fiscale capaciteit. Bovendien laat de koppeling aan de ontvangstengroei toe om de uitgavendynamiek bij te sturen door recurrente maatregelen te nemen aan ontvangstenzijde, net zoals in de Europese benadering voorzien wordt.

De structurele begrotingsnorm stap voor stap (voor begrotingsopmaak 2012)

- Eerst ramen we het ontvangstenniveau in 2021.
- Dan bekijken we welke gemiddelde groei er nodig is om de primaire uitgaven in 2021 op dat niveau te brengen.
- Vervolgens wordt die gemiddelde groeivoet toegepast op de primaire uitgaven.
- Dit resulteert in een gelijkmatig uitgavenpad dat op middellange termijn bepaald wordt door de groei van de ontvangsten.

In onderstaande figuur wordt het principe van deze benadering abstract weergegeven, los van de concrete Vlaamse begrotingspraktijk.



Jaar per jaar bekeken, zullen de uitgaven hoe dan ook verschillen van de ontvangsten. In een periode van hoogconjunctuur zullen de ontvangsten hoger zijn dan gemiddeld, waardoor het nominaal saldo een overschot zal vertonen. Dit overschot wordt dan gereserveerd voor een periode van laagconjunctuur waarbij de ontvangsten lager zijn dan gemiddeld en het nominaal saldo een tekort vertoont.

Hierdoor wordt er in ieder geval een gelijkmatige groei van de uitgaven verzekerd: de groei die dit jaar mogelijk is, zal de komende jaren kunnen aangehouden worden. Als er daarnaast ook rekening gehouden wordt met toekomstige uitdagingen kunnen we ook spreken van een duurzaam begrotingsbeleid. Daarvoor zijn eventueel extra inspanningen nodig. Om bijvoorbeeld de schuld af te bouwen kan het nodig zijn om de uitgaven minder snel te laten evolueren dan de ontvangsten, zodat er over de hele periode extra overschotten worden opgebouwd en de schulddoelstelling kan gegarandeerd worden.

1.3. De Vlaamse structurele norm in de praktijk

De structurele begrotingsnorm komt op een evenwichtige manier tegemoet aan de drie uitdagingen die we in het begin vooropgezet hebben.

Gezond begrotingsbeleid

Een eerste vaststelling is dat de Vlaamse structurele begrotingsnorm zal leiden tot overschotten de komende jaren.

Jaar	**2012**	**2013**	**2014**
Nominaal saldo bij structurele norm	€ 194 mln	€ 117 mln	€ 271 mln

De structurele norm is erop gericht om de beleidsruimte te maximaliseren zonder dat dit ten koste gaat van de beleidsruimte in de jaren erna. In een periode van relatief sterke economische groei, zoals we die nu kennen, moeten er overschotten worden opgebouwd om een buffer te creëren voor een eventuele economische terugval. Deze overschotten laten een tekort toe tijdens jaren waarin het economisch minder goed gaat. Bij een structureel begrotingsbeleid zijn de overschotten dus nodig om een gelijkmatig uitgavenpad mogelijk te maken, over de conjunctuurcycli heen.

Mogelijkheden voor nieuwe initiatieven

Naast gezonde overheidsfinanciën is het ook van belang dat de nieuwe norm voldoende beleidsruimte toelaat om tegemoet te komen aan huidige en toekomstige maatschappelijke noden. Er is niet meteen een objectief criterium voor handen om de prestaties van de structurele norm op dit punt te evalueren. We kunnen de beleidsruimte die mogelijk is binnen de structurele normering wel vergelijken met de beleidsruimte bij evenwichtsbegrotingen. Daarnaast kunnen we de beschikbare beleidsruimte om nieuw initiatieven op te starten ook vergelijken met de politieke afspraken hierover die gemaakt werden in het voorjaar 2011 bij opmaak van de meerjarenraming.

Tabel 1: Mogelijkheid voor nieuwe initiatieven (beleidsruimte) 2012-2014 (€ mln)

	2012	**2013**	**2014**	**2012-2014**
Beleidsruimte structurele norm	317	283	337	937
Evenwichtsbegroting	515	198	486	1.200
Afspraken voorjaar 2011	230	280	660	1.170

Zoals reeds aangegeven, houdt de structurele norm in 2012 in dat er overschotten moeten zijn, waardoor er minder beleidsruimte is dan bij een evenwichtsbegroting: € 317 mln versus € 515 mln. Ook in 2014 is dit het geval. 2013 vormt een uitzondering, althans als we de hypothese maken dat de eenmalige ontvangsten volgend jaar voor recurrente uitgaven gebruikt worden. In een evenwichtsbegroting is dit immers niet onlogisch. De totale beleidsruimte in de laatste kolom is bij de structurele norm duidelijk kleiner dan bij evenwichtsbegrotingen.

Hoewel de beleidsruimte in 2012 beperkter is dan bij een evenwichtsbegroting zou er dat jaar wel voldoende beleidsruimte zijn om tegemoet te komen aan de afspraken die de regering hierover gemaakt heeft in april bij de opmaak van de meerjarenraming. Op dat moment werd afgesproken om € 230 mln nieuwe initiatieven op te starten in 2012. De structurele norm voorziet een beleidsruimte van € 317 mln. In 2013 zou het verschil kleiner zijn, maar ook dan biedt de structurele normering voldoende beleidsruimte om tegemoet te komen aan de afspraken.

In 2014 voorziet de regering echter een flinke opstoot aan nieuwe initiatieven (€ 660 mln) die het surplus volledig teniet doet. Ook de totale beleidsruimte in de laatste kolom valt op die manier lager uit bij de structurele norm.

Uit deze vaststelling concludeert de SERV niet dat de structurele begrotingsnormering onvoldoende beleidsruimte toelaat in 2014, maar wel dat het voorzien van zoveel nieuwe initiatieven in het laatste jaar van de legislatuur niet strookt met een duurzaam begrotingsbeleid. Bovendien hangt de intentie om in 2014 zoveel nieuwe initiatieven op te starten in zeer sterke mate af van de effectieve evolutie van de ontvangsten in 2014. Indien de ontvangsten minder snel evolueren dan verwacht of indien de eenmalige ontvangsten stelselmatig aangewend worden voor recurrente uitgaven, dreigt deze opstoot ook bij een evenwichtsbegroting niet mogelijk te zijn.

Schuldenvrij Vlaanderen in 2020

Een derde uitdaging waaraan het Vlaams begrotingsbeleid de komende jaren moet voldoen is de afbouw van de schuld tegen 2020. Door een structureel groeipad te volgen zal Vlaanderen de komende jaren voldoende overschotten realiseren om de schuld voor 2020 volledig af te bouwen. Bovendien garandeert de structurele begrotingsnorm ook dat deze inspanning gelijkmatig verdeeld wordt over de jaren heen. Bij het aanhouden van een evenwichtsbegroting zou deze inspanning volledig verschoven worden naar de volgende legislaturen.

Samenvatting

Samenvattend kunnen we stellen dat een structurele normering duidelijk meer voordelen biedt dan het jaar na jaar aanhouden van een evenwicht.

In eerste instantie laten de overschotten toe dat de uitgavendynamiek in stand kan gehouden worden in economisch moeilijkere tijden. Dit betekent dat de zware budgettaire inspanningen die Vlaanderen de voorbije twee jaar heeft moeten doen niet meer nodig zullen zijn. Hoe sneller de structurele norm wordt ingevoerd, hoe meer mogelijkheden dit zal bieden om economische schokken op te vangen. Daarom adviseert de SERV om al vanaf 2012 met een structureel begrotingsbeleid te starten. Bovendien laat het structureel begrotingsbeleid toe de noodzakelijke inspanningen om schuldenvrij te zijn in 2020 gelijkmatig te spreiden.

De keerzijde van het verhaal is dat de beleidsruimte de komende jaren beperkter is in vergelijking met een evenwichtsbegroting. De structurele norm laat jaarlijkse ongeveer voor € 300 mln nieuwe beleidsinitiatieven toe, zij het deels eenmalige initiatieven. In 2012 en 2013 is het dan ook mogelijk om de meest recente regeringsafspraken na te komen, maar een expansief beleid in het laatste jaar van de legislatuur zal niet mogelijk zijn. Het gelijkmatig groeipad houdt wel in dat de regering nu al in grote mate zeker is van de beschikbare beleidsruimte de komende jaren, terwijl dit bij een evenwichtsbegroting helemaal niet het geval is.

Tabel 2: Overzichtstabel structurele normering 2011-2015 (€ mln)

	2011	2012	2013	2014	2015
Totale ontvangsten (1)		**26.933**	**27.870**	**28.987**	**30.180**
Referentieuitgaven (2a)	**25.255**	**26.312**	**27.341**	**28.418**	**29.537**
Eenmalige primaire uitgaven (maximaal) (2b)		**189**	**229**	**155**	**62**
Totale primaire uitgaven (2 = 2a + 2b)	**25.716**	**26.501**	**27.570**	**28.573**	**29.599**
Intresten (3)	**235**	**238**	**183**	**143**	**129**
Totale uitgaven (4 = 2 + 3)	**25.951**	**26.739**	**27.753**	**28.716**	**29.728**
ESR-saldo (= 1 -4)	**3**	**194**	**117**	**271**	**452**
Bruto-schuld	**6.979**	**5.318**	**3.659**	**3.196**	**2.552**
KBC-operatie	3.500	2.350	1.200	1.050	900
overige schuld	3.479	2.968	2.459	2.146	1.652
Evolutie referentieuitgaven (2012: feitelijke groei)		**3,05%**	**3,91%**	**3,94%**	**3,94%**

1.4. De Vlaamse structurele norm binnen het Europees en Belgisch begrotingskader

De Vlaamse structurele norm is er in de eerste plaats op gericht om de fundamenten van de Vlaamse financiën gezond te houden. Dit belet niet dat deze norm ook kan bekeken worden met een Belgische of Europese bril.

Vanuit Europees perspectief komt deze norm tegemoet aan een aantal belangrijke principes. Europa vraagt dat (1) in tijden van relatief sterke economische groei saldi worden opgebouwd, (2) eenmalige ontvangsten niet aangewend worden voor recurrente uitgaven en (3) de schuldbeheersing voldoende aandacht krijgt. De structurele norm biedt op deze punten een veel betere garantie dan een begrotingsbeleid dat elk jaar een evenwicht vooropstelt.

Vanuit Belgisch perspectief telt vooral de bijdrage die Vlaanderen zal leveren om het algemene Belgische tekort tegen 2015 weg te werken. Elke overheid zal hiervoor een inspanning moeten doen, dus ook Vlaanderen. De structurele norm zou al een stap in de goede richting zijn, aangezien het voor Vlaanderen in 2015 een overschot vooropstelt van € 452 mln of 0,1% van het BBP.

Deze inspanning moet hoe dan ook correct gewaardeerd worden. Bovendien mag het gevolg niet zijn dat andere overheden minder inspanningen moeten leveren. De inspanningen van de verschillende overheden worden vastgelegd in het stabiliteitsprogramma, dat sterk steunt op het advies van de Hoge Raad van Financiën (HRF). Het is dus belangrijk dat de HRF de Vlaamse beleidskeuzes correct vertaalt in zijn volgend advies.

Voor de verdeling van de budgettaire inspanningen raamt de HRF in de eerste plaats het Belgisch tekort bij ongewijzigd beleid. In zijn laatste rapport baseert de HRF zich daarvoor op de ramingen van het Federaal Planbureau over de regionale begrotingsevoluties van de komende jaren. Voor alle overheden samen komt de HRF in 2015 echter tot een tekort van 4,6%. Om de inspanning van elke overheid afzonderlijk te bepalen, past de HRF een verdeelsleutel toe. Deze verdeelsleutel ligt op dit moment nog ter discussie, maar indien Vlaanderen bijvoorbeeld 10%[1] van de inspanning moet leveren, zou Vlaanderen bovenop het saldo bij ongewijzigd beleid een inspanning moeten leveren van 0,46% BBP.

De inspanning die samenhangt met de Vlaamse structurele norm, leidt tot overschotten vanaf 2012. Deze overschotten hebben tot gevolg dat het Belgisch tekort bij ongewijzigd beleid zou verminderen, niet enkel in 2012 maar ook in 2015. Van dit lagere tekort zou Vlaanderen (op basis van ons fictief voorbeeld) 0,45%[2] moeten realiseren. Deze inspanning moet worden opgeteld bij de inspanning die Vlaanderen dan al heeft geleverd om de overschotten op te bouwen. Immers, volgens de techniek die de HRF in zijn meest recente advies heeft gehanteerd, wordt deze tweede inspanning beschouwd als ongewijzigd beleid. Het resultaat is dat Vlaanderen in 2015 een overschot moet realiseren dat 0,1% hoger is dan wanneer het geen structureel begrotingsbeleid had ingevoerd. Dit wil ook zeggen dat de andere overheden door de beslissing van Vlaanderen minder inspanningen zouden moeten doen.

In deze benadering heeft geen enkele overheid er belang bij om aan te kondigen dat ze extra inspanningen zal leveren. Hier zou duidelijk sprake zijn van een vrijbuitersprobleem (*free rider*) dat nefaste effecten heeft voor de financiën van alle Belgische overheden. Elke entiteit die budgettaire inspanningen heeft verricht of nog wil uitvoeren, wordt geconfronteerd met dit probleem.

Het is dus belangrijk dat de HRF de recurrente inspanningen van de verschillende overheden ook effectief beschouwt als reeds geleverde inspanningen, en niet als ongewijzigd beleid. Enkel op die manier kan het vrijbuitersprobleem vermeden worden en zal elke overheid aangespoord worden om inspanningen te doen voor de gezondheid van de eigen overheidsfinanciën en de Belgische overheidsfinanciën in het algemeen. De SERV vertrouwt er op dat de HRF in zijn volgende rapport voldoende duidelijkheid geeft over de manier waarop het ongewijzigd beleid geraamd wordt en welke vertaling dit krijgt naar de inspanningen die aan de verschillende overheden gevraagd worden.

De HRF heeft enkel een adviserende rol. Het stabiliteitsprogramma wordt in gezamenlijk overleg tussen federale overheid, gemeenschappen en gewesten opgemaakt. De Vlaamse Regering heeft dan ook zelf de verantwoordelijkheid om dit probleem aan te kaarten bij de andere overheden. Deze gesprekken mogen echter geen beletsel vormen om reeds vanaf 2012 van start te gaan met een Vlaams structureel begrotingsbeleid.

---

[1] Dit percentage ligt tussen de inspanning die Vlaanderen zou moeten leveren op basis van de verdeelsleutel 65/35 (primaire uitgaven) en de verdeelsleutel 76/24 (spending & taxing power). Maar ook andere verdeelsleutels zijn mogelijk.

[2] Door het invoeren van de structurele normering zou de globale Belgische inspanning verminderen van 4,6% naar 4,5% BBP. Aangezien Vlaanderen hiervan (per hypothese) 10% zou moeten dragen, vermindert de Vlaamse inspanning van 0,46% BBP naar 0,45% BBP.

2. Begrotingscontrole 2011

Bij de begrotingscontrole (2011 BC) wordt de initiële begroting (2011 ini) aangepast aan de meest actuele gegevens inzake ontvangsten en uitgaven. Door de gunstige economische prognoses ligt de raming van de ontvangsten € 469 mln hoger dan de raming bij 2011ini.

Tabel 3: ontvangstendynamiek 2011 BC (€ mln)

	2011ini	2011 BC	evolutie
Federale overdrachten	18.845	19.141	296
Gewestbelastingen	4.667	4.801	134
Instellingen	1.406	1.440	33
Overige	506	512	6
Totaal	**25.425**	**25.894**	**469**

Omwille van een aantal technische correcties (onbenuttingshypothese, afrekening jobkorting en overige ESR-correcties) hebben deze extra ontvangsten toegelaten dat de Vlaamse Regering de uitgavenkredieten met € 752 mln verhoogde. De SERV is van oordeel dat zowel de ontvangsten als de technische correcties realistisch werden geschat waardoor het beoogde evenwicht niet in het gedrang wordt gebracht.

De SERV had in zijn begrotingsrapport van januari reeds geanticipeerd op het feit dat er een aanzienlijke ruimte zou zijn om bijkomende uitgaven in te schrijven. In dat rapport adviseerde de SERV zeer omzichtig om te springen met de toegenomen beleidsruimte. Concreet werd het volgende geadviseerd:

- Bijkomende kredieten inschrijven om aan alle betaalverplichtingen te kunnen voldoen
- Een extra provisie voor de betalingen voorzien indien de betaalkalenders bij begrotingscontrole nog onvoldoende zeker zijn
- Eventuele extra ruimte bestemmen voor sociaal economische dossiers
- De structurele groeimogelijkheden van de uitgavendynamiek in 2012 niet in gevaar brengen

De aangepaste begroting 2011 komt zeer goed tegemoet aan deze aanbevelingen van de SERV. Voor de betaalkalenders werd een extra krediet voorzien van € 203 mln.

Omdat het voorlopig nog onduidelijk is of dit volstaat om verdere problemen te vermijden, werd daar bovenop nog een provisie ingeschreven van € 50 mln.

Wat de bestemming van de extra ruimte voor sociaal economische dossiers betreft stellen we vast dat de extra uitgaven voor nieuwe initiatieven voor een groot deel bij

sociaal economische dossiers als onderzoek en ontwikkeling (€ 59 mln) en werk (€ 5 mln) te vinden zijn.

De vierde aanbeveling die de SERV maakte betrof de structurele groeimogelijkheden van de uitgaven in 2012. In 2011 kan de regering gebruik maken van een aanzienlijk pakket eenmalige ontvangsten (€ 651 mln). Naar aanleiding van de initiële begroting had de SERV vastgesteld dat hiertegenover bijna geen eenmalige uitgaven voorzien waren. Indien bij de begrotingscontrole enkel recurrente uitgaven zouden ingeschreven zijn, zou dit de normale beleidsmogelijkheden van 2012 in het gedrang brengen. Ook op dit punt komt de begrotingscontrole echter tegemoet aan de SERV-aanbeveling. De begroting 2011 bevat na de aanpassing voor € 253 mln eenmalige uitgaven. Doordat dit bedrag nagenoeg overeenkomt met de vermindering van eenmalige ontvangsten zijn de normale groeimogelijkheden voor 2012 gevrijwaard.

Hoofdstuk 1
Begrotingsnormering 2012

1. Uitdagingen voor het Vlaamse begrotingsbeleid de komende jaren

De voorbije twee jaar was het begrotingsbeleid gericht op een evenwicht tegen 2011. De volgende jaren zal er opnieuw budgettaire ruimte zijn om een antwoord te bieden op een aantal belangrijke maatschappelijke noden.

Voor de SERV is het echter belangrijk dat de Vlaamse Regering ook verdere stappen zet om de begroting structureel gezond te maken én om schuldenvrij te zijn tegen 2020.

Het aanhouden van een nominaal evenwicht, zoals vooropgesteld in de meerjarenraming, biedt echter onvoldoende garanties.

In de eerste plaats kan een begroting in evenwicht niet per definitie gelijkgesteld worden met een begroting die *structureel gezond* is. Concreet is het evenwicht dat in de Vlaamse meerjarenraming vooropgesteld wordt te onzeker. Dit evenwicht is immers in belangrijke mate afhankelijk van een aanzienlijke dividendenstroom vanwege KBC én van een relatief gunstige economische prognose. Indien een van beide factoren leidt tot minder inkomsten dan zal de Vlaamse Regering gedwongen zijn om de begroting op korte termijn bij te sturen om het evenwicht toch nog te kunnen realiseren.

Daarnaast betekent het aanhouden van een begrotingsevenwicht dat er geen begrotingsoverschotten worden gerealiseerd om de schuld af te bouwen. De terugbetalingen waartoe de KBC verplicht is zullen in de komende jaren tot een aanzienlijke vermindering van de schuld leiden. Om tegen 2020 weer schuldenvrij te zijn, zoals het Pact 2020 voorziet, is het echter noodzakelijk om daarnaast nog aan extra schuldafbouw te doen. Anders worden die lasten doorgeschoven naar de volgende legislaturen, waardoor de inspanning te groot wordt.

Dé uitdaging van de komende jaren zal erin bestaan een begrotingsbeleid te initiëren dat de begroting structureel gezond maakt én een schuldenvrij Vlaanderen in 2020 realiseert én de beschikbare beleidsruimte zo volledig mogelijk aanwendt. Hoewel de combinatie van deze doelstellingen niet eenvoudig is, bieden de gunstige economische vooruitzichten toch de mogelijkheid om ze te realiseren.

2. Structureel begrotingsbeleid: uitgangspunten en concreet voorstel

De SERV heeft in zijn voorgaande adviezen en rapporten systematisch gepleit voor een Vlaams structureel begrotingsbeleid. In het begrotingsadvies van juli 2010 werd

een concreet analysekader uitgetekend. Vervolgens werd in het rapport van januari 2011 de opmaak van een Vlaamse structurele norm in het vooruitzicht gesteld. In dit advies tenslotte, stellen we deze structurele norm effectief voor. Vooraleer we ons richten op de concrete uitwerking, overlopen we eerst nog eens de algemene uitgangspunten van een structureel begrotingsbeleid.

2.1. Algemene uitgangspunten en evaluatiekader

Een structurele begrotingsnorm kan verschillende vormen aannemen. Toch zijn er een aantal gemeenschappelijke principes.

De bedoeling van een structureel begrotingsbeleid is een zo gelijkmatig mogelijke uitgavendynamiek toe te laten waarbij de overheidsfinanciën op lange termijn gezond worden en/of blijven. Houdbaarheid en duurzaamheid zijn twee kernwoorden voor een structureel begrotingsbeleid. Houdbaar betekent dat de uitgavendynamiek gehanteerd in een bepaald jaar, ook de volgende jaren kan aangehouden worden. Duurzaam houdt in dat deze dynamiek gepaard gaat met schuldbeheersing of schuldafbouw en toekomstige uitdagingen al incalculeert.

Een **houdbaar** of stabiel begrotingsbeleid is voornamelijk van belang om de jaarlijkse evolutie van de uitgaven zo gelijkmatig mogelijk te laten verlopen. Deze gelijkmatige groei houdt niet enkel in dat er een a-cyclisch beleid kan worden gevoerd maar laat ook toe om meer budgettaire zekerheid te bieden voor beleidsplannen op middellange termijn. Het is echter onvermijdelijk dat de jaarlijkse dynamiek wijzigt, aangezien de ramingen van de toekomstige ontvangstendynamiek regelmatig aangepast worden. Een uitgavendynamiek die houdbaar lijkt op basis van actuele ramingen kan volgend jaar al niet meer houdbaar zijn op basis van nieuwe voorspellingen. Volledig gelijkmatig kunnen de uitgaven dus niet evolueren maar ze zullen wel meer gelijkmatig verlopen dan indien jaar na jaar een nominaal evenwicht wordt nagestreefd.

Een gelijkmatige groei van de uitgaven betekent dat een aantal schommelingen aan inkomstenzijde zich niet op eenzelfde manier vertaalt naar de uitgaven. In de eerste plaats is het de bedoeling om *conjuncturele schommelingen* uit te vlakken. Het grote voordeel hiervan is dat dit een acyclisch begrotingsbeleid toelaat in tegenstelling tot het procyclisch begrotingsbeleid dat eigen is aan een nominaal begrotingsbeleid. Dit vormt het belangrijkste verschil met een begrotingsbeleid dat jaar na jaar evenwichten nastreeft. Een evenwichtsbegroting houdt per definitie in dat de regering de uitgavendynamiek moet beperken op het moment dat de economie sputtert. Een structureel begrotingsbeleid daarentegen laat toe om een normale uitgavendynamiek aan te houden en op die manier het sociaal economisch weefsel ook in moeilijke budgettaire omstandigheden te versterken.

Daarnaast mogen ook de *eenmalige ontvangsten en uitgaven* geen negatieve impact hebben op toekomstige beleidsmogelijkheden. Eenmalige ontvangsten die zich voordoen, kunnen eventueel aangewend worden, maar de aanwending ervan moet bepaald worden in samenhang met toekomstige beleidsmogelijkheden (en met een gelijkmatig groeipad). Bovendien mag het structureel begrotingsbeleid geen incentive

inhouden voor eenmalige ontvangsten, want het gevaar bestaat dat recurrente uitgaven gefinancierd worden met eenmalige middelen.

Naast de conjunctuur en eenmalige operaties zijn er nog andere factoren die een gelijkmatig verloop van de ontvangsten of uitgaven kunnen beïnvloeden. In het advies van juli 2010 gaven we al aan dat de impact van inflatie op de ontvangsten en uitgaven tot onverwachte schommelingen kan leiden. Maar ook de evolutie van de fiscale capaciteit of de denataliteitsfactor kan over de jaren heen aanzienlijk wijzigen en een gelijkmatige uitgavendynamiek verstoren. Idealiter neemt men zoveel mogelijk factoren mee in de concrete uitwerking van een structureel begrotingsbeleid om de reële uitgavendynamiek zo gelijkmatig mogelijk te laten verlopen (zie verder bij de vormelijke factoren).

Naast houdbaarheid is ook de **duurzaamheid** van de begroting een belangrijke meerwaarde van een structureel begrotingsbeleid. Een duurzaam begrotingsbeleid houdt in dat toekomstige budgettaire uitdagingen en mogelijkheden nu al mee in rekening worden genomen.

Enerzijds mag het niet zo zijn dat het huidig beleid aanzienlijke lasten doorschuift naar de toekomst en op die manier de beleidsruimte voor de komende jaren beperkt. Zo kan het aangaan van aanzienlijke verbintenissen waarvan de betaling wordt doorgeschoven naar de toekomst, een aandachtspunt zijn.

Anderzijds houdt een duurzaam begrotingsbeleid ook in dat toekomstige maatschappelijke en/of budgettaire uitdagingen waarop men een antwoord wenst te bieden nu al hun vertaling krijgen in de begroting. Op Vlaams niveau is het meest duidelijke voorbeeld hiervan de doelstelling in Pact 2020 om tot een schuldenvrij Vlaanderen te komen in 2020. Deze doelstelling mag niet tot gevolg hebben dat de inspanningen die hiervoor moeten gebeuren op het einde van de periode aanzienlijk zwaarder zijn dan de inspanningen die reeds vanaf 2012 gebeuren voor deze doelstelling.

Naast deze inhoudelijke elementen zijn ook meer **vormelijke factoren** van belang om tot een goede structurele begrotingsnorm te komen.

Een begrotingsnorm moet transparant zijn. Dit betekent dat de complexiteit zo beperkt mogelijk wordt gehouden en dat de manier waarop de norm toegepast wordt gebaseerd is op verifieerbare en objectieve gegevens. Hoewel het altijd mogelijk is om bijkomende nuances toe te voegen aan een begrotingsnorm, moet deze extra complexiteit afgewogen worden tegenover de meerwaarde die ze biedt voor een houdbaar en duurzaam begrotingsbeleid.

Daarnaast is het ook van belang dat de begrotingsnorm een duidelijke begrotingsdoelstelling formuleert die eenvoudig te vertalen valt naar de hoogte van de toegelaten uitgaven in een bepaald jaar.

Bij de uitwerking van een Vlaamse structurele begrotingsnorm dienen deze elementen als leidraad en tevens als evaluatiekader. De Vlaamse begrotingsnorm moet dus houdbaar, duurzaam en transparant zijn.

2.2. Een Vlaams structureel begrotingsbeleid

In zijn advies van juli 2010 heeft de SERV een voorstel uitgewerkt voor een structurele analyse van het Vlaamse begrotingsbeleid. Inspiratie hiervoor werd gevonden in de Europese aanpak, die de nadruk legt op de raming van het zogenaamde *structurele saldo* en de evolutie daarvan.

2.2.1. Van structureel saldo…

In het advies van vorig jaar gaven we al aan dat de uitwerking van een begrotingsnorm op basis van structurele saldi niet voor de hand ligt. Afgezien van de methodologische moeilijkheden die gepaard gaan met de raming van een Vlaams structureel saldo, lijkt dergelijke norm onvoldoende houvast te bieden voor een concrete normering van de uitgaven in een bepaald jaar. Om het structurele saldo te ramen, moet er een inschatting gemaakt worden van de conjunctuurcyclus. Het probleem is dat deze inschatting jaar na jaar wijzigt en zelfs voor één en hetzelfde jaar na verloop van tijd zeer uiteenlopende resultaten kan geven. De huidige stand van de economie hangt immers niet alleen af van de economische groei uit het verleden, maar ook van de manier waarop de economie zal evolueren in de toekomst. Een voorbeeld kan dit probleem verduidelijken.

Tabel 4: Opeenvolgende ramingen van output gap 2005 door FBP (% BBP)

		output-gap 2005
Raming FPB in	2003	0,0%
	2004	-0,2%
	2005	-0,5%
	2006	-0,9%
	2007	-1,2%
	2008	-0,5%
	2009	0,9%
	2010	0,9%
	2011	0,7%

Bovenstaande tabel geeft de opeenvolgende ramingen van het Federaal Planbureau (FPB) weer van de output-gap in 2005. We zien duidelijk dat één en dezelfde output-gap op verschillende momenten helemaal anders wordt geraamd.

In 2003 ging het Planbureau er nog van uit dat de economie zich in 2005 in een "normale" situatie zou bevinden: er zou in 2005 dus geen output-gap zijn en het nominale saldo zou gelijk zijn aan het structurele saldo

De jaren erna, tot en met de raming van 2007, werd de economische situatie van 2005 steeds ongunstiger geraamd. Dat betekent dat de output-gap bij elke nieuwe raming negatiever werd.

Met de raming in het voorjaar van 2008 werd de omgekeerde beweging ingezet: de output-gap van 2005 verbeterde weer van -1,2% naar -0,5%. De reden hiervoor was dat de groei van 2008 en 2009 lager werd geschat dan de voorgaande jaren. De output-gap van 2005 verbeterde dus omdat de groei van die twee jaren hoger werd geraamd.

En vanaf 2009, toen de financieel-economische crisis een feit was en de groeiprognoses voor de komende jaren drastisch naar beneden werden bijgesteld, bleek dat 2005 een gunstig economisch jaar was geweest.

Aangezien het verschil tussen een nominaal saldo en een structureel saldo bepaald wordt door de output-gap, zou het structureel saldo van Vlaanderen jaar na jaar herrekend moeten worden, ook al staat het nominaal saldo vast. Dit maakt het moeilijk om een begrotingsnorm naar voor te schuiven die inhoudt dat er jaarlijkse een structureel evenwicht moet behaald worden.

De impact van de output-gap op de Vlaamse begroting speelt niet zo rechtstreeks als op het globale Belgische niveau, maar de moeilijkheid blijft om een *neutraal* uitgangspunt te nemen. Omwille van een aantal redenen werd 2005 door de SERV naar voor geschoven als neutraal aanvangsjaar, maar zoals blijkt uit de laatste ramingen van het Planbureau gaat het om een uitgangsjaar dat eerder als gunstig kan beschouwd worden.

2.2.2. …naar structureel uitgavenpad

Het analysekader dat de SERV in 2010 heeft uitgewerkt, blijft zijn waarde te houden om de structurele dynamiek van de begroting achteraf te evalueren, zeker wat de jaarlijkse evolutie van het structurele saldo betreft. Een begrotingsnormering opstellen op basis van de structurele saldi biedt echter onvoldoende houvast.

Deze overweging werd recent ook gemaakt door de Europese Commissie. In september 2010 stelde ze vast dat "het structurele saldo in de praktijk een ontoereikende graadmeter voor de onderliggende begrotingssituatie van een land is gebleken omdat de actuele conjuncturele situatie moeilijk te beoordelen bleek" (voorstel voor richtlijn voor de vaststelling van voorschriften voor begrotingskaders voor de lidstaten, COM(2010) 523 definitief)[3].

In het voorstel van de Europese Commissie wordt ook een nieuw principe naar voor geschoven, namelijk dat "de groei van de jaarlijkse uitgaven niet mag uitstijgen boven een voorzichtige inschatting van de middellange termijngroei van het BBP". Dit nieuw

[3] Momenteel doorloopt dit voorstel de parlementaire procedure op Europees niveau. Deze bepalingen blijven nog altijd ongewijzigd.

principe komt bovenop de verplichting om, ingeval van een overmatig tekort, dit tekort structureel af te bouwen met minstens 0,5% van het BBP op jaarbasis.

De methode van het structureel saldo wordt niet verlaten door Europa, maar we zien toch een belangrijke accentverschuiving. De uitgavendynamiek wordt niet genormeerd op basis van het structurele saldo, maar wel op basis van de BBP-groei. Aangezien de ontvangstendynamiek in belangrijke mate bepaald wordt door de BBP-groei is het verschil minder groot dan op het eerste gezicht lijkt. Het grootste verschil is dat de inschatting van de conjunctuurcyclus (via de output-gap) niet meer nodig is om een toelaatbaar pad voor de uitgaven uit te tekenen. Men vertrekt van een bepaald uitgavenniveau en laat dan de uitgaven toenemen op basis van een groei die houdbaar is. Dit levert een veel transparantere norm op die gelijkaardige garanties biedt voor een houdbaar begrotingsbeleid.

De bijkomende Europese bepaling met betrekking tot de schuldafbouw is ongewijzigd gebleven en zorgt ervoor dat het begrotingspad ook duurzaam is.

Deze nieuwe invalshoek voor een structureel begrotingsbeleid biedt mogelijkheden voor de uitwerking van een Vlaamse begrotingsnorm. Net zoals het geval is voor de Europese lidstaten is het voor Vlaanderen veel eenvoudiger om een begrotingsnorm op te stellen op basis van de middellange termijngroei van de economie.

In plaats van de BBP-groei te gebruiken, stelt de SERV voor om de totale ontvangstendynamiek als referentiepunt te nemen. De Vlaamse ontvangsten worden niet enkel door de BBP-groei bepaald maar ook door andere factoren zoals de fiscale capaciteit en de evolutie van het leerlingenaantal. Deze factoren kunnen zowel een gunstige als ongunstige impact hebben op de Vlaamse ontvangsten. Bovendien is de koppeling tussen economische groei en federale overdrachten, die toch het gros van de Vlaamse ontvangsten vormen, niet volledig: de overdracht van BTW-middelen is slechts gedeeltelijk gekoppeld aan de BBP-groei. Daarom stelt de SERV voor om dit Europese principe naar Vlaanderen te vertalen door de uitgavendynamiek af te stemmen op de gemiddelde ontvangstendynamiek op middellange termijn.

Hierbij is het wel van belang dat de begrotingsnorm voldoende zekerheid biedt dat de doelstelling uit het Pact 2020 met betrekking tot de schuldafbouw kan gerealiseerd worden. De Vlaamse norm moet zo uitgewerkt worden dat de genormeerde uitgavendynamiek voldoende zekerheid biedt om bij normale omstandigheden tot een volledige schuldafbouw te komen in 2020.

Als deze doelstelling in het gedrang zou komen, moet er een correctiemechanisme in werking treden om de uitgavendynamiek weer in overeenstemming te brengen met de schulddoelstelling. Ook dit komt overeen met de Europese logica die in specifieke omstandigheden een bijsturing van de uitgaven kan vragen waardoor de *normale* groei beperkt wordt. Voor Vlaanderen kan dat correctiemechanisme erin bestaan om de uitgavendynamiek te beperken zodat de schuld tegen 2020 volledig kan terugbetaald worden. Gezien de relatief beperkte omvang van de schuld, zal het niet nodig zijn om de Europese regel te volgen waarbij het structurele saldo jaarlijks met 0,75% moet verbeteren.

Deze aanpak die geënt is op de Europese principes, komt volledig tegemoet aan de hogervermelde uitgangspunten van een structureel begrotingsbeleid.

- Door de gemiddelde ontvangstendynamiek toe te passen op de uitgaven zullen de conjuncturele en andere schommelingen uitgevlakt worden over een periode van 10 jaar.
- De normale ontvangstendynamiek als uitgangspunt zorgt niet enkel voor het uitvlakken van de conjuncturele schommelingen, maar ook voor fiscale capaciteit en andere factoren die over de jaren heen kunnen wijzigen.
- Door de normale ontvangstendynamiek als basis te nemen, wordt de (recurrente) uitgavendynamiek niet bepaald door eenmalige ontvangsten.
- In de mate dat het nodig is om de Vlaamse schuld af te bouwen tegen 2020 zullen de uitgaven minder snel evolueren dan de ontvangsten.
- Het gaat om een norm waarvan de complexiteit beperkt is en bovendien kan berekend worden op basis van officiële gegevens, zoals onder meer de ramingen van het Planbureau.

2.3. Een concrete begrotingsnorm voor de komende jaren

Op basis van bovenstaande uitgangspunten kunnen we een concrete begrotingsnorm uitwerken. Daarvoor moet in de eerste plaats het uitgavenniveau bepaald worden dat als startpunt of referentiebasis kan dienen (2.3.1). Vervolgens wordt op die referentiebasis een groeivoet toegepast die de genormeerde uitgaven voor de komende jaren bepaalt (2.3.2). De manier waarop de eenmalige ontvangsten meegenomen worden en de impact van extra-budgettaire verrichtingen en beleidskredieten komen respectievelijk in 2.3.3 en 2.3.4 aan bod. Tot slot behandelt 2.3.5 hoe de norm moet toegepast worden bij de volgende begrotingsrondes.

2.3.1. Referentie-uitgaven 2011

In een structureel begrotingsbeleid moet de referentiebasis en de groeivoeten zodanig gekozen worden dat de houdbaarheid en de duurzaamheid van de begroting niet in het gedrang komt. Om die reden bevat de referentiebasis niet alle uitgaven in 2011, maar alleen de zogenaamde referentie-uitgaven. Dit zijn de ESR-gecorrigeerde primaire uitgaven 2011 die zouden leiden tot een evenwicht indien geen rekening wordt gehouden met eenmalige ontvangsten.

ESR-gecorrigeerd

Een begrotingsnormering gebeurt op basis van het vorderingensaldo. Dat saldo bekomt men door de regels van het Europees Systeem van Rekeningen (ESR) en de bijhorende correcties toe te passen. Voor de normering zullen dus de uitgaven en ontvangsten in rekening gebracht worden die een invloed hebben op het vorderingensaldo, met inbegrip van de ESR-correcties die moeten gebeuren.

De meeste instellingen worden rechtstreeks geconsolideerd waardoor hun uitgaven en ontvangsten deel uitmaken van de ESR-gecorrigeerde uitgaven en ontvangsten van de Vlaamse Gemeenschap. Er zijn echter twee instellingen die niet rechtstreeks geconsolideerd worden maar wel mee het globale vorderingssaldo van de Vlaamse Gemeenschap bepalen. Het gaat om het Zorgfonds en de Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM).

Bij de begrotingscontrole 2011 gaat de regering ervan uit dat bij het Zorgfonds de ontvangsten (inclusief dotatie) € 6 mln lager liggen dan de uitgaven. Bij de BAM zouden de ontvangsten € 66 mln hoger liggen dan de uitgaven. Gecombineerd beïnvloedt dat het Vlaamse vorderingensaldo positief met € 59 mln[4].

Voor de berekening van de referentie-uitgaven van 2011 betekent dit dat de ESR-gecorrigeerde ontvangsten van de begroting nog mogen opgetrokken worden met € 59 mln.

Primaire uitgaven

De begrotingsnorm die de SERV voorstelt, is van toepassing op de primaire uitgaven en niet op de totale uitgaven. Een normering op de totale uitgaven is ook mogelijk, maar dan kan de evolutie van de intrestlasten verstorend werken op het gelijkmatig groeipad van de effectieve beleidsmogelijkheden. De opzet van de structurele norm is net om een zo gelijkmatig mogelijke spreiding van de beleidsruimte te realiseren.

Een sterke stijging van de rentelast (bijvoorbeeld door de toename van de rentevoeten) zou betekenen dat de primaire uitgaven relatief gezien minder snel zouden kunnen evolueren en op die manier het gelijkmatig groeipad zouden verstoren.

De ESR-uitgaven moeten dus verminderd worden met alle intresten, zowel de intresten die gedragen worden door de algemene begroting als door de instellingen en dit op ESR-gecorrigeerde basis.

Het opmaken van een begrotingsnorm op basis van de primaire uitgaven komt overeen met het voorstel van de Europese Commissie[5] om de evaluatie van de structurele evolutie te baseren op een uitgavenconcept waar onder meer rentelasten geen deel van uitmaken.

Een mogelijk nadeel van de keuze voor de primaire uitgaven als basis voor de referentie-uitgaven is dat de schuld sterk zou kunnen toenemen door oplopende intrestlasten. Aangezien de structurele norm die de SERV naar voor schuift expliciet ook de afbouw van de schuld inhoudt, vormt dit geen gevaar voor de Vlaamse overheidsfinanciën. Indien de toename van de intrestlasten met zich mee zou brengen dat Vlaanderen niet schuldenvrij zou zijn tegen 2020 zal de uitgavengroei hiervoor gecorrigeerd worden (zie verder).

Door de terugbetalingen van KBC zal de schuld en dus ook de intrestlast de komende jaren aanzienlijk afnemen. In een normering die gebaseerd is op de totale uitgaven zou

---

[4] In de tekst worden de cijfers weergegeven zonder de cijfers na de komma. Dit betekent dat de som van de getallen niet altijd volledig lijkt overeen te stemmen met de onderdelen ervan.

[5] Ontwerpverordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van verordening (EG) nr. 1466/97, Brussel 17 maart 2011 (wijziging van artikel 5).

de afname van de intresten leiden tot een snellere toename van de primaire uitgaven. In de structurele norm die de SERV naar voor schuift heeft de evolutie van de intresten geen impact op de toegelaten primaire uitgavendynamiek

De daling van de intresten zal dus leiden tot een hoger vorderingensaldo en dus tot een snellere afbouw van de schuld. De keerzijde is de beleidsruimte bij een structurele normering op basis van de primaire uitgaven kleiner zal zijn dan bij een structurele normering op basis van de totale uitgaven.

Evenwicht zonder rekening te houden met eenmalige ontvangsten

Deze laatste term vormt de belangrijkste correctie om de begrotingsuitgaven van 2011 te vertalen naar de referentie-uitgaven.

Een structureel begrotingsbeleid moet vertrekken van een uitgavenniveau dat verder kan stijgen met de gemiddelde ontvangstendynamiek, zonder de houdbaarheid of duurzaamheid van de begroting in het gedrang te brengen. Aangezien het evenwicht in 2011 in belangrijke mate bepaald wordt door eenmalige ontvangsten kan men niet van de totale primaire uitgaven vertrekken om een groeipad uit te tekenen voor de komende jaren. Immers, op het moment dat de eenmalige ontvangsten zouden verminderen, zou de norm leiden tot begrotingstekorten.

Om de referentie-uitgaven te berekenen, vertrekken we van de hypothese dat er geen eenmalige ontvangsten zouden zijn. De vraag is dan welke totale en welke primaire uitgaven mogelijk zijn om de begroting 2011 in evenwicht te brengen.

De methode om de eenmalige ontvangsten af te zonderen is identiek aan de methode die voorgesteld werd in het advies van juli 2010. Deze methode komt ook overeen met de gebruikelijke internationale en nationale methodes om eenmalige ontvangsten te bepalen.

Een belangrijk deel van de eenmalige ontvangsten in 2011 was al ingeschreven bij de begrotingsopmaak en werd besproken in het evaluatierapport van januari 2011. Het gaat om de verkoop van gronden bij VMM voor € 200 mln, een positieve verrekening voor de federale overdrachten van 2010 (€ 154 mln) en het KBC-dividend van € 298 mln.

Voor de opmaak van de norm is het belangrijk om aan te geven hoe het KBC-dividend verwerkt moet worden. Het gaat duidelijk om eenmalige ontvangsten aangezien er in het ene jaar een dividend kan uitbetaald worden en in een volgend jaar geen. Afgezien van de onzekerheid over het feit of er een dividend betaald zal worden, is er ook in meerjarig perspectief geen zekerheid over het bedrag waarop de Vlaamse overheid kan rekenen. Dit bedrag hangt immers af van de terugbetaling van de hoofdsom. Dat de Vlaamse overheid hierover geen zekerheid heeft, blijkt onder meer uit het feit dat de hypothesen die ze daarvoor hanteert in de laatste meerjarenraming afwijken van de hypothesen die in de vorige meerjarenraming gebruikt werden.

Daar staat wel tegenover dat de uitbetaling van het dividend een vergoeding is voor de participatie die Vlaanderen genomen heeft in KBC. Voor deze participatie van € 3,5 mld heeft Vlaanderen een lening moeten aangaan waarvoor jaarlijks intresten moeten betaald worden. Het dividend is in eerste instantie bedoeld om deze intrestlast te vergoeden. In 2011 kan deze intrestkost geraamd worden op € 125 mln. Een bedrag van

€ 125 mln van het KBC-dividend van 2011 dient dus voor het betalen van de intrestlasten. Enkel het resterende deel kan aangewend worden voor primaire uitgaven. Vertaald naar de referentie-uitgaven moet niet de totaliteit van het KBC-dividend afgetrokken worden van de ontvangsten, maar slechts een bedrag van € 173 mln (€ 298 mln verminderd met € 125 mln).

Een tweede belangrijke eenmalige ontvangst betreft de inkomsten van de Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM). Bij de begrotingscontrole 2011 wordt het Vlaams vorderingensaldo positief beïnvloed voor € 66 mln door de verrichtingen op de BAM. Zoals blijkt uit de algemene toelichting is dit positief resultaat het gevolg van de verkoop van de Van Cauwelaertsluis en de Noorderlaanbrug voor € 89 mln (zie bespreking begrotingscontrole). Ook dit is een eenmalige ontvangst waarvoor een correctie moet doorgevoerd worden.

Een derde en laatste bemerking betreft de verrekening voor 2011. In 2011 is momenteel een bedrag ingeschreven van € 18.631 mln als federale overdrachten in het kader van de bijzondere financieringswet[6]. Het gaat echter om een voorlopig bedrag. Naar aanleiding van de begrotingscontrole 2012 zal het definitieve bedrag van 2011 bekend zijn en volgt hiervoor een correctie . Op basis van de Economsiche Vooruitzichten 2011-2016 van het FPB gaan we uit van een positieve verrekening van € 152 mln.. Dit betekent dat de federale overdrachten in 2011 eenmalig negatief vertekend zijn voor € 152 mln. Deze verrekening zal pas in 2012 vastgesteld en betaald worden, maar hoort bij de normale ontvangsten van 2011. Voor de berekening van de referentie-uitgaven 2011 houden we dus rekening met dit bedrag van € 152 mln. Dit heeft als logisch gevolg dat deze eenmalige ontvangst in 2012 niet meer kan aangewend worden, ook niet voor eenmalige uitgaven. Het zou immers om een dubbeltelling gaan.

Verrekeningen in het kader van de bijzondere financieringswet

Bij de opmaak van elke begroting (initieel en begrotingscontrole) wordt een raming gemaakt van de federale overdrachten naar de gemeenschappen en gewesten. Deze raming gebeurt op basis van een aantal parameters zoals inflatie, economische groei en fiscale capaciteit. Op het moment dat de overdrachten worden doorgestort, zijn deze parameters nog niet definitief vastgelegd. Bij de opmaak van de initiële begroting 2011 en zelfs bij de begrotingscontrole is het nog niet duidelijk hoe hoog de economische groei in 2011 precies zal zijn. Daarom moet er een correctiemechanisme voorzien worden. Dit zijn de verrekeningen.

Concreet gebeurt de doorstorting in jaar t op basis van voorlopige parameters. Bij de begrotingscontrole in het voorjaar van t+1 worden de definitieve parameters voor het jaar t bepaald. In de zomer van het jaar t+1 vindt de verrekening plaats voor het jaar t.

Zo bleken de overdrachten voor 2010 te laag geraamd. Bij de begrotingscontrole van 2011 werden de definitieve (hogere) parameters voor 2010 bepaald waardoor er een

[6] Samengevoegde en gedeelde belastingen én dotatie ter compensatie van het kijk- en luistergeld, exclusief verrekeningen voor 2010.

positieve verrekening zal volgen. Vlaanderen krijgt dan € 154 mln extra doorgestort. Op dezelfde manier zal er in 2012 een verrekening plaatsvinden voor de overdrachten die in 2011 werden doorgestort. Als die overdrachten werden geraamd op basis van te lage parameters zal de verrekening positief zijn, bij te hoge inschatting volgt een negatieve verrekening. Op basis van de meest actuele ramingen van het FPB van de parameters voor 2011 meent de SERV dat er een positieve verrekening van € 152 mln zal komen in 2012.

In de structurele begrotingsnorm die de SERV voorstelt mag de verrekening niet meegeteld worden als eenmalige ontvangst in 2012. Indien dat het geval zou zijn, zou men immers ook de komende jaren moeten rekening houden met een negatieve verrekening. Gezien de omvang van de verrekeningen zou dit het gelijkmatig uitgavenpad grondig kunnen verstoren. Dit was bijvoorbeeld het geval in 2009 en 2010 toen de Vlaamse Regering de operatie op het Egalisatiefonds heeft opgezet om de uitgavenmogelijkheden meer gelijkmatig te spreiden over die beide jaren.

Vanuit een structurele benadering is het niet meer nodig om voor de verrekeningen ad hoc oplossingen te zoeken. De verrekening zal via de groeivoet van de referentie-uitgaven meegenomen worden en gelijkmatig verspreid over de volgende jaren. (zie ook toepassing van de norm vanaf 2012 begrotingscontrole 2.3.5)

Voor 2011 kan de berekening van de referentie-uitgaven op basis van de meest recente parameters als volgt samengevat worden.

Tabel 5: Berekening referentie-uitgaven 2011 (€ mln)

Totaal ESR-gecorrigeerde ontvangsten (1)	25.895
Correctie voor Zorgfonds en BAM (2)	59
Intrestlasten (3)	-235
Eenmalige ontvangsten (4 = a + b + c + d + e)	-463
waarvan verkoop gronden VMM (a)	*-200*
waarvan verrekening 2010 (b)	*-154*
waarvan KBC dividend (excl. rentelast) (c)	*-172*
waarvan eenmalige verkoop BAM (d)	*-89*
waarvan verrekening voor 2011 (e)	*152*
(pro memorieKBC-dividend voor rentelast)	*-125*
Referentie-uitgaven 2011 (5 = 1 + 2 + 3 + 4)	**25.255**

De referentiebasis in 2011 die gebruikt wordt om de genormeerde uitgaven voor 2012 te berekenen bedraagt € 25.255 mln.

Dit referentiebedrag 2011 is duidelijk lager dan de primaire uitgaven die in de begrotingscontrole 2011 zijn opgenomen. Concreet gaat het om een verschil van € 663 mln.

Tabel 6: Verschil tussen primaire uitgaven 2011 BC en referentie-uitgaven (€ mln)

Referentie-uitgaven 2011 (1)	25.255
Primaire uitgaven 2011 BC (2)	25.918
Verschil (3 = 3a + 3b + 3c = 2 - 1)	**-663**
waarvan	
onderbenutting (3a)	-203
eenmalige ontvangsten (3b)	-463
overschot (3c)	3

Het verschil van € 663 mln kan in de eerste plaats verklaard worden door de onderbenutting. De kredieten die in de begrotingscontrole worden ingeschreven zijn hoger dan de ontvangsten. De redenering hierbij is dat een deel van de kredieten niet zullen uitgegeven worden. Globaal gaat het om € 203 mln[7].

Een tweede reden voor het verschil zijn de eenmalige ontvangsten die in de begrotingscontrole integraal aangewend worden om extra uitgaven te voorzien. Het verschil van € 463 mln komt overeen met de correctie die we hanteren om de referentie-uitgaven van 2011 te berekenen (zie eenmalige ontvangsten in Tabel 5).

Een derde verschil betreft het overschot van € 3 mln waar de regering vanuit gaat bij de begrotingscontrole. Voor het bepalen van de referentie-uitgaven moet hiermee geen rekening worden gehouden. De recurrente ontvangsten mogen integraal aangewend worden, waardoor het verschil € 3 mln kleiner wordt.

Uit deze vergelijking blijkt duidelijk dat de referentie-uitgaven niet zozeer bepaald worden door de uitgaven (afgezien van de intrestlasten) maar wel door de (recurrente) ontvangsten. Indien in 2011 uiteindelijk minder uitgaven zullen gebeuren dan voorzien, zal dit geen effect hebben op de referentie-uitgaven. Indien blijkt dat de ontvangsten hoger of lager zijn, zal hiervoor wel een aanpassing gebeuren.

Dit betekent ook dat de referentie-uitgaven die in dit advies berekend worden niet absoluut zijn. Indien bijvoorbeeld de uitvoeringsgegevens van de ontvangsten verschillen van de geraamde ontvangsten zal dit een invloed hebben op de referentiebasis. Bij de opmaak van de begroting 2012 zal er dan ook een nieuwe raming van de referentie-uitgaven van 2011 moeten gebeuren.

2.3.2. Jaarlijks groeipad van de referentie-uitgaven

De genormeerde uitgaven in 2012 vertrekken dus van het referentie-uitgaven in 2011 waarop dan een groeivoet berekend wordt. Net zoals de referentie-uitgaven, moet ook de groeivoet zo bepaald worden dat de houdbaarheid van het begrotingsbeleid niet in het gedrang komt.

---

[7] De onderbenutting zoals hier opgenomen omvat niet enkel de onderbenutting in strikte zin (€ 259 mln), maar ook de extra uitgave van € 56 mln ingevolge de verrekening van de jobkorting in 2011.

Uitgangspunt hiervoor is dat de genormeerde uitgaven kunnen evolueren op het gemiddelde ritme van de ontvangsten (exclusief eenmalige ontvangsten).

Om de jaarlijkse schommelingen uit te vlakken, hanteren we een periode van 10 jaar. De groeivoet van de uitgaven moet toelaten dat de referentie-uitgaven na 10 jaar identiek zijn aan de ontvangsten, althans voor zover de schulddoelstelling hiermee kan gerealiseerd worden. Concreet wordt de groeivoet voor de referentie-uitgaven 2012 zodanig bepaald dat de referentie-uitgaven in 2021 identiek zijn aan de geraamde ontvangsten in 2021.

2.3.2.1. Ontvangstengroei

In de meerjarenramingen die de regering publiceert, worden de ontvangsten tot 5 jaar verder geraamd. De methode die hiervoor gebruikt wordt, kan echter zonder problemen aangewend worden om de raming verder door te trekken voor een bijkomende periode van 5 jaar.

Aangezien bij een structureel begrotingsbeleid de toekomstige evolutie van de ontvangsten de huidige uitgavenmogelijkheden bepaalt, is het belangrijk dat de parameters die gebruikt worden zo objectief en zo recent mogelijk zijn. Voor de belangrijkste parameters, de economische groei en de inflatie, maakt het Planbureau ramingen op middellange termijn die voor de normering kunnen gebruikt worden. De laatste ramingen van het FPB werden gemaakt in mei 2011 (economische vooruitzichten 2011-2016)[8].

Tabel 7: BBP-groei en inflatie in basisscenario, 2012-2021

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
BBP	2,22%	2,13%	2,31%	2,29%	2,04%	1,77%	1,78%	1,77%	1,76%	1,75%
inflatie	2,00%	1,94%	2,02%	2,06%	2,04%	2,02%	2,01%	1,94%	1,90%	1,75%

De groei van de federale ontvangsten wordt naast de economische groei en de inflatie echter ook bepaald door de fiscale capaciteit, de evolutie van het aantal inwoners onder 18 jaar en de verdeling van de leerlingen in het leerplichtonderwijs.

Ook voor deze andere parameters is het van belang om goede ramingen te gebruiken. De demografische parameters kunnen afgeleid worden uit de bevolkingsprognoses van het FPB die ook gebruikt worden door de vergrijzingscommissie. De evolutie van de fiscale capaciteit is moeilijker in te schatten. Voorlopig worden de hypotheses van de MJR overgenomen en wordt verondersteld dat deze parameters ongewijzigd blijven vanaf 2016.

Wat de gewestbelastingen betreft vertrekken we van de hypothese dat de groei ervan identiek is aan de economische groei (zie bijlage 1).

Voor de overige ontvangsten (voornamelijk ontvangsten van de instellingen) nemen we tot en met 2015 de hypotheses van de MJR over. Vervolgens laten we deze uitgaven

[8] Voor de periode 2017-2020 werden deze gegevens niet gepubliceerd. Voor 2021 gaat het om eigen ramingen.

verder evolueren met 75% van de inflatie, wat iets sneller is dan de evolutie die in de MJR wordt gehanteerd.

Dit leidt tot € 37,34 mld ontvangsten in 2021. Indien we abstractie maken van de eenmalige ontvangsten in 2011 is dit een gemiddelde jaarlijkse groei van 3,99%[9].

In onze ramingen nemen we de huidige ontvangstendynamiek bij ongewijzigd beleid over. In de mate dat de Vlaamse overheid een beslissing neemt die het ontvangstenpad recurrent beïnvloedt (naar boven of naar beneden) zal deze beslissing een impact hebben op het groeipad van de uitgaven. Dit komt overeen met het voorstel van richtlijn dat de Europese Commissie onlangs naar buiten bracht.

2.3.2.2. Vertaling van ontvangstengroei naar uitgavengroei

De referentiegroei heeft tot doel om de primaire uitgaven op een periode van 10 jaar op hetzelfde niveau te brengen als de ontvangsten. Deze keuze moet gecombineerd worden met de beslissing van de Vlaamse Regering om de schuld volledig af te lossen tegen ten laatste 2020. In 2021 zullen de primaire uitgaven en de totale uitgaven dus identiek zijn.

De keuze om de primaire uitgaven op hetzelfde niveau te brengen als de ontvangsten betekent dat we niet zonder meer de groeivoet van de ontvangsten overnemen. Dat zou betekenen dat het verschil tussen de ontvangsten en de referentie-uitgaven behouden zou blijven. Aangezien de referentie-uitgaven in 2011 lager zijn dan de recurrente ontvangsten (omwille van de intresten), is de groeivoet voor de genormeerde uitgaven hoger dan de gemiddelde groeivoet van de ontvangsten (3,93%). Om het referentiebedrag van € 25.255 mln te laten groeien tot € 37,34 mld in 2021 betekent dit dat de uitgaven jaarlijks met **3,99%** kunnen toenemen.

Dit is een groeipad dat (per toeval) identiek is aan de gemiddelde groei van de economie in nominale termen. Volgens de ramingen van het Federaal Planbureau zou de economie gemiddeld en in lopende prijzen 3,99% groeien tot 2021.

2.3.2.3. Bijstellen groeivoet omwille van schulddoelstelling

De normale groeivoet wordt berekend zoals hiervoor aangegeven. Daarbij moet altijd een doorrekening gemaakt worden van de Vlaamse schuld. De structurele normering die de SERV voorstelt, houdt immers in dat de groeivoet die wordt toegepast op de referentie-uitgaven ook moet leiden tot het afbouwen van de schuld tegen ten laatste 2020 (uitvoering doelstelling Pact 2020).

We maken in dit voorstel wel een onderscheid tussen de verschillende bestanddelen van de schuld.

---

[9] Indien de groeivoet van 3,99% toepast op de referentieuitgaven 2011 (€ 25,26 mld) bekomt men € 37,34 mld.

In eerste instantie is er de schuld van € 3,5 mld die Vlaanderen is aangegaan omwille van de KBC-operatie. Deze schuld zal de komende jaren afbetaald worden door KBC zonder dat Vlaanderen daar extra overschotten voor zal moeten aanleggen. We hanteren de (technische) hypothese dat deze schuld tegen 2020 afbetaald is.

De schulddoelstelling heeft betrekking op de overige schuld. Deze schuld is enerzijds het gevolg van de begrotingstekorten die Vlaanderen in het verleden heeft opgetekend maar anderzijds ook van de schulden die Vlaanderen is aangegaan om participaties te kunnen nemen die het saldo niet beïnvloed hebben. Tegenover deze laatste schulden staan activa waarvan de Vlaamse overheid een rendement en een terugbetaling verwacht op termijn. In die zin zou men ook dit deel van de schuld kunnen uitsluiten van de schulddoelstelling. In het voorstel dat de SERV uitwerkt is dat echter niet het geval. Enerzijds is het onzeker of en wanneer er een terugbetaling zal volgen en bovendien is het ook niet vanzelfsprekend dat het rendement dat de Vlaamse overheid hiervoor ontvangt jaarlijks voldoende is om de intrestlasten die aan dit schuldonderdeel verbonden is te betalen. Tenslotte is het niet altijd mogelijk om de totale schuld op te splitsen tussen de schuld die verbonden is aan deelnemingen en participaties enerzijds en schuld die het gevolg is van begrotingstekorten anderzijds.

Concreet betekent dit dat de opgebouwde vorderingensaldi tot en met 2020 ten minste voldoende moeten zijn om de schuld exclusief KBC af te lossen. Om dit na te gaan passen we de referentiegroeivoet toe op de opeenvolgende referentie-uitgaven en berekenen we vervolgens de jaarlijkse saldi. In combinatie met de andere ontvangsten die beschikbaar zijn voor schuldafbouw moet dit ertoe leiden dat Vlaanderen schuldenvrij is in 2020.

De evolutie van de schuld zal de komende jaren naast de saldi ook in belangrijke mate beïnvloed worden door de penalty fee van € 1,75 mld die KBC zal moeten terugbetalen (50% extra op het bedrag van € 3,5 mld). Net zoals de terugbetaling van € 3,5 mld mag Vlaanderen deze penalty fee ESR-matig niet aanwenden voor uitgaven en zal de schuld hierdoor dus afnemen. Daarnaast zal de schuld ook bepaald worden door de extra-budgettaire verrichtingen. We nemen daarbij de hypotheses van de MJR over, wat inhoudt dat ook vanaf 2015 € 45 mln op jaarbasis voorzien wordt voor nieuwe participaties. Hoewel dit geen impact heeft op het saldo, heeft dit wel een impact op de schuldevolutie.

Samen met deze andere factoren die de schuld beïnvloeden (KBC-terugbetalingen en participaties) moeten de opgebouwde saldi voldoende zijn om de schulddoelstelling te realiseren. Indien dit niet zo is, dan moet de groeivoet neerwaarts aangepast worden zodat aan deze doelstelling kan voldaan worden. Op basis van de huidige parameters die de SERV hanteert, is het niet nodig om het normale groeipad hiervoor te beperken. Er werd dan ook geen concrete methode uitgewerkt voor deze bijstelling in dit advies.

2.3.2.4. Uitzuiveren van inflatie-effect

Inflatie heeft niet alleen een effect op de ontvangsten maar ook op de uitgaven. Een groot aantal kredieten, zoals werkingsmiddelen en lonen, worden bij elke begrotingsronde aangepast aan de actuele inflatieparameters. Bij veel inflatie zullen de uitgaven relatief snel stijgen, bij beperkte inflatie wat minder. Dit inflatie-effect heeft in ieder ge-

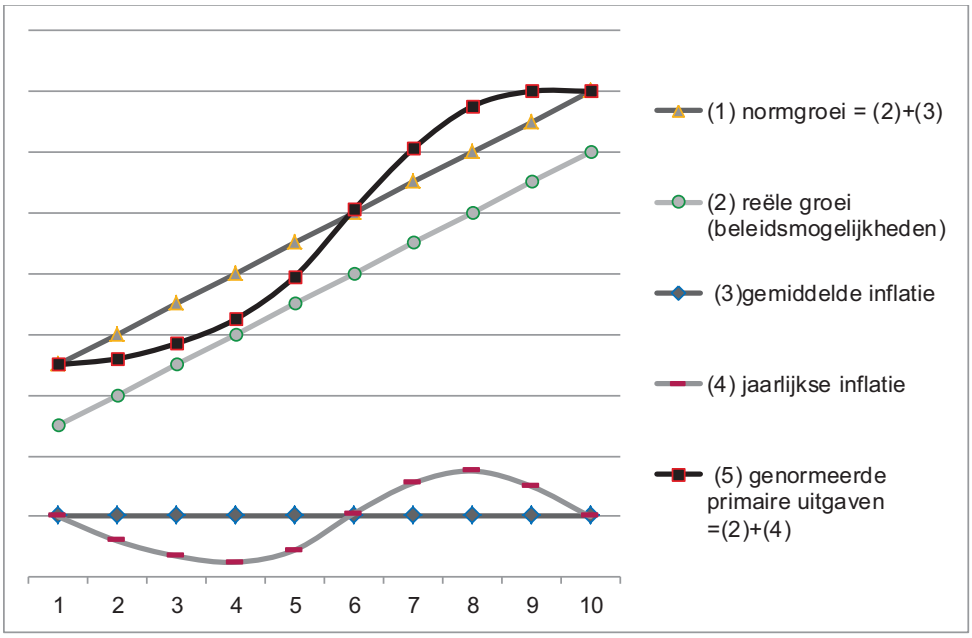
val geen invloed op de beleidsmogelijkheden. Het is louter een aanpassing van de kredieten aan de heersende prijzen.

De toepassing van de structurele norm resulteert in een jaarlijkse groei van de uitgaven met 3,99%. Een deel van deze groei zal nodig zijn om het inflatie-effect op te vangen, maar dat effect schommelt voortdurend. Soms is de inflatie laag en komt de normgroei dicht in de buurt van de reële groei, op andere momenten zal de normgroei nauwelijks of niet volstaan om de prijsstijging op te vangen.

Een constant groeipercentage van 3,99% leidt zo onvermijdelijk tot een sterk schommelende reële groei of beleidsruimte. Dat gaat in tegen het principe van een structurele norm die net een zo gelijkmatige mogelijke groei van de beleidsmogelijkheden beoogt. Er moet dus een correctie worden toegepast voor het inflatie-effect.

Onderstaande figuur geeft theoretisch weer hoe deze correctie wordt toegepast.

Figuur 1: Voorbeeld inflatie-effect in structurele normering



De totale normgroei (1) kan opgesplitst worden in de reële groei (2) en de gemiddelde inflatie (3). De gemiddelde inflatie wordt berekend op basis van de jaarlijkse inflatie (4), die duidelijk schommelt.

De reële groei geeft de groei van de beleidsmogelijkheden weer. Om die constant te houden, tellen we daarbij niet de gemiddelde inflatie op, maar wel de jaarlijkse inflatie. Dit resulteert in de totale genormeerde primaire uitgaven (5).

Wat meteen opvalt, is dat de deze totale genormeerde primaire uitgaven geen constante groeivoet kennen. Bij lage inflatie (bijvoorbeeld in jaar 4), zullen deze uitgaven trager groeien dan bij hoge inflatie (jaar 8). De onderliggende reële groeivoet is op die manier echter wel constant, en dus ook de beleidsmogelijkheden.

Om deze correctie te kunnen toepassen, hebben we in ieder geval een goede raming nodig van de manier waarop inflatie de Vlaamse overheidsuitgaven beïnvloedt. Een deflator voor de Vlaamse overheidsuitgaven is (nog) niet beschikbaar. Soms maakt men gebruik van de index van de consumptieprijzen. Deze deflator stemt echter niet overeen met de feitelijke deflator van de Vlaamse primaire uitgaven. Een deel van deze uitgaven wordt immers niet aangepast aan de jaarlijkse inflatie. Hoewel hierover bijkomende informatie nodig is, schatten we dat het effect van de inflatie op de uitgaven overeenkomt met 75%[10] van de gezondheidsindex.

Voor het inflatie-effect van 2012 hoeven we deze benadering niet te gebruiken, omdat er meer gedetailleerde informatie beschikbaar is. Volgens het Planbureau zal de spilindex in februari 2012 overschreden worden, waardoor de lonen zullen stijgen met € 280 mln volgend jaar[11]. De toename van de overige kredieten omwille van de inflatiemechanismen ramen we op € 150 mln. Het totale effect van inflatie in 2012 komt zo op € 430 mln[12]. Dit is een toename met 1,7% of 85% van de gezondheidsindex in 2012 die 2% bedraagt.

Voor de jaren nadien gebruiken we opnieuw de benadering die hierboven werd geschetst.

Het gemiddelde inflatie-effect voor de komende jaren komt op die manier op 1,51%. De normgroei van 3,99% kan dus opgesplitst worden in een constante reële groei van 2,44% en een gemiddeld inflatie-effect van 1,51%.

De term *constante reële groei* is dus de nominale groei verminderd met het gemiddeld inflatie-effect. Deze groei moet toelaten om de evolutie van de uitgaven bij ongewijzigd beleid op te vangen die niet het gevolg zijn van een wisselend inflatiepercentage. Het gaat bijvoorbeeld om de jaarlijkse aanpassing van de middelen van het gemeentefonds met 3,5%, de verhoging van de onderwijskredieten omwille van de leerlingenevolutie, de stijging van de uitgaven van De Lijn omwille van de toegenomen brandstofprijzen… Daarnaast kan deze reële uitgavendynamiek ook aangewend worden voor nieuwe beleidsinitiatieven.

Voor 2012 resulteert de structurele norm in een constante reële groei van de uitgaven van 2,44% en een inflatie-effect van 1,70% (€ 430 mln). De groei van de genormeerde primaire uitgaven bedraagt zo 4,14%. Doordat de inflatie hoger is dan gemiddeld, stijgt deze groeivoet uit boven de referentiegroei van 3,99%.

Omgerekend mogen de genormeerde primaire uitgaven in 2012 € 26.312 mln bedragen. Dat is een toename van € 1.057 mln ten opzichte van het referentiebedrag 2011. De constante reële groeivoet van € 2,44% leidt tot een toename met € 627 mln en daarnaast wordt er nog € 430 mln voorzien om de uitgaven aan te passen aan de inflatie.

---

10 Het percentage van 75% komt overeen met de raming die gehanteerd wordt in de laatste MJR. Deze verhouding was ook de raming die de SERV maakt in zijn begrotingsadvies van 2009.

11 Deze stijging is deels omwille van de toename van de lonen door de overschrijding van de spilindex in 2012, deels door het op kruissnelheid brengen van het inflatie-effect van 2011.

12 Dit is duidelijk lager dan de raming waar de MJR van uitgaat (€ 501 mln).

Indien bij de opmaak van de begroting 2012 blijkt dat het inflatie-effect minder groot is dan € 430 mln zullen de genormeerde uitgaven ook verminderen en vice versa. De reële beleidsmogelijkheden zullen echter ongewijzigd blijven. Voor zover deze lagere inschatting van de inflatie op de uitgaven de ontvangstenraming niet wijzigt, zal de totale beleidsruimte over de periode 2012-2021 niet verminderen. De lagere inflatie in 2012 zal dan tot gevolg hebben dat de reële groeivoet van 2,44% (iets) hoger zal liggen.

2.3.3. Eenmalige ontvangsten

Door de referentiegroeivoet gecorrigeerd voor inflatie toe te passen op de referentie-uitgaven van 2011, bekomt met het genormeerde uitgavenniveau van € 26.312 mln in 2012.

Net zoals de voorgaande jaren zullen er een aantal eenmalige ontvangsten zijn in 2012. De eenmalige factoren worden volledig gecorrigeerd voor de berekening van de referentie-uitgaven en hebben geen invloed op de referentiegroei. Dit belet niet dat er zich in bepaalde jaren eenmalige ontvangsten zullen voordoen.

Vanuit een structureel perspectief kunnen deze eenmalige factoren aangewend worden voor zover ze de duurzaamheid en de houdbaarheid van de begroting niet in het gedrang brengen. Dit betekent dat de structurele normering die de SERV voorstelt in principe toelaat dat eenmalige ontvangsten aangewend worden[13].

De aanwending is wel onderworpen aan een aantal voorwaarden. In eerste instantie mogen de eenmalige ontvangsten niet het gevolg zijn van een “mechanisme” waardoor in één van de volgende jaren een eenmalige minderontvangst mogelijk is of waardoor in een volgend jaar een extra uitgave verschuldigd is. Een hypothetisch voorbeeld is dat Vlaanderen in een bepaald jaar een onroerend goed zou verkopen waarbij dit in de nabije toekomst opnieuw zou aangekocht worden. Hoewel dit vanuit economisch standpunt niet logisch is, zou dit de Vlaamse overheid in theorie in staat stellen om extra (eenmalige) uitgaven te doen. Met als tegenhanger dat ze in de toekomst dan weer een eenmalige uitgave *moet* doen, zonder dat hiertegenover een ontvangst staat.

Bij een structureel begrotingsbeleid kunnen dergelijke eenmalige ontvangsten niet aangewend worden. Dit betekent ook dat de verkoop van gronden door VMM aan Aquafin zoals in 2010 en 2011 gebeurde in een structureel begrotingsbeleid grondig moet geëvalueerd worden op toekomstige extra lasten en dat op basis daarvan moet beslist worden welke bijkomende uitgavenmogelijkheden dit eventueel zou geven.

Voor zover het gaat om eenmalige ontvangsten zonder keerzijde kunnen deze aangewend worden, zij het voor eenmalige uitgaven. Zo zouden de dividenden van KBC in 2012 aangewend kunnen worden, deels om de intrestlast te verlichten en deels voor primaire uitgaven. Concreet gaan we ervan uit dat de intrestlast in 2012 die verband

[13] Indien de groeivoet neerwaarts zou moeten aangepast worden omwille van de schuldoelstelling kan men er natuurlijk voor kiezen om de eenmalige ontvangsten die zich voordoen aan te wenden voor schuldafbouw zodat de normale uitgavendynamiek de komende jaren kan aangehouden worden.

houdt met de KBC-lening € 109 mln bedraagt[14]. Dit betekent dat het dividend voor € 189 mln kan aangewend worden voor eenmalige uitgaven (zie ook 2.3.1).

Een specifiek aandachtspunt vormen de verrekeningen in het kader van de bijzondere financieringswet. Op basis van de huidige parameters gaat de SERV ervan uit dat er een positieve verrekening zal zijn van € 152 mln in 2012. Het gaat om eenmalige ontvangsten die het gevolg zijn van een mechanisme dat zowel extra als minder ontvangsten kan teweegbrengen. Dit op zich betekent al dat deze eenmalige ontvangst niet mag aangewend worden bij een structurele normering, noch in 2012 noch de volgende jaren. Specifiek voor 2012 werd reeds rekening gehouden met dit bedrag bij het bepalen van de referentie-uitgaven 2011. Dit betekent dat de beleidsruimte van 2012 de facto hierdoor al (positief) beïnvloed is via het referentiebedrag.

2.3.4. Extra-budgettaire verrichtingen en beleidskredieten

De voorgestelde normering heeft enkel betrekking op ESR-gecorrigeerde uitgaven die het saldo beïnvloeden. Dit betekent dat verrichtingen zoals deelnemingen en kapitaalparticipaties niet genormeerd worden. Ook de evolutie van de beleidskredieten wordt niet genormeerd, enkel de evolutie van de betalingskredieten

Door de schulddoelstelling die in de norm vervat zit, is het wel zo dat er een rem zit op de mogelijkheden om leningen aan te gaan voor het nemen van participaties. Bovendien zal het uit de nieuwe meerjarenramingen duidelijk naar voor komen indien de Vlaamse Regering verbintenissen is aangegaan waarvan de betalingen slechts na verloop van tijd op kruissnelheid komen. In die zin zal de impact van deze beslissingen tot uiting komen op de schuld op lange termijn en dus eventueel ook beter beheerst kunnen worden.

Zowel wat de beleidskredieten als de extra-budgettaire verrichtingen betreft, dient het begrotingsbeleid in ieder geval rekening te houden met de impact die de huidige verbintenissen hebben voor de toekomstige uitgavendynamiek. Indien de huidige verbintenissen de toekomstige dynamiek van de overige uitgaven aanzienlijk beïnvloeden moet dit duidelijk naar voor komen uit de MJR.

2.3.5. Toepassing van de norm vanaf de begrotingscontrole 2012

Het is niet enkel van belang dat de norm transparant berekend kan worden voor 2012, ook voor de volgende jaren moet het duidelijk zijn hoe deze norm moet berekend worden en op basis van welke parameters (2.3.5.1). Daarbij is het onvermijdelijk dat de ramingen die gebruikt worden voor de normering achteraf gezien niet volledig overeen-

[14] Voor onze berekening veronderstellen we, net zoals in de MJR, dat KBC in 2012 een eerste schuif van € 1.150 mln terugbetaalt. We passen een impliciete rentevoet van 3,7% toe op het gemiddelde van beide jaren.

stemmen met de definitieve parameters. Het correctiemechanisme dat in de norm vervat zit, geeft hier echter een adequaat antwoord op (2.3.5.2). Een laatste vraag die met de toepassing van de norm te maken heeft, is de vraag wat er gebeurt wanneer de effectieve uitgaven in een bepaald jaar afwijken van wat de norm toelaat. In 2.3.5.3 tonen we aan dat op dat punt de structurele norm niet verschilt van een norm die jaar na jaar een evenwicht beoogt.

2.3.5.1. Principe

In wat voorafgaat werd besproken wat de maximaal toegelaten primaire uitgaven in 2012 zouden zijn op basis van de huidige parameters. Bij de opmaak van de begroting 2012 in het najaar van 2011 zal er een nieuwe raming moeten gemaakt worden op basis van meer recente parameters. Dit zal onvermijdelijk tot een ander resultaat leiden, zij het dat het louter gaat om het invoeren van nieuwe gegevens in het model dat we voorstellen.

De structurele begrotingsnorm moet echter een zekere stabiliteit geven. Dit betekent dat de referentie-uitgaven van t-1 op een bepaald moment moeten vastgelegd worden, evenals de referentiegroei en de manier waarop de inflatie wordt uitgezuiverd.

Voor het eerste jaar dat de norm wordt toegepast is het de bedoeling om de referentie-uitgaven van t-1 (2011) zo correct mogelijk in te schatten. Daarom zullen de referentie-uitgaven van 2011 pas definitief vastgelegd worden op het moment dat de ontvangsten van 2011 gekend zijn, namelijk bij de begrotingscontrole 2012. Op dat moment (voorjaar 2012) zijn de definitieve cijfers van de federale overdrachten bekend en kan men ook een betrouwbare inschatting maken van de overige inkomsten van 2011. Eind maart 2012 moet Vlaanderen aan het Instituut voor Nationale Rekeningen (INR) de uitvoeringsgegevens voor 2011 overmaken. Deze officiële uitvoeringsgegevens zouden dan gebruikt worden voor de definitieve vaststelling van de referentie-uitgaven 2011.

Op dat moment worden de referentie-uitgaven van 2012 nog niet definitief bepaald. Deze referentie-uitgaven zijn immers zowel door de (op dat moment definitieve) referentie-uitgaven 2011 bepaald maar ook door de referentiegroei en de eenmalige ontvangsten. De referentiegroei 2012 wordt bepaald door de raming van de ontvangsten 2021 (t+9). Bij de begrotingscontrole moet er een nieuwe raming gemaakt worden van de ontvangsten in 2021 en op basis hiervan een nieuwe inschatting van de referentiegroei 2012.

Hierbij zal er ook een nieuwe raming moeten gemaakt worden van de opdeling van de referentiegroei in een reële groeivoet en een groei voor het inflatie-effect.

Voor zover de eenmalige ontvangsten (KBC-dividend) vaststaan bij de begrotingscontrole kunnen ze aangewend worden voor specifieke uitgaven. Zo niet moeten ze nog op een provisie blijven staan die in de loop van het jaar kan herverdeeld worden.

Indien er in 2012 nog een bijkomende begrotingscontrole volgt, zal er opnieuw een herberekening moeten komen zoals bij de eerste begrotingscontrole. Het referentiebedrag 2011 zal daarbij niet meer worden aangepast (dat wordt definitief vastgelegd in het voorjaar van 2012, dus concreet bij de eerste begrotingscontrole), maar wel de referentiegroei die voor 2012 moet gehanteerd worden.

Bij de initiële opmaak 2013 (najaar 2012) wordt het referentiebedrag dat bij de laatste begrotingscontrole 2012 gehanteerd werd, als definitief referentiebedrag 2012 genomen. Dit betekent dat de groeivoet 2012 definitief wordt vastgelegd bij de laatste begrotingscontrole van 2012 en niet meer herberekend wordt bij de opmaak van de initiele begroting 2013. De groeivoet die gebruikt wordt voor 2013 zal echter tot en met de laatste begrotingscontrole van dat jaar moeten herberekend worden om de referentie-uitgaven van 2013 te kennen.

De **referentie-uitgaven van t-1** worden dus definitief bepaald bij de initiële begrotingsopmaak van het jaar t (najaar t-1), met uitzondering van de referentie-uitgaven 2011 die voor de begroting 2012 slechts bij begrotingscontrole worden vastgelegd (voorjaar 2012).

De **referentiegroei van het jaar t** wordt definitief vastgelegd bij de laatste begrotingscontrole van het jaar t, ook voor de begroting 2012.

De **eenmalige ontvangsten** kunnen toegewezen worden op het moment dat er zekerheid over is.

Dit houdt in dat de maximaal toegelaten primaire uitgaven definitief vastgelegd worden bij de laatste begrotingscontrole van een bepaald jaar, net zoals dat het geval is bij een nominaal begrotingsbeleid. Op dat punt biedt een structureel begrotingsbeleid evenveel duidelijkheid als een nominaal begrotingsbeleid. Meer zelfs, indien een begroting in evenwicht vooropgesteld wordt, weet men pas helemaal zeker of dat evenwicht behaald is wanneer de effectieve ontvangsten van een bepaald jaar bekend zijn. Dat is ten vroegste het geval op de laatste dag van het begrotingsjaar. In een nominaal begrotingsbeleid blijft er dus altijd een bepaalde marge van onzekerheid tot de laatste dag. Bij het structureel begrotingsbeleid dat we voorstellen, heeft men al bij de laatste begrotingscontrole zekerheid over het maximaal toelaatbare uitgavenniveau in een bepaald jaar. Deze laatste begrotingscontrole kan plaatsvinden in het voorjaar of op het einde van het jaar, maar op het moment dat de begrotingscontrole goedgekeurd is door het parlement staat het toelaatbaar (primair) uitgavenniveau vast.

2.3.5.2. Ramingsfouten: verrekening

Net zoals bij een evenwichtsbegroting is het onvermijdelijk dat er een aantal parameters nog niet definitief zijn op het moment dat de referentie-uitgaven definitief vastgelegd worden. De belangrijkste aanpassing achteraf zijn de verrekeningen voor de federale overdrachten in het kader van de bijzondere financieringswet. Indien jaarlijks een evenwicht wordt aangehouden heeft dit een belangrijke impact op de jaarlijkse beleidsruimte. In het ene jaar neemt de beleidsruimte hierdoor aanzienlijk toe, in een ander jaar beperkt dit de beleidsruimte aanzienlijk. Het meest duidelijke voorbeeld hiervan in het verleden is de zeer hoge negatieve verrekening die in 2010 gebeurde en waarvoor de Vlaamse overheid een technisch ingewikkelde operatie via het Egalisatiefonds heeft opgezet om het stop-and-go effect ervan te beperken.

In een structureel begrotingsbeleid wordt het gevaar vermeden dat hierdoor de gelijkmatige groei verstoord wordt. In de mate dat achteraf blijkt dat de ontvangstenraming bij de laatste controle niet gebaseerd was op de juiste parameters, zal hiervoor wel een correctie gebeuren zij het een geleidelijke correctie. Door de nieuwe inschatting van de

ontvangsten in het jaar t-1 (die aanleiding geeft tot de onmiddellijke verrekening in de ontvangsten), zal ook het ontvangstenniveau in t+9 beïnvloed worden. Een positieve verrekening houdt in dat de toekomstige ontvangsten in principe hoger worden ingeschat[15]. Dit betekent dat de referentiegroei voor het jaar t (en voor de volgende jaren) hoger zal worden ingeschat. De nieuwe ramingen worden dus volledig meegenomen in de structurele normering, maar op een andere manier.

2.3.5.3. Overige ramingsfouten

De verrekening heeft betrekking op een andere inschatting van de parameters in t-1. Er kunnen echter ook ramingsfouten gebeuren voor de prognoses die gehanteerd worden. Bij een nominaal begrotingsbeleid hebben deze toekomstige ramingen geen impact op de beleidsruimte. De uitgaven van het jaar zelf worden immers volledig bepaald door de inkomsten van het jaar zelf en zijn helemaal niet afhankelijk van de toekomstige ontvangsten.

Bij een structureel begrotingsbeleid zijn de ramingen van toekomstige ontvangsten wel van belang voor de toelaatbare uitgaven in het jaar zelf. Aangezien deze ramingen achteraf altijd aangepast worden, is het onvermijdelijk dat een nieuwere raming aanleiding geeft tot een andere referentiegroei en dus andere referentie-uitgaven. Aangezien zowel de groei als het toelaatbare uitgavenniveau op een bepaald moment definitief wordt vastgelegd, moet hiervoor achteraf een correctie gebeuren. Zeker indien de ramingsfouten elkaar niet zouden uitvlakken (wat het meest waarschijnlijke scenario is), zou dit op termijn het gevaar kunnen inhouden dat de genormeerde uitgaven te snel of te traag evolueren.

Doordat de schulddoelstelling integraal deel uitmaakt van de structurele normering is het gevaar beperkt dat de duurzaamheid van de begrotingsnorm in gevaar komt. Indien de uitgavendynamiek omwille van de ramingsfouten uiteindelijk te hoog wordt, zou deze dynamiek neerwaarts herzien worden door de schulddoelstelling die integraal deel uitmaakt van de normering. De norm moet in de mate van het mogelijke automatisch kunnen werken, zonder ad hoc bijsturingen die nodig zijn om de schulddoelstelling te garanderen. In het kader van de transparantie van de begrotingsnorm is dit een belangrijk element.

Het correctiemechanisme dat vervat zit in de norm zoals voorgesteld door de SERV bestaat uit een dubbel correctiemechanisme.

In de eerste plaats wordt de toekomstige referentiegroei gecorrigeerd. Indien de referentiegroei in het verleden te hoog was ingeschat zal die neerwaarts herzien worden voor de raming van de uitgaven van het volgende jaar. Deze correctie is essentieel voor de goede werking van de norm, maar biedt nog geen sluitende garantie dat de uitgavendynamiek houdbaar blijft. Indien jaar na jaar een neerwaartse herziening van de prognoses gebeurt (wat bijvoorbeeld het geval was in het vorige decennium), dan volstaat het niet om de toekomstige groei telkens opnieuw neerwaarts te herzien.

---

[15] Tenzij de nieuwe raming tegelijkertijd een opwaartse herziening van de parameters voorziet voor t-1 én een neerwaartse herziening voor het jaar t of voor de komende jaren.

De basis waarop de nieuwe (aangepaste) referentiegroei wordt toegepast, zou te hoog zijn ingeschat en jaar na jaar zou dit verschil nog kunnen toenemen. Enkel indien de ramingsfouten elkaar volledig zouden uitvlakken, zou dit niet gebeuren.

Vandaar dat de structurele normering die de SERV voorstelt er niet in bestaat om de uitgaven jaar na jaar te laten groeien met de structurele ontvangstendynamiek. Dit vormt dan het tweede luik van het correctiemechanisme. De groeivoet wordt zodanig bepaald dat de referentie-uitgaven in t+9 identiek zijn aan de ontvangsten. Dit heeft voornamelijk tot doel ramingsfouten die een te laag of te hoog niveau aan referentie-uitgaven in jaar t tot gevolg hebben (op basis van meer actuele ramingen) te corrigeren. Op die manier wordt dus ook een correctie doorgevoerd voor de basis, zij het dat deze correctie gespreid wordt over 10 jaar en niet in één keer moet gebeuren. Dit zou namelijk de gelijkmatige groei verstoren.

Het correctiemechanisme belemmert dus niet de gelijkmatige groei van de uitgaven, maar biedt wel de best mogelijke garanties voor een duurzaam begrotingsbeleid. Niet alleen worden schattingsfouten gecorrigeerd zodat de referentiegroei in lijn blijft met de meest recente ramingen van de ontvangstendynamiek. Daarnaast zal de referentiegroei ook zorgen dat een mogelijk verschil dat er is ontstaan tussen ontvangsten en uitgaven door de schattingsfouten geleidelijk aan weggewerkt wordt.

Mocht dit automatisch correctiemechanisme onvoldoende werken door herhaalde en aanzienlijke overschattingen gebeurd zijn de voorgaande jaren, dan zal het referentiegroeipad omwille van de schulddoelstelling nog sterker naar beneden herzien worden om de schulddoelstelling te garanderen. Door de ontvangstenevolutie niet rechtstreeks als basis te nemen voor de referentiegroei, maar rekening te houden met het verschil tussen de ontvangsten en de referentie-uitgaven, zal men minder snel moeten ingrijpen op basis van de schulddoelstelling.

Doordat het correctiemechanisme rekening houdt met het verschil tussen de referentie-uitgaven en de ontvangsten zal er ook zonder dat er ramingsfouten zijn een correctie gebeuren. Deze correctie heeft tot doel om de uitgaven op hetzelfde niveau te brengen als de ontvangsten in t+9. In de mate dat er in het jaar t een verschil is tussen de normale ontvangsten en de referentie-uitgaven, zal de groeivoet hoger of lager zijn dan de ontvangstendynamiek.

Dit is belangrijk in het kader van een norm die gebaseerd is op de primaire uitgaven. Aangezien het de bedoeling is om de primaire uitgaven in t+9 op hetzelfde niveau te brengen als de totale ontvangsten in t+9, zal er per definitie een positieve correctie gebeuren. De referentiegroei zal, indien er geen ramingsfouten zijn, per definitie hoger zijn dan de gemiddelde ontvangstengroei zolang er nog intresten zijn.

Hoewel dit in het model onder het correctiemechanisme valt, heeft dit voornamelijk te maken met de intentie om de beschikbare beleidsruimte optimaal aan te wenden. Voor zover het niet nodig is om de extra marge die beschikbaar komt door de afbouw van de intresten aan te wenden voor schuldafbouw vertaalt dit zich automatisch (zij het niet altijd volledig) in een toename van de referentiegroei voor de komende jaren.

2.3.5.4. Realisaties versus normering

Een begrotingsnormering is belangrijk als kompas voor het begrotingsbeleid, maar het is onvermijdelijk dat de effectieve uitgaven afwijken van de genormeerde uitgaven. Een belangrijke vraag is welke gevolgen dit heeft voor de beleidsmogelijkheden de volgende jaren.

Het antwoord is dat een structurele normering op dat punt niet verschilt van een normering die jaar na jaar een nominaal saldo vooropstelt. Stel dat er jaar na jaar een begrotingsevenwicht vooropgesteld wordt, maar dat de Vlaamse Overheid in een bepaald jaar een overschot heeft. Dan verandert dit overschot niets aan het feit dat het jaar erna terug een overschot gevraagd zal worden.

Bij een structurele normering geldt dit evenzeer. Indien de Vlaamse Regering in 2012 een saldo behaalt dat beter is dan wat vooropgesteld werd volgens de norm, heeft dit geen impact op de toegelaten uitgaven in 2013. Ook indien het saldo minder positief is, wijzigt dit de doelstellingen van het volgende jaar niet.

Een afwijking van de norm betekent wel dat de beleidsruimte in het volgende jaar wijzigt. Indien de uitgaven in 2012 hoger zijn dan wat is toegelaten voor de norm, zal de uitgavendynamiek in 2013 beperkt worden. Het verschil tussen de effectieve uitgaven in 2012 en de toegelaten uitgaven in 2013 is immers kleiner dan wat mogelijk zou zijn volgens het referentiegroeipad. Maar ook dit is vergelijkbaar met een normering die jaar na jaar een begrotingsevenwicht nastreeft: een tekort in een bepaald jaar betekent dat de uitgavendynamiek van het jaar erna beperkt wordt.

3. Resultaten en evaluatie

In deel 2 van dit hoofdstuk werd de methode uitvoerig beschreven aan de hand van concrete cijfergegevens. In dit deel ligt de nadruk op het resultaat van de normering, zowel voor 2012 (3.1) als voor de volgende jaren van de legislatuur (3.2).

Hierbij komt in eerste instantie de vraag aan bod wat het toelaatbaar uitgavenniveau is de komende jaren. Belangrijker nog is de vraag welke netto-beleidsruimte deze norm toelaat, of met andere woorden welke mogelijkheden de regering zal hebben om nieuwe beleidsinitiatieven op te starten, zowel in 2012 als in de volgende jaren van deze legislatuur.

Ook de duurzaamheid, houdbaarheid en gelijkmatige groeimogelijkheden zijn belangrijk om de concrete norm te evalueren. Een laatste aspect dat van belang is voor een duurzaam begrotingsbeleid is de schuldevolutie.

Hierbij zal ook de vergelijking gemaakt worden met een begrotingsbeleid dat jaar na jaar een begrotingsevenwicht beoogt.

In bijlage 4 zijn een aantal alternatieve scenario's opgenomen waarbij het effect van afwijkende economische parameters wordt weergegeven.

3.1. Uitgavenbegroting 2012

Bij de toelichting van de methode gaven we al aan hoe de genormeerde uitgaven van 2012 berekend worden. Deze verschillende stappen worden nog eens kort samengevat (3.1.1). Vervolgens wordt een toelichting gegeven bij de verschillende factoren die het saldo van 2012 bepalen (3.1.2). Ten slotte wordt ingegaan op de mogelijkheden die de Vlaamse Regering volgend jaar zal hebben om nieuwe initiatieven op te starten of de netto-beleidsruimte (3.1.3).

3.1.1. Samenvattende tabel

De gebruikte parameters en hypothesen leiden in 2012 tot een toegelaten uitgavenniveau van € 26.735 mln en een vorderingensaldo van € 194 mln.

Tabel 8: Stapsgewijze berekening van toegelaten uitgaven en saldo 2012 (€ mln)

Referentie-uitgaven 2011	**25.255**
Inflatie-effect	430
Constante groeivoet (2,44%)	627
Referentie-uitgaven 2012	**26.312**
Eenmalige uitgaven (max.)	189
Toelaatbare primaire uitgaven	26.501
Intresten	238
Totale uitgaven 2012	**26.739**
Ontvangsten 2012	26.933
Saldo 2012	**194**

Tabel 8 vat nog eens samen hoe men tot deze bedragen komt. Op basis van de huidige parameters bedragen de referentie-uitgaven in 2011 € 25.255 mln. In eerste instantie wordt dit bedrag verhoogd voor het inflatie-effect (€ 430 mln). Vervolgens moet een constante groeivoet van 2,44% (€ 627 mln) toegepast worden. Dit brengt het totaal op € 26.312 mln dat voor (recurrente) primaire uitgaven kan aangewend worden in 2012.

Daarbovenop kan de Vlaamse Overheid nog maximaal voor € 189 mln eenmalige uitgaven voorzien, voor zover het KBC-dividend in 2012 wordt uitbetaald[16]. Dit brengt het maximaal toegelaten primair uitgavenniveau van 2012 op € 26.501 mln.

Ten slotte kunnen daarnaast nog de intresten betaald worden. De hoogte ervan heeft echter geen invloed op de toegelaten primaire uitgaven, enkel op het effectieve saldo. Deze intrestlast ramen we voor 2012 voorlopig op € 238 mln.

[16] Het KBC-dividend zou € 298 mln bedragen in 2012, maar wordt volgens de norm voor € 109 mln aangewend voor de afbetaling van de intrestlast die gepaard gaat met de KBC-lening en kan dus niet aangewend worden voor (eenmalige) primaire uitgaven. Zie 2.3.1 en 2.3.3.

De totale uitgaven komen zo op € 26.739 mln, tegenover een ontvangstenniveau van 26.933 mln. Het vorderingensaldo in 2012 zal op basis van de gehanteerde hypotheses € 194 mln bedragen.

We willen hier nogmaals benadrukken dat de norm die de SERV voorstelt bij elke begrotingsopmaak opnieuw moet berekend worden op basis van de meest recente parameters. Dit is overigens niet eigen aan de structurele benadering. Ook indien een nominaal evenwicht wordt nagestreefd, is het niet mogelijk om nu al met zekerheid te bepalen welk uitgavenniveau in 2012 toelaatbaar zal zijn. Op basis van de huidige parameters zou dat € 26.933 mln zijn, maar met de aangepaste parameters zal men in het najaar bij de begrotingsopmaak onvermijdelijk tot een ander resultaat komen.

3.1.2. Verklarende factoren voor het positieve saldo

Op basis van de huidige parameters zou de norm leiden tot een vorderingensaldo van € 194 mln. Dit betekent dat in een evenwichtsbegroting de uitgaven € 194 mln hoger kunnen zijn. Voor een goed begrip van de structurele norm is het interessant om na te gaan welke factoren dit verschil bepalen.

Tabel 9: Verklarende factoren voor saldo in 2012 (€ mln)

	2012
eenmalige factoren	152
conjunctuur e.a.	89
interest	-3
rest	-45
Saldo	194

(Noot voor interpretatie van tabel: positieve tekens bij de verklarende factoren betekenen dat deze factor het saldo positief beïnvloedt en dus minder uitgaven tot gevolg heeft)

De belangrijkste verklaring voor dit verschil vormt de verrekening van € 152 mln die betrekking heeft op 2011 maar doorgestort zal worden in 2012. In een nominaal begrotingsbeleid kan deze eenmalige ontvangst aangewend worden (met een bijzonder groot risico voor stop-and-go beleid). In de structurele normering kunnen deze middelen niet aangewend worden en is het toegelaten uitgavenniveau dus € 152 mln lager.

De norm die de SERV naar voor schuift vlakt de conjuncturele schommelingen uit, maar ook de overige schommelingen zoals de fiscale capaciteit of leerlingenverdeling. Indien voor de conjunctuur en andere variërende factoren niet gecorrigeerd wordt, zouden de ontvangsten[17] in 2012 met 4,28% toenemen. De gemiddelde ontvangstengroei in de periode 2011-2021 bedraagt 3,93%, waardoor de genormeerde uitgaven €

[17] Uitgezuiverd voor alle eenmalige factoren zowel in 2011 als 2012. Wat de verrekening betreft werd de verrekening van 2010 in 2011 afgetrokken (€ - 154 mln) en vervolgens de vermoedelijke verrekening voor 2011 in 2012 weer bijgeteld (€ 152 mln)

89 mln minder snel groeien. Het gaat dus niet louter om het conjuncturele effect, maar ook om de andere parameters die de globale ontvangstendynamiek bepalen en afwijken van hun gemiddelde dynamiek.

Een derde factor die het verschil van € 194 mln verklaart zijn de intresten. De daling van de intrestlasten kan bij het structureel begrotingsbeleid niet omgezet worden in bijkomende primaire uitgaven. In 2012 zou de intrestlast op de Vlaamse begroting nog in beperkte mate toenemen ten opzichte van de intresten van 2011. Dit heeft echter geen effect op de genormeerde primaire uitgaven in 2012, waardoor het saldo in 2012 voor € 3 mln negatief beïnvloed wordt in vergelijking met een nominaal saldo. Het effect van de intrestlasten zal de komende jaren belangrijker worden en ook in omgekeerde zin werken (minder intresten = hoger vorderingensaldo).

Voor het overige is er een restfactor. Deze restfactor wordt in 2012 voornamelijk bepaald door het inflatie-effect in 2012. Omwille van het inflatie-effect nemen de uitgaven in 2012 niet toe met 3,99% (combinatie van reële referentiegroei van 2,44% en gemiddelde inflatiegroei van 1,51%), maar met 4,18%. Dit leidt tot extra uitgaven van € 50 mln in 2012, waardoor het conjuncturele effect gedeeltelijk gecompenseerd wordt.

3.1.3. Beleidsruimte in 2012

3.1.3.1. Netto-beleidsruimte en normering

Een belangrijk element voor de evaluatie van een structurele begrotingsnorm is de vraag in welke mate de structurele normering de mogelijkheden beïnvloedt om nieuwe initiatieven op te starten. Voor de SERV is het belangrijk dat Vlaanderen over voldoende budgettaire ruimte kan beschikken, ook in 2012. Dit is de vraag naar de netto-beleidsruimte waarover de Vlaamse Regering kan beschikken in 2012 en of deze beleidsruimte als voldoende kan beschouwd worden.

Beoordelen of een regering over voldoende beleidsmogelijkheden beschikt, hangt af van essentiële politieke keuzes met betrekking tot de invulling van het overheidsapparaat. Het is dus niet mogelijk hier een objectief oordeel over te vellen. De structurele begrotingsnorm staat in principe neutraal ten opzichte van de beschikbare beleidsruimte. Het opzet van een structureel begrotingsbeleid is in eerste instantie om de beleidsruimte over de jaren heen zo gelijkmatig mogelijk te spreiden. Het betekent dus niet per definitie dat de beleidsruimte kleiner of groter is dan de beleidsruimte die beschikbaar zou zijn bij het jaarlijks aanhouden van een begrotingsevenwicht. Omwille van tijdelijke omstandigheden zoals de conjuncturele evoluties of de noodzaak om tot een schuldenvrij Vlaanderen te komen, is het echter mogelijk dat de beleidsruimte gedurende een aantal jaren beperkter door het structurele begrotingsbeleid.

Dit betekent ook dat de beleidsruimte waarover de Vlaamse Regering beschikt niet zozeer bepaald wordt door de keuze tussen een evenwichtsbegroting of een structureel begrotingsbeleid. De beleidsruimte hangt in de eerste plaats af van de beslissing om bijkomende ontvangsten te voorzien (extra beleidsruimte) dan wel om bepaalde ontvangsten te verminderen (minder beleidsruimte). De structurele norm die de SERV naar voor schuift, staat volledig los van deze keuze. De norm verhindert niet dat er op

recurrente wijze bijkomende ontvangsten worden ingeschreven in de begroting dan wel dat bepaalde ontvangsten verminderd of geschrapt worden.

De ramingen die de SERV gemaakt heeft voor 2012 (en de volgende jaren) gaan wel uit van ongewijzigd beleid wat de ontvangstendynamiek betreft, maar dit is geen noodzakelijke randvoorwaarde.

De vraag of het structureel begrotingsbeleid voldoende beleidsruimte toelaat, kan dus niet in absolute termen bepaald worden. Wel kan men een aantal elementen aanreiken om dit te evalueren:

- Hoe verhoudt de beleidsruimte zich tot de beleidsruimte waarover de regering zou kunnen beschikken bij een evenwichtsbegroting?
- Hoe verhoudt de evolutie van de primaire uitgaven in 2012 zich ten opzichte van de referentiegroei ?
- Hoe verhoudt de netto-beleidsruimte zich ten opzichte van de afspraken die de regering hierover al gemaakt heeft?

3.1.3.2. Vergelijking met evenwichtsbegroting

Een eerste vaststelling is dat de beleidsruimte in 2012 bij een structureel begrotingsbeleid kleiner zal zijn dan bij het aanhouden van een evenwichtsbegroting. De structurele begrotingsnorm heeft een saldo van € 194 mln tot gevolg, waardoor de beleidsruimte in 2012 € 194 mln lager is dan bij een evenwichtsbegroting. Dit is een belangrijke vaststelling, maar dit verschil moet samen met andere factoren bekeken worden.

Uit 3.1.2 komt naar voor dat dit overschot voornamelijk voortvloeit uit de verrekening van € 152 mln en de conjuncturele bonus waarvan Vlaanderen in 2012 kan genieten[18]. Het aanwenden van de conjuncturele bonus én van deze verrekening zou ertoe leiden dat de gelijkmatige groei in sterke mate verstoord wordt in 2012 (zeer sterke dynamiek) én dat dit de komende jaren onvermijdelijk een negatieve weerslag zal hebben. Het feit dat er in 2012 een overschot is, wordt in grote mate bepaald doordat op die manier de komende jaren een tekort mogelijk is, in tegenstelling tot bij het aanhouden van een evenwichtsbegroting. Het gaat dus niet om het verkleinen van de globale beleidsruimte, maar over een andere spreiding van de beleidsruimte over de jaren heen. Deze benadering werpt een ander licht op dit overschot dan wanneer het louter zou gaan om een beperking van de beleidsruimte in 2012 die in de toekomst niet meer zou kunnen leiden tot extra beleidsruimte in vergelijking met een evenwichtsnorm.

3.1.3.3. Vergelijking van referentiegroei met groei primaire uitgaven

De vraag of er in 2012 voldoende beleidsruimte is, kan ook vertaald worden naar de vraag of de primaire uitgaven op een normaal ritme kunnen stijgen. De structurele norm houdt in dat de primaire uitgaven (gecorrigeerd voor het inflatie-effect) jaar na

[18] De conjuncturele bonus wordt hier gedefinieerd als het verschil tussen de gemiddelde groei van de ontvangsten in de periode 2012-2021 enerzijds en de effectieve groei van de recurrente ontvangsten in 2012.

jaar gelijkmatig toenemen en dat de groei ervan bepaald wordt door de ontvangstendynamiek. De redenering is dat een normaal uitgavenpad overeenkomt met de normale groei van de ontvangsten. Aangezien 2012 het eerste jaar van de structurele normering zou zijn, komt de groei van de primaire uitgaven niet per definitie overeen met de normale ontvangstengroei. De referentie-uitgaven 2011 zijn immers bepaald zonder rekening te houden met de effectieve primaire uitgaven in 2011. Zoals al toegelicht, worden de referentie-uitgaven in 2011 bepaald op basis van de recurrente ontvangsten in 2011. In tegenstelling tot de volgende jaren waarin de norm van kracht is, zijn de referentie-uitgaven 2011 dus een theoretische constructie die niet noodzakelijk overeenkomen met de recurrente primaire uitgaven van 2011. Indien de recurrente primaire uitgaven van 2011 hoger zijn dan de referentie-uitgaven 2011, zullen de primaire uitgaven in 2012 niet op een normaal ritme kunnen groeien, wat een indicatie is dat de beleidsruimte in 2012 te klein is. Dit verschil mag niet te groot zijn, anders zou de beleidsruimte in 2012 te klein zijn en heeft de invoering van de structurele norm tot gevolg dat er een stop-and-go beleid gevoerd wordt, wat juist een effect is dat een structureel begrotingsbeleid wenst te vermijden.

Of er voldoende beleidsruimte is in 2012 om dit stop-and-go-beleid te vermijden, is dus een belangrijke vraag met het oog op de invoering van het structureel begrotingsbeleid in 2012. Om deze vraag zo volledig mogelijk te beantwoorden, voerden we twee analyses uit. In de eerste plaats wordt de uitgavendynamiek (primaire uitgaven) 2012 vergeleken met de referentiegroei die we hanteren. Een tweede analyse is de beschikbare netto-beleidsruimte in 2012, waarvoor we vertrekken van de hypotheses van ongewijzigd beleid zoals opgenomen in de MJR.

1. Uitgavendynamiek 2011-2012

De ESR-gecorrigeerde primaire uitgaven na begrotingscontrole 2011 bedragen € 25.716 mln[19]. Bij toepassing van de structurele norm zouden de maximaal toelaatbare primaire uitgaven in 2012 € 26.501 mln bedragen, wat een toename is van € 785 mln of 3,05%. Dit is aanzienlijk lager dan de referentiegroei gecorrigeerd voor het inflatieeffect die we hanteren voor 2012 (4,18%). Een normale evolutie van de primaire uitgaven zou dus een toename zijn met 4,18%. Op het eerste zicht is er dus sprake van een stop-and-go effect in 2012.

Het percentage van 3,05% geeft echter geen goed beeld van de mogelijkheid om bijkomende primaire uitgaven te voorzien. In de primaire uitgaven van de begrotingscontrole 2011 (€ 25.716 mln) zijn ook eenmalige uitgaven vervat. Deze eenmalige uitgaven zullen er niet meer zijn in 2012 en moeten dus afgetrokken worden van de totale primaire uitgaven om een correcte inschatting te maken van de recurrente uitgavendynamiek.

De impact van de eenmalige uitgaven op de begroting 2011 ramen we op € 254 mln, waarvan € 230 mln werd ingeschreven bij de begrotingscontrole (zie ook bespreking begrotingscontrole, hoofdstuk 2).

---

[19] ESR-gecorrigeerde uitgavenkredieten verminderd met onderbenutting (€ 203) en intrestlasten (€ 235 mln)

Indien we de totale primaire uitgaven van 2011 verminderen met onze raming van eenmalige uitgaven, bekomt men een bedrag van € 25.462 mln recurrente primaire uitgaven in 2011[20]. Indien we dit bedrag vergelijken met de maximaal toelaatbare uitgaven in 2012 (€ 26.501 mln) bekomt men een groeipercentage van 4,08%. Deze uitgavengroei is nog altijd lager dan de referentiegroei, maar geeft toch al een meer genuanceerd beeld dan het groeipercentage van 3,05%.

2. Netto-beleidsruimte 2012

Een gelijkaardige methode is om de netto-beleidsruimte van 2012 te ramen. Hiervoor vertrekken we van de groei van de toelaatbare primaire uitgaven 2012 en vergelijken we die met de primaire uitgaven 2011, zonder correctie voor eenmalige factoren. Dit geeft aan dat er een uitgavengroei is van € 785 mln. Deze totale uitgavengroei moet dan vergeleken worden met de uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid. Uit de meerjarenraming leiden we af dat de dynamiek bij ongewijzigd beleid € 542 mln bedraagt. In de meerjarenraming wordt echter rekening gehouden met een inflatie-effect van € 501 mln in 2012 terwijl de SERV uitgaat van een inflatie-effect van € 430 mln. Gecorrigeerd voor dit verschil is de dynamiek bij ongewijzigd beleid in 2012 € 468 mln. Van de uitgavengroei van € 785 mln zal de Vlaamse Regering dus € 468 mln moeten aanwenden voor de financiering van ongewijzigd beleid. Dat betekent dat er € 317 mln beschikbaar is voor nieuwe initiatieven in 2012. Dit kan beschouwd worden als een min of meer normale netto-beleidsruimte zoals ook zal blijken uit de analyse van de volgende jaren.

3.1.3.4. Afspraken op regeringsniveau

Een laatste element om na te gaan of er voldoende beleidsruimte is in 2012, is het vergelijken van de beschikbare beleidsruimte met de afspraken over beleidsruimte die de huidige regering reeds gemaakt heeft.

Bij de regeringsvorming besliste de Vlaamse Regering dat er in 2012 minstens voor € 200 mln nieuwe initiatieven moest kunnen opstarten. Bij de laatste meerjarenraming werd het bedrag opgetrokken naar € 230 mln.

Bij toepassing van de structurele begrotingsnorm zou er in 2012 een netto-beleidsruimte zijn van € 317 mln. Dit betekent voor 2012 niet alleen dat de afspraken kunnen nagekomen worden zoals voorzien bij de opmaak van de meerjarenraming, maar daarenboven nog voor € 87 mln bijkomende initiatieven mogelijk zijn.

Belangrijk is wel dat de beleidsruimte van € 317 mln voor € 189 mln bepaald wordt door het al dan niet ontvangen van een dividend in 2012[21]. Indien het dividend niet wordt uitgekeerd of lager is dan verwacht, zal de netto-beleidsruimte afnemen. De af-

---

[20] Aangezien het gaat om een relatief voorzichtige inschatting van de eenmalige primaire uitgaven is het waarschijnlijk dat de recurrente primaire uitgaven 2011 nog lager zijn. Eventueel kan de begrotingsopmaak 2012 meer duidelijkheid scheppen over de eenmalige uitgaven die in de begroting 2011 waren opgenomen.

[21] Een deel van het dividend wordt ingevolge de norm aangewend voor de betaling van de intrestlasten, waardoor de netto-beleidsruimte slechts voor € 189 mln beïnvloed wordt door het KBC-dividend van € 298 mln.

spraken die gemaakt zijn bij de meerjarenraming zijn echter ook in dat kader gemaakt. Dit betekent dat de afspraken van € 230 mln ook afhankelijk waren van het al dan niet toekennen van een dividend. Net zoals de Vlaamse Regering gaan we er voorlopig van uit dat er een dividend van € 298 mln zal uitbetaald worden en dat er dus een netto-beleidsruimte van € 317 mln zal zijn.

Aangezien deze beleidsruimte voor € 189 mln afhankelijk is van het (niet-recurrente) KBC-dividend, kan de netto-beleidsruimte wel maar voor € 128 mln aangewend worden voor recurrente nieuwe beleidsinitiatieven. Voor € 189 mln zal het moeten gaan om eenmalige initiatieven waarover er slechts een definitieve beslissing kan genomen worden op het moment dat er zekerheid is over de uitbetaling van het KBC-dividend in 2012.

3.1.3.5. Conclusie voor 2012

De structurele norm die de SERV voorstelt, houdt in dat er in 2012 een overschot van € 194 mln wordt gerealiseerd. Dit overschot is voornamelijk bedoeld om toekomstige economische tegenvallers op te vangen, maar laat ook toe om nu al een deel van de schuld af te lossen met het oog op een schuldenvrij Vlaanderen in 2020. De extra inspanning in vergelijking met een evenwichtsbegroting vormt echter geen te grote beperking voor de uitgavenmogelijkheden in 2012. Binnen de genormeerde uitgaven zou de Vlaamse Regering voor € 317 mln nieuwe beleidsinitiatieven kunnen nemen, wat meer is dan de nieuwe initiatieven waar de regering op rekende in de meerjarenraming van april 2011 (€ 230 mln).

Het feit dat de structurele begrotingsnorm voldoende beleidsruimte toelaat in 2012 is in belangrijke mate mogelijk gemaakt door de invulling die de Vlaamse Regering bij de begrotingscontrole 2011 heeft gemaakt van de beleidsruimte. Door de extra middelen vooral te vertalen naar eenmalige uitgaven of provisies is er in 2012 een normale uitgavendynamiek mogelijk, evenals een normale netto-beleidsruimte. Dit is een belangrijk element voor de SERV om er expliciet voor te pleiten vanaf 2012 te starten met een structureel begrotingsbeleid. Als dat niet gebeurt, bestaat de kans dat het starten in een later enkel kan met een netto-beleidsruimte die kleiner is dan normaal.

De SERV is in ieder geval van oordeel dat de structurele norm in 2012 leidt tot een goed evenwicht tussen de noodzaak om tegemoet te komen aan de maatschappelijke behoeftes en de noodzaak om toekomstige beleidsmogelijkheden te vrijwaren.

3.2. Na 2012

3.2.1. Samenvattende tabel

Tabel 10: Resultaten structurele normering 2012-2020

Structureel begrotingsbeleid	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Totale ontvangsten (1)		**26.933**	**27.870**	**28.987**	**30.180**	**31.366**	**32.512**	**33.701**	**34.909**	**36.145**
Referentie-uitgaven (2a)	**25.255**	**26.312**	**27.341**	**28.418**	**29.537**	**30.688**	**31.872**	**33.092**	**34.334**	**35.606**
Eenmalige primaire uitgaven (maximaal) (2b)		**189**	**229**	**155**	**62**	**54**	**47**	**41**	**35**	**32**
Totale primaire uitgaven (2 = 2a + 2b)	**25.716**	**26.501**	**27.570**	**28.573**	**29.599**	**30.742**	**31.919**	**33.133**	**34.369**	**35.638**
Intresten (3)	**235**	**238**	**183**	**143**	**129**	**107**	**77**	**47**	**16**	**6**
Totale uitgaven (4 = 2 + 3)	**25.951**	**26.739**	**27.753**	**28.716**	**29.728**	**30.848**	**31.996**	**33.179**	**34.385**	**35.644**
ESR-saldo (= 1 -4)	**3**	**194**	**117**	**271**	**452**	**517**	**516**	**522**	**524**	**501**
Bruto-schuld	**6.979**	**5.318**	**3.659**	**3.196**	**2.552**	**1.855**	**1.159**	**457**	**300**	**0**
kbc-operatie	3.500	2.350	1.200	1.050	900	750	600	450	300	0
overige schuld	3.479	2.968	2.459	2.146	1.652	1.105	559	7	0	0
Evolutie referentie-uitgaven (2012: feitelijke groei)		**3,05%**	**3,91%**	**3,94%**	**3,94%**	**3,90%**	**3,86%**	**3,83%**	**3,75%**	**3,71%**

Tabel 10 geeft het effect van de norm op langere termijn weer, tot 2020.

De totale ontvangsten (1) en de referentie-uitgaven (2a) volgen uit de toepassing van de parameters en methode zoals hiervoor werd toegelicht.
Daarnaast zijn er eenmalige ontvangsten die voor primaire uitgaven kunnen aangewend worden (2b). Het gaat over een afnemend dividend van KBC waarbij we de hypothese hanteren dat KBC zowel in 2012 en 2013 een terugbetaling doet van € 1150 mln en vervolgens € 150 mln op jaarbasis. Dit komt overeen met de hypothese die in de MJR ook gehanteerd wordt. De MJR geeft niet aan welke terugbetalingen men verwacht na 2015. In onze raming gaan we ervan uit dat er jaarlijks € 150 verder wordt terugbetaald met in 2020 een laatste betaling van € 300 mln.
De combinatie van de referentie-uitgaven en de eenmalige uitgaven geeft aan wat de maximale primaire uitgaven zijn (2).
Om de totale uitgaven te kennen, moeten we nog de intrestlasten erbij tellen. Voor de berekening ervan nemen we aan dat de impliciete rentevoet toeneemt van 3,6% in 2011 tot 4,3% en vervolgens op dat niveau stabiliseert.
Op het moment dat de overige schuld afgebouwd is worden er overschotten opgebouwd. Deze overschotten (conjunctuurbuffer) zijn niet opgenomen in de tabel.

3.2.2. Evolutie saldi en verklarende factoren

Net zoals voor 2012 kunnen we voor de volgende jaren de evolutie van het saldo opsplitsen naar de onderliggende factoren. Hierbij spitsen we ons toe op de twee belangrijkste factoren: de conjuncturele factor en de impact van de inflatie.

Tabel 11: Verklarende factoren voor saldo in 2012-2015 (€ mln)

	2012	2013	2014	2015
Eenmalige factoren	152	0	0	0
Conjunctuur e.a.	89	160	331	560
Interest	-3	52	92	106
Rest	-45	-95	-152	-215
Saldo	194	117	271	452

((Noot voor interpretatie van tabel: positieve tekens bij de verklarende factoren betekenen dat deze factor het saldo positief beïnvloedt en dus minder uitgaven tot gevolg heeft)

In 2012 wordt het saldo in belangrijke mate bepaald door de eenmalige verrekening. Voor de volgende jaren gaan we ervan uit dat er geen verrekeningen zullen volgen in onze raming[22]. Op dat punt is er dus geen verschil meer tussen een nominaal begrotingsbeleid en een structureel begrotingsbeleid.

[22] In de realiteit zal er ook een verrekening zijn in 2013, maar het bedrag ervan is nog niet gekend. De verrekening zal bij de structurele norm een gevolg hebben voor het saldo maar slechts in beperkte mate de referentiegroei beïnvloeden.

De saldi vanaf 2013 worden in belangrijke mate bepaald door de conjuncturele factor. Doordat het FPB voor de volgende jaren uitgaat van een relatief sterke economische groei die tot en met 2016 duidelijk boven de langetermijngroei (1,75%) blijft, zal het saldo de volgende jaren in steeds grotere mate bepaald worden doordat deze conjuncturele boni niet kunnen aangewend worden. Het bedrag dat wordt opgenomen in de tabel is het gecumuleerde effect in een bepaald jaar. De jaarlijkse impact kan berekend worden door het verschil tussen twee opeenvolgende jaren te berekenen. Hieruit blijkt dat het conjunctuureffect een belangrijke rol blijft spelen in de toename van het saldo. Hoewel deze saldi in eerste instantie moeten beschouwd worden als een conjunctuurbuffer, kunnen ze aangewend worden om de komende jaren schuld mee af te bouwen. Op het moment dat de conjunctuur zou terugvallen, kan er dan opnieuw extra schuld worden aangegaan.

Het effect van de afname van de intresten neemt ook jaar na jaar toe. Zowel door de terugbetaling van de KBC-schuld als door het jaarlijks voorzien van een positief saldo in onze ramingen zal de schuld afnemen en zal de afname van de intresten aangewend worden voor een verdere afbouw van de schuld. In 2015 zal hierdoor op jaarbasis € 106 mln kunnen aangewend worden door de afname van de intrestlast sinds 2012. Indien de conjuncturele factoren verslechteren, zal deze factor een belangrijke rol blijven spelen bij de verdere afbouw van de Vlaamse schuld. Door de terugbetaling van de KBC-schulden zal er de komende jaren een aanzienlijke vermindering gerealiseerd worden van de intrestlasten waarmee de schuld gestaag kan afgebouwd worden.

Ten slotte is er een restfactor. Concreet heeft deze restfactor tot gevolg dat er meer uitgaven kunnen gebeuren en dat deze extra uitgavendynamiek toeneemt.

Deze restfactor heeft in 2012 in belangrijke mate te maken met het inflatie-effect. Voor de jaren erna heeft de correctie echter meer te maken met een opwaartse correctie van de referentiegroei doordat de referentie-uitgaven zich elk jaar op een lager niveau bevinden dan de recurrente ontvangsten (zie onderaan 2.3.5.3). Deze correctiefactor heeft tot gevolg dat de uitgavendynamiek de komende jaren groter is dan de gemiddelde ontvangstengroei. Belangrijk hierbij is wel dat dit te maken heeft met het feit dat de referentie-uitgaven in de beschouwde periode lager zijn dan de normale ontvangsten én doordat de schulddoelstelling gehaald wordt. Indien aan één van deze twee voorwaarden niet voldaan wordt, zou deze correctiefactor minder groot zijn of zelfs de uitgavendynamiek neerwaarts bepalen (een negatief teken in de tabel betekent dat de uitgaven toenemen en dat het saldo toeneemt).

De toename van de saldi de komende jaren zou voornamelijk bepaald worden door de conjuncturele factor. Dat geeft ook aan dat de saldi die momenteel verondersteld worden zeer voorlopig zijn want in grote mate afhankelijk van de relatief optimistische economische ramingen.

3.2.3. Duurzaam en houdbaar groeipad?

Een belangrijke doelstelling van het structureel begrotingsbeleid is dat hierdoor een duurzaam uitgavenpad tot stand komt. In vergelijking met een nominaal begrotingsbeleid is dit per definitie het geval omdat er gecorrigeerd wordt voor conjuncturele en

eenmalige factoren. In dit deel stellen we ons echter de vraag of de referentiegroei die de SERV hanteert voldoende garanties biedt voor een duurzaam en houdbaar groeipad. Traditioneel zijn er twee manieren om een duurzame en houdbare groei te garanderen: de potentiële groei en de trendgroei.

Ook de SERV heeft in zijn advies van juli 2010 gepleit voor de toepassing van de trendgroei. Voor de uitwerking van zijn begrotingsnorm heeft de SERV echter gekozen voor een andere operationalisering, namelijk de referentiegroei die tot doel heeft om uitgavenniveau af te stemmen op een toekomstig ontvangstenniveau. Zoals eerder aangegeven is een belangrijke reden hiervoor dat deze referentiegroei een automatisch correctiemechanisme inhoudt om schattingsfouten uit het verleden te corrigeren. Omwille van dit specifieke correctiemechanisme biedt de referentiegroei (minstens) evenveel garanties voor een duurzaam begrotingsbeleid als de meer traditionele benaderingen op basis van de trendgroei en potentiële groei.

Om dit te testen hebben we een simulatie gemaakt van het effect dat de normering zou hebben gehad wanneer ze van toepassing was geweest vanaf de begroting 2000. Hoewel het vorige decennium geen representatief decennium is voor de economische groei, is het wel een relevante oefening om aan te geven hoe de uitgaven zouden geevolueerd zijn in verhouding tot de ontvangsten volgens de drie benaderingen (SERV-benadering, jaarlijks de trendgroei toepassen (voorstel van juli 2010) en jaarlijks de potentiële groei toepassen).

De simulatie gaat ervan uit dat de informatie die beschikbaar is bij de begrotingsopmaak gebruikt wordt om de norm toe te passen. De simulatie houdt dus rekening met de ramingen van het FPB die eind 2000 beschikbaar waren[23] om de norm voor het begrotingsjaar 2000 te bepalen. Indien we zouden uitgaan van de informatie waarover we nu beschikken om de begrotingsnorm voor 2000 te bepalen zou het immers geen zinvolle oefening zijn, aangezien de prognosefouten op die manier niet worden meegenomen.

In onderstaande grafiek wordt voor deze drie benaderingen (trend, potentiële groei en SERV-norm) aangegeven welk schuldniveau zou voortvloeien uit de normering in de periode tot 2020[24]. Deze evoluties kunnen vergeleken worden met de evolutie van de ontvangsten op basis van de reële economische groei. Belangrijk voor de interpretatie van deze grafiek is dat het gaat om een sterk vereenvoudigde oefening die enkel tot doel heeft om de vergelijking te maken tussen de drie groeivoeten. Bij een meer realistische oefening zou er volgens de structurele norm geen schuld kunnen zijn. Enerzijds omdat in de realiteit de referentie-uitgaven in 2011 lager zijn dan de ontvangsten (in de oefening worden beide identiek verondersteld in het begin) en anderzijds omdat de structurele norm een correctie inhoudt met het oog op de schulddoelstelling (in de oefening wordt hiervoor niet gecorrigeerd waardoor er wel schuld kan ontstaan).

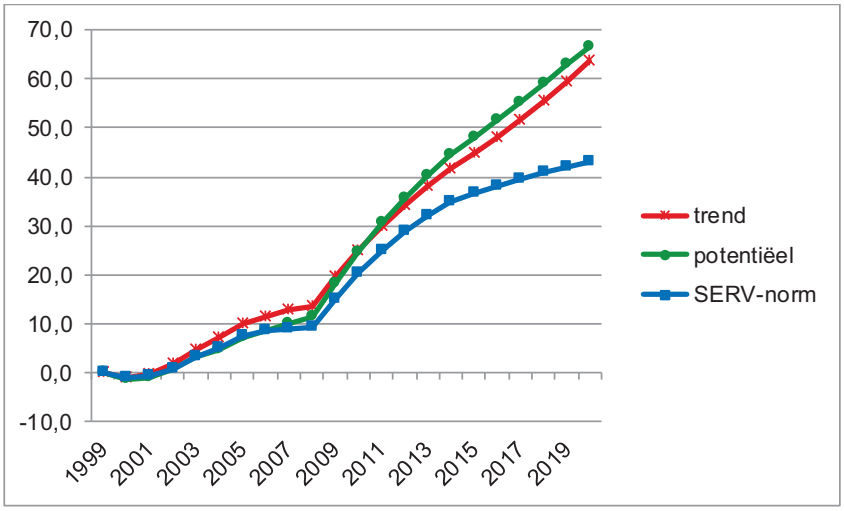
---

[23] Technisch gezien hebben we de middellange termijnramingen van het FPB van het jaar t+1 genomen om de norm te berekenen voor het jaar t. Dus de informatie die in het voorjaar van 2001 werd gepubliceerd werd gehanteerd om de norm voor 2000 te berekenen.

[24] De groei van de ontvangsten voor de periode 2011-2020 wordt geraamd op basis van de ramingen van het FPB van mei 2011. Voor deze periode wordt dus verondersteld dat de prognoses zich realiseren. Op zich is dit niet realistisch, maar hierdoor komen de verschillen tussen de drie normeringen duidelijker naar voor.

Rekening houdend met deze randbemerkingen ziet men aan de hand van deze simulatie dat de referentiegroei (minstens) evenveel garanties inhoudt voor een duurzaam groeipad dan de twee meer klassieke groeivoeten.

Figuur 2: Referentiegroei versus trendgroei en potentiële groei



Uit figuur 2 blijkt dat de uitgaven in elk van de benaderingen sneller zouden evolueren dan de ontvangsten (omwille van de vereenvoudiging van de simulatie). Elk van de normeringen zou vanaf 2002 leiden tot schuldopbouw. Dit wijst op het belang om, naast een groeinorm gebaseerd op de verwachte evolutie van de ontvangsten, ook een secundaire norm te voorzien voor de schuldbeheersing. Belangrijk is echter dat deze bijsturing van de normering niet enkel nodig zou geweest zijn bij de methode van de SERV, maar ook indien de potentiële groei (zoals geraamd bij de definitieve begrotingscontrole) of de trendgroei als structurele groeiparameter zou gehanteerd worden.

De reden waarom de drie methodes leiden tot een schuldopbouw is dat de economische groeiprognoses in het vorige decennium systematisch naar onder werden bijgesteld. De raming van de *normale groei* van de economie die in jaar t gehanteerd werd om de begroting op te stellen bleek het jaar nadien al te positief.

Een tweede vaststelling is dat de schuldontwikkeling bij de SERV-norm vanaf 2006 minder snel evolueert dan bij de twee overige benaderingen. De reden hiervoor is het correctiemechanisme dat is ingebouwd in de norm zoals voorgesteld door de SERV. Aangezien de effectieve ontvangsten lager zijn dan de genormeerde uitgaven zal de toekomstige groei automatisch lager liggen dan de gemiddelde ontvangstengroei. Hierdoor neemt de jaarlijkse schuldopbouw stelselmatig af. Grafisch vertaalt zich dat naar de tendens om naar een horizontale lijn te komen.

Dit correctiemechanisme is niet aanwezig wanneer de groei van de uitgaven louter zou bepaald worden door de trendgroei of potentiële groei van de economie. In dat geval worden de verschillen tussen het ontvangstenniveau en het uitgavenniveau bestendigd waardoor de jaarlijkse schuldopbouw blijft toenemen aan eenzelfde ritme.

Daarnaast blijkt uit deze simulatie ook dat de uitgavengroei meer gelijkmatig zou verlopen bij toepassing van de referentiegroei die de SERV voorstelt dan wanneer de uitgaven zouden evolueren met de trendgroei of potentiële groei. De gemiddelde jaarlijkse afwijking zou in de periode 2000-2010 slechts 0,2%-punt bedragen ten opzichte van 0,3%-punt in beide andere benaderingen. Hoewel dit argument minder belangrijk is dan de houdbaarheid en duurzaamheid van de overheidsbegroting valt ook hier de vergelijking positiever uit.

Samenvattend kan men stellen dat de referentiegroei die de SERV naar voor schuift (minstens) even duurzaam en houdbaar blijkt te zijn als de meer traditionele normeringen zoals de trendgroei of de potentiële groei. Dit heeft voornamelijk te maken met het specifieke correctiemechanisme dat in de norm is ingebakken waardoor de uitgavengroei wordt bijgestuurd: indien de referentie-uitgaven in een bepaald jaar hoger zijn dan de normale ontvangsten wordt de referentiegroei automatisch beperkt, indien de uitgaven lager zijn dan de ontvangsten laat dit een sterker groei toe (telkens in vergelijking met de gemiddelde ontvangstendynamiek).

3.2.4. Gelijkmatig groeipad ?

Naast de duurzaamheid is het ook van belang dat de uitgavendynamiek houdbaar is en dus gelijkmatig verloopt. Om dit te beoordelen kan de referentiegroei vergeleken worden met de ontvangstendynamiek.

Tabel 12: Vergelijking referentiegroei en nominale uitgavengroei, 2012-2020

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Evolutie referentie-uitgaven	3,1%	3,9%	3,9%	3,9%	3,9%	3,9%	3,8%	3,8%	3,7%
Nominale ontvangstengroei	4,3%	4,1%	4,4%	4,5%	4,0%	3,7%	3,7%	3,6%	3,6%

De jaarlijkse evolutie van de referentie-uitgaven is niet elk jaar identiek zoals blijkt uit Tabel 12, maar er is wel sprake van een gelijkmatig verloop. De beperkte groeivoet van 3,1% werd reeds gekaderd bij de bespreking van de resultaten voor 2012. Voor de volgende jaren zijn de schommelingen beperkt, zij het dat er een dalende trend in zit.

Op basis van de huidige parameters zouden ook de schommelingen bij een evenwichtsbegroting beperkt zijn. De huidige economische ramingen gaan uit van een redelijk gelijkmatige evolutie van de ontvangsten. Dat vertaalt zich in een redelijk gelijkmatig verloop van de uitgaven.

Het effectieve verloop van de ontvangsten zal de komende jaren echter veel wisselvalliger verlopen dan de evolutie die naar voor komt uit de huidige ramingen. Dit kan eenvoudig weergegeven worden door de middellange termijn voorspellingen die het FPB maakte in de periode 2000 tot en met 2005 voor een periode die telkens 5 jaar verder ging[25]. In elk van die ramingen ging het FPB er van uit dat de jaarlijkse schommelingen

[25] Het FPB heeft deze ramingen na 2005 verdergezet, maar aangezien de effectieve groei van de jaren na 2010 nog niet gekend is worden deze prognoses niet meegenomen in dit voorbeeld.

in absolute waarden beperkt zouden zijn. Uitgedrukt in procentpunten van de economische groei ging het FPB er gemiddeld van uit dat de economische groei in het ene jaar 0,33%-punt hoger of lager zou zijn dan de groei van het voorgaande jaar. De jaarlijkse schommelingen die uit de ramingen naar voor komen zijn dus beperkt.

Tabel 13: Jaarlijkse schommelingen economische groei voor middellange termijn, ramingen versus realisatie

	Ramingen	Realisatie	Factor
2000	0,24	1,56	6,5
2001	0,16	1,08	6,8
2002	0,6	0,96	1,6
2003	0,46	1,48	3,2
2004	0,28	2,22	7,9
2005	0,26	2,5	9,6
μ	0,33	1,63	

Indien de effectieve evolutie van de economische groei bekeken wordt voor de periode waarover een raming gemaakt werd, blijkt dat de effectieve schommelingen van de economische groei duidelijk groter zijn dan wat werd voorspeld door de ramingen. Gemiddeld was de economische groei 1,63% hoger of lager dan de economische groei van het voorgaande jaar. Dit zeer hoge percentage wordt natuurlijk beïnvloed door de zware economische crisis van 2009. Maar zelfs in de prognoses die niet beïnvloed zijn door de economische crisis blijkt dat de jaarlijkse schommelingen nog aanzienlijk waren. Zo was de gemiddelde variatie van de jaarlijkse economische groei in de periode 2000-2005 1,56%-punt en ook in de periode 2001-2006 en 2002-2007 bedroeg de gemiddelde jaarlijkse schommeling ongeveer 1%-punt.

Dit betekent niet dat de ramingen van het FPB niet adequaat zijn, maar wel dat de jaarlijkse schommelingen niet correct kunnen meegenomen worden in een prognose. De schijnbaar gelijkmatige groei van de uitgaven die mogelijk blijkt op basis van de huidige groeiprognoses geven dus een vertekend beeld.

Ook in het geval van een structurele normering zal het groeipad minder gelijkmatig verlopen dan wat blijkt uit de huidige ramingen, maar de schommelingen zullen aanzienlijk minder groot zijn dan wanneer jaar na jaar een evenwicht moet bereikt worden.

Dit betekent dat de overheid haar uitgavenpad veel beter kan plannen in een structurele benadering dan wanneer jaarlijks een evenwicht moet bereikt worden.

3.2.5. Beleidsruimte

Voor 2012 werd de conclusie gemaakt dat mogelijkheden om nieuwe initiatieven te nemen voldoende waren bij een structureel begrotingsbeleid. De beleidsruimte die be-

schikbaar is in de jaren erna, en in het bijzonder in de volgende jaren van deze legislatuur, is ook van belang om de structurele normering te kunnen evalueren.

Netto-beleidsruimte (€ mln)	2012	2013	2014
Structureel	317	283	337

De netto-beleidsruimte is over de jaren heen niet identiek, maar de schommelingen zijn beperkt. Dit is het logisch gevolg van het gelijkmatig groeipad dat we vooropstellen bij een structurele norm.

De evolutie van de netto-beleidsruimte zoals volgt uit een structureel begrotingsbeleid kan vergeleken worden met afspraken die gemaakt zijn naar aanleiding van de MJR over de aanwending van de netto-beleidsruimte de komende jaren. Daarnaast kan men ook de vergelijking maken met een evenwichtsbegroting.

De afspraken die gemaakt werden bij de MJR zijn gemaakt op basis van de netto-beleidsruimte die zou voortvloeien uit het aanhouden van een evenwichtsbegroting. Aangezien we momenteel uitgaan van andere parameters die, althans de eerste jaren, een hogere groei tot gevolg hebben, komt de netto-beleidsruimte die voortvloeit uit het toepassen van een evenwichtsbegroting niet meer overeen met de netto-beleidsruimte die bleek uit de meerjarenraming. De vergelijking met de afspraken uit de meerjarenraming zijn echter een belangrijk vergelijkingspunt om na te gaan of de structurele begrotingsnorm voldoende beleidsruimte toelaat. In het voorjaar van 2011, bij het indienen van de begrotingscontrole, zijn er afspraken gemaakt over de manier waarop de beschikbare beleidsruimte zou worden aangewend de komende jaren van deze legislatuur. Hoewel de inschatting momenteel tot andere resultaten leiden, blijven deze recente afspraken een belangrijk ijkpunt om na te gaan of de structurele begrotingsnorm voldoende beleidsruimte toelaat.

Tabel 14: Netto-beleidsruimte 2012-2014

Netto-beleidsruimte (€ mln)	2012	2013	2014	Gecumuleerd
Structureel	317	283	337	937
Afspraken MJR	230	280	660	1.170
Evenwichtsbegroting	515	198	486	1.200

Uit de vergelijking tussen deze drie benaderingen blijkt dat zowel in 2012 als in 2013 de netto-beleidsruimte ingevolge een structurele begrotingsnorm meer bedraagt dan voorzien in de afspraken MJR. In 2014 plant de Vlaamse Regering echter duidelijk meer nieuwe initiatieven dan de jaren ervoor: meer dan een verdubbeling. In een structurele benadering is er wel een beperkte toename in 2014, maar veel minder. De gecumuleerde beleidsruimte (som over de drie jaren) bedraagt ook meer volgens de afspraken MJR dan mogelijk zou zijn volgens een structureel begrotingsbeleid.

Ook in vergelijking met de evenwichtsbegroting laat een structureel begrotingsbeleid minder beleidsruimte toe voor de totaliteit van de komende jaren. Uit de tabel blijkt echter dat de netto-beleidsruimte aanzienlijk zou verschillen van jaar tot jaar, tenminste indien de beleidsruimte wordt ingevuld met recurrente uitgaven. Het risico op een stop-and-go beleid neemt hierdoor dus aanzienlijk toe.

Uit deze vaststelling concludeert de SERV niet dat de structurele begrotingsnormering onvoldoende beleidsruimte toelaat in voor de totale legislatuur of in 2014. Volgens de SERV strookt het niet met een duurzaam begrotingsbeleid om zoveel nieuwe initiatieven in het laatste jaar van de legislatuur te voorzien. Bovendien hangt de intentie om in 2014 zoveel nieuwe initiatieven op te starten in zeer sterke mate af van de effectieve evolutie van de ontvangsten in 2014. Indien de ontvangsten minder snel evolueren dan verwacht dat jaar of indien de eenmalige ontvangsten stelselmatig aangewend worden voor recurrente uitgaven zal deze opstoot ook bij een evenwichtsbegroting niet mogelijk zijn.

Ten slotte is de kans groot dat de opstoot die op het einde van de legislatuur voorzien wordt, leidt tot het doorschuiven van betalingsverplichtingen naar de volgende legislatuur. Dit zou helemaal niet stroken met een gezond begrotingsbeleid.

Hoewel de beleidsruimte in vergelijking met de afspraken van de MJR over de totaliteit van de legislatuur tot een inperking van de netto-beleidsruimte zou leiden, is dit het onvermijdelijk gevolg van een gezond begrotingsbeleid.

Net zoals het geval is voor 2012, is een deel van de netto-beleidsruimte bepaald door de eenmalige ontvangsten van KBC. Indien daar geen rekening mee wordt gehouden, dan zou de Vlaamse Regering volgens het structureel begrotingsbeleid in 2014 voor € 782 mln nieuwe recurrente initiatieven kunnen inschrijven in vergelijking met 2011.

Dit is een beetje minder dan het bedrag van € 850 mln dat de Vlaamse Regering voorzien had voor de jaren 2012-2014 in zijn minimale groeipad bij de regeringsvorming. Hoewel het structureel begrotingsbeleid dus niet toelaat dat de regeringsafspraken volledig zouden kunnen worden nagekomen, is de SERV van oordeel dat de beschikbare beleidsruimte ingevolge een structureel begrotingsbeleid voldoende ruimte moet geven “om het nieuwe beleid dat vooropgesteld werd in het regeerakkoord te implementeren en Vlaanderen zowel sociaal als economisch klaar te maken voor de toekomst”[26].

3.2.6. Schuldevolutie

Voor de evaluatie van de structurele normering de komende jaren moet ten slotte ook rekening gehouden worden met de expliciete schulddoelstelling die in het Pact 2020 is opgenomen. Vlaanderen moet schuldenvrij zijn tegen ten laatste 2020.

Tabel 15: Schuldevolutie structurele normering, 2011-2020

€ mln	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Bruto-schuld	**6.979**	**5.318**	**3.659**	**3.196**	**2.552**	**1.855**	**1.159**	**457**	**300**	**0**
KBC-operatie	3.500	2.350	1.200	1.050	900	750	600	450	300	0
Overige schuld	3.479	2.968	2.459	2.146	1.652	1.105	559	7	0	0

[26] Vlaanderen 2009-2014, Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden; voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving, p. 89.

Op basis van de huidige ramingen leidt de structurele begrotingsnorm ertoe dat Vlaanderen, exclusief KBC-schuld, tegen 2018 schuldenvrij. Hiervoor kan de referentiegroei ongewijzigd toegepast worden. Er moet dus geen correctie gebeuren omwille van de schulddoelstelling. De KBC-schuld wordt voorlopig niet meegenomen in de schulddoelstelling, aangezien het onduidelijk is hoe deze schuld verder zal evolueren. Voorlopig hanteren we een louter technische hypothese dat deze schuld slechts in 2020 zal afbetaald worden. Het is echter waarschijnlijk dat deze schuld vroeger zal afbetaald worden.

Het feit dat de schuld al afgebouwd zou zijn tegen 2018 in plaats van tegen 2020, heeft voornamelijk te maken met de relatief gunstige prognoses waar het FPB (en dus ook de SERV) van vertrekt in zijn laatste middellange termijnramingen. In dat opzicht zou een uitgavendynamiek die slechts in 2020 zou leiden tot de afbouw van de schuld, de komende jaren waarschijnlijk neerwaarts moeten herzien worden. De marge ten opzichte van 2020 vormt dan ook een logische vertaling van de relatief optimistische groeiprognoses waarvan we momenteel vertrekken.

Ook bij het aanhouden van een evenwichtsbegroting zal de Vlaamse Gemeenschap de volgende jaren een belangrijk deel van de schulden kunnen aflossen. Op het einde van de legislatuur zou er echter nog een schuld (exclusief KBC) overblijven van € 4,6 mld ipv € 2,0 mld. Hoewel een deel van deze overblijvende schuld nog met KBC-terugbetalingen kan afgelost worden en eventueel ook met de terugname van de participaties in Dexia en Ethias, houdt dit onvermijdelijk in dat de jaren erna een zwaardere inspanning zal moeten geleverd worden om de schulddoelstelling te realiseren.

Wat de schulddoelstelling betreft is het in ieder geval zo dat hoe sneller hiervan werk gemaakt wordt, hoe gelijkmatiger de inspanningen over de jaren heen kan gespreid worden. Hoewel de aflossing van de schuld ook een expliciete doelstelling kan zijn in een nominaal begrotingsbeleid, is dat expliciet niet het geval wanneer een evenwichtsbegroting wordt aangehouden.

De schulddoelstelling is dus een belangrijk element om ervoor te pleiten om zo snel mogelijk de structurele begrotingsnorm in te voeren.

4. Belgisch en Europees begrotingskader

De structurele normering die de SERV naar voor schuift heeft in de eerste plaats de gezondheid van de Vlaamse overheidsfinanciën tot doel. De toepassing van deze norm heeft echter ook gevolgen voor België in zijn geheel. De Belgische begrotingssaldi worden immers bepaald door de resultaten van de verschillende overheden, waaronder Vlaanderen. Bovendien worden in het jaarlijks stabiliteitsprogramma doelstellingen vooropgesteld waaraan de verschillende overheden moeten voldoen. Het is dan ook belangrijk om na te gaan hoe de invoering van deze structurele normering zich verhoudt ten opzichte van het Belgisch begrotingskader. En hiervoor is natuurlijk ook het Europese begrotingskader van belang.

4.1. Europees begrotingskader

De impact van Europa op het Belgisch begrotingsbeleid is zeer groot en zal de komende jaren alleen nog maar toenemen. De Europese impact laat zich voornamelijk voelen door de budgettaire doelstellingen die ze oplegt aan België en de beleidsaanbevelingen om deze doelstellingen te realiseren. Zo moet België op een bevredigend tempo de schuld verminderen, jaarlijks inspanningen leveren om het structureel tekort te verminderen, tegen 2012 het tekort beperken tot minder dan 3% van het BBP en tegen 2015 een begroting in evenwicht kunnen voorleggen.

Deze doelstellingen zijn van toepassing op België en dus op de som van de begrotingen van alle overheden samen. Rechtstreeks is Vlaanderen niet gehouden om de Europese aanbevelingen op te volgen. Via het Belgisch stabiliteitsprogramma worden de Europese doelstellingen vertaald naar de verschillende overheden. Onrechtstreeks wordt Vlaanderen dus wel gevat door deze Europese doelstellingen.

Een structurele normering biedt alvast het voordeel dat de Europese logica zijn vertaling vindt in het Vlaamse begrotingsbeleid. Europa evalueert immers niet alleen de nominale maar ook de structurele evolutie van de begroting. Met de huidige conjunctuur zou een nominaal evenwicht overeenkomen met een structurele verslechtering van het saldo. Europa zal dus op het nominale saldo een correctie toepassen voor zijn evaluatie van het begrotingsbeleid.

De Vlaamse structurele normering houdt in dat deze correcties op Vlaams niveau niet moeten gebeuren of in ieder geval veel beperkter zal zijn. Het saldo dat Vlaanderen behaalt zal veel nauwer aansluiten bij de invulling ervan die Europa maakt om (samengeteld met de saldi van de andere overheden) het Belgisch structurele saldo te ramen. Een structurele begrotingsnorm biedt dus niet enkel intrinsieke voordelen voor een gezond Vlaams begrotingsbeleid, maar sluit ook veel nauwer aan bij het Europese evaluatiekader.

Bovendien ligt momenteel een voorstel op tafel om de Europese normering te baseren op de structurele dynamiek van de primaire uitgaven en niet van de totale uitgaven,. Aangezien de structurele Vlaamse begrotingsnorm gebaseerd is op de evolutie van de

primaire uitgaven zal de norm ook op dit punt nauw aansluiten bij de Europese benadering.

De afstemming op het Europese begrotingskader is geen doelstelling op zich. Maar aangezien ook op Europees niveau een duurzaam begrotingsbeleid belangrijk wordt geacht is een sterke gelijkenis tussen beide benadering logisch.

4.2. Belgisch begrotingskader

De belangrijkste impact die Europa heeft op de begroting van België, en bij afleiding daarvan ook van Vlaanderen, heeft te maken met de doelstellingen inzake het wegwerken van het Belgische begrotingstekort. Momenteel schat het INR het Belgisch overheidstekort voor 2010 in op 4,1% van het BBP. Dit tekort zou volgens het stabiliteitsprogramma 2011-2014 tegen 2012 moeten verminderen tot 2,8% en in 2015 zouden de Belgische overheidsfinanciën structureel in evenwicht moeten zijn. Dit zal de komende jaren van de verschillende Belgische overheden extra inspanningen vragen.

4.2.1. Onduidelijkheid over verdeling inspanningen tussen de overheden

Het is momenteel niet duidelijk welke inspanning Vlaanderen de komende jaren zal moeten leveren om bij te dragen tot de Belgische begrotingsdoelstellingen. De doelstellingen die Europa oplegt aan België hebben betrekking op het saldo voor de gezamenlijke overheid. Hoe deze Belgische doelstellingen vertaald worden naar de verschillende overheden is een interne Belgische aangelegenheid. Wel stelt Europa dat hierover duidelijke afspraken moeten gemaakt worden tussen de verschillende overheden.

Concreet dient België jaarlijks een stabiliteitsprogramma in dat aangeeft hoe België zijn overheidstekort de volgende jaren zal beperken én hoe deze inspanning zal verdeeld worden over Entiteit I (federale overheid en sociale zekerheid) en Entiteit II (Gemeenschappen & Gewesten en Lokale overheden). De invulling van deze concrete doelstellingen per entiteit gebeurt in gezamenlijk overleg in het overlegcomité. Het is echter al sinds december 2009 geleden dat er binnen dit overlegcomité afspraken werden gemaakt. Op 15 december 2009 kwamen de regeringen van de gemeenschappen en gewesten met de federale regering overeen welke begrotingsdoelstellingen ze elk afzonderlijk moesten behalen in 2009 en 2010. Voor de regio's werden de meerjarenramingen hiervoor als basis genomen waarbij voor elke regio in 2010 een daling van het tekort vooropgesteld werd ten opzichte van 2009. Voor Vlaanderen ging het om een verbetering van een tekort van € 1 mld in 2009 naar een tekort van € 500 mln[27]. Voor de andere overheden werd een meer gelijkmatige afbouw van het tekort voorzien.
Begin januari 2010 werd tussen de overheden overleg gepleegd om de inspanningen voor 2011 en 2012 van elke overheid te bepalen, maar dit resulteerde niet in een nieuw

[27] Hierbij maken we abstractie van de operatie op het Egalisatiefonds.

samenwerkingsakkoord. Ook voor de jaren erna zijn er geen afspraken gemaakt hoe het Belgisch begrotingstekort in 2015 moet weggewerkt worden.
Dit betekent dat het stabiliteitsprogramma van april 2011 wel aangeeft hoe het Belgisch tekort de volgende jaren zal evolueren naar een evenwicht, maar niet hoe deze inspanning zal verdeeld worden over de verschillende overheden[28]. De federale overheid stelde in dit stabiliteitsprogramma dat het onmogelijk is om in de huidige constitutionele context tot afspraken te komen over de verdeling van de inspanning over de beleidsniveaus.

Op basis van de huidige economische vooruitzichten zou Vlaanderen ingevolge het structureel begrotingsbeleid een overschot realiseren van € 452 mln in 2015, wat overeenkomt met 0,1% van het BBP. Ten opzichte van een evenwichtsbegroting houdt dit een extra inspanning in van € 452 mln. Het is echter niet duidelijk hoe deze extra inspanning die Vlaanderen zal leveren zich verhoudt tot de inspanning waartoe Vlaanderen zich zal verbinden met het oog op de komende stabiliteitsprogramma's.

Het Vlaams structureel begrotingsbeleid is niet enkel voordelig voor Vlaanderen zelf, maar ook positief in het kader van de begrotingsdoestellingen die België moet halen tegen 2015. Het lijkt dan ook logisch dat de Vlaamse structurele begrotingsnorm ook vanuit Belgisch perspectief als een stap in de goede richting wordt beschouwd. Dit betekent dat de andere Belgische overheden deze beleidskeuze op een correcte manier moeten verwerken in de berekening van de inspanning die Vlaanderen uiteindelijk moet leveren om tot een Belgisch evenwicht te komen in 2015. Aangezien er momenteel nog geen afspraken gemaakt zijn over de manier waarop de Europese doelstelling (evenwicht 2015) gehaald moet worden, is het logisch dat bij de opmaak van het volgende stabiliteitsprogramma deze beleidskeuze[29] correct verrekend wordt. Dit moet natuurlijk ook gebeuren voor de beleidskeuzes die élke overheid de voorbije jaren reeds gemaakt heeft en nog zal doen om jaar na jaar zijn tekorten te verminderen.
Bovendien lijkt het ook logisch dat de extra beleidskeuze die een overheid maakt neutraal moet zijn voor het begrotingsbeleid van de andere overheden.

Vreemd genoeg lijkt het niet zeker dat aan deze twee voorwaarden (correct verrekenen van beleidskeuzes en neutraal voor andere overheden) zal worden voldaan. De kans bestaat dat het Vlaams structureel begrotingsbeleid tot gevolg heeft dat de inspanning van de andere overheden zou verminderen en dat Vlaanderen zou gevraagd worden om nog meer inspanningen te doen.

Dit probleem zou zich niet stellen indien er, net zoals voor 2009-2010, een duidelijk afsprakenkader zou bestaan tussen de verschillende overheden met betrekking tot de opeenvolgende saldi waartoe de verschillende overheden zich verbonden zouden heb-

---

[28] Het stabiliteitsprogramma bevat een indicatieve tabel met een verdeling, maar deze tabel houdt geen engagement in vanwege de gemeenschappen en gewesten om deze doelstelling te realiseren.

[29] In de tekst hanteren we nu eens het woord beleidskeuze, dan weer inspanning als we verwijzen naar de wijziging ingevolge de structurele normering. Inspanning is dan te verstaan als een inspanning ten opzichte van het bij ongewijzigd afsprakenkader aanhouden van een evenwichtsbegroting de komende jaren. Indien de HRF spreekt van de term inspanning wordt er een andere betekenins aan gegeven, namelijk het bijkomend overschot dat zou moeten geleverd worden bovenop ongewijzigd beleid in het kader van de Europese afspraken.

ben. In dat geval zou iedereen kunnen vaststellen hoe de structurele begrotingsnorm zich zou verhouden tot de inspanningen waartoe Vlaanderen zich reeds verbonden had.

4.2.2. Verdelingsmethode Hoge Raad van Financiën (HRF)

Hoewel er nog geen gezamenlijk afsprakenkader bestaat is het wel mogelijk om na te gaan welke logica er in het verleden gehanteerd werd om de vereiste inspanning in 2015 te ramen en vervolgens te verdelen over de beleidsniveaus.

Het is gebruikelijk dat de Federale overheid ter voorbereiding van het stabiliteitsprogramma een advies vraagt aan de Afdeling Financieringsbehoefte van de Hoge Raad van Financiën (HRF). Concreet wordt het advies van de HRF ingewonnen over hoe het Belgisch overheidstekort moet evolueren naar 2015 en hoe dit zich moet vertalen naar de begrotingsresultaten van de verschillende beleidsniveaus. Bij de opstelling van het stabiliteitsprogramma steunt de federale overheid ook in belangrijke mate op deze aanbevelingen van de HRF. In het laatste stabiliteitsprogramma werd het advies van de HRF overgenomen met betrekking tot de evolutie van het Belgische tekort, en werd de verdeling van de inspanning over de beleidsniveaus als indicatie weergegeven.

Welke redenering volgde de HRF in zijn laatste rapport om de globale inspanning te ramen en deze inspanning te verdelen per overheid? In eerste instantie raamt de HRF het Belgisch tekort bij ongewijzigd beleid. Aangezien dit tekort het gevolg is van de saldi van alle Belgische overheden, raamt de HRF de saldi van elk van de afzonderlijke overheden bij ongewijzigd beleid en telt deze saldi op.
De manier waarop het ongewijzigd beleid wordt geraamd, bepaalt dus in belangrijke mate het resultaat van deze oefening. Aan uitgavenzijde is het niet eenvoudig om de dynamiek bij ongewijzigd beleid te ramen. Dit geeft de HRF ook expliciet aan in zijn laatste rapport (zie rapport HRF maart 2011, p 64-65). Deze moeilijkheid blijkt ook uit het feit dat de manier waarop de dynamiek bij ongewijzigd beleid de voorbije jaren werd geraamd door de HRF niet steeds identiek was (zie bijlage 2). Voor de HRF is het principe belangrijk dat de geleverde structurele inspanningen correct verrekend worden. Dit principe hebben ze in hun rapporten steeds consequent toegepast. De methode die de HRF hiervoor hanteert is adequaat: een ongewijzigd beleid ramen dat overeenstemt met een neutraal beleid en op basis daarvan de discretionaire inspanningen per entiteit analyseren. Wat de operationalisering van deze methode betreft heeft de HRF in zijn laatste rapport echter een wijziging doorgevoerd met betrekking tot de raming van ongewijzigd beleid die in dit kader van belang is.
In zijn laatste rapport baseert de HRF zich op de ramingen van het FPB over de evolutie van de begrotingssaldi van elke afzonderlijke entiteit. Voor de Gemeenschappen en Gewesten houdt dit in dat de begrotingsmaatregelen die momenteel geïmplementeerd en vastgelegd zijn als ongewijzigd beleid worden meegenomen. De groei bij ongewijzigd beleid voor de komende jaren raamt het FPB (en dus de HRF) deels op basis van het doortrekken van een trend uit het verleden. Dit betekent dat de raming van ongewijzigd beleid in 2015 mede bepaald wordt door eerder gemaakte beleidskeuzes (zie bijlage 2). En de toepassing van deze methode van het FPB zou in de toekomst tot een

onevenwichtige verdeling van de inspanningen kunnen leiden. Vooraleer dit aan te tonen met een fictief voorbeeld overlopen we verder de redenering van de HRF.

De optelsom van de saldi van alle Belgische overheden bij ongewijzigd beleid leidt in 2015 tot de raming van het Belgisch overheidstekort van 4,6% BBP volgens het laatste rapport van de HRF.

In een tweede stap past de HRF hierop een verdeelsleutel toe om de inspanning te verdelen over de verschillende overheden. In het basisscenario hanteert de HRF de verdeelsleutel 65/35 die voortvloeit uit het aandeel van de primaire uitgaven van elke overheid in de totale Belgische primaire uitgaven (spending power). Deze verdeelsleutel houdt in dat Entiteit I (federale overheid en sociale zekerheid) 65% van de inspanning op zich zouden nemen en dat Entiteit II (Gemeenschappen & Gewesten en lokale overheden) 35% van de inspanning op zich zouden nemen. Daarnaast hanteert de HRF in zijn laatste advies ook nog een verdeelsleutel van 76,5/23,5 waarbij een gemengd criterium van de primaire uitgaven en taxing power als uitgangspunt dient (zie advies van de HRF van september 2009 voor meer toelichting hierover).
Tenslotte hanteert de HRF nog een derde verdeelsleutel die inhoudt dat elke overheid afzonderlijk in 2015 tot een structureel evenwicht komt. Deze betekent dat Vlaanderen geen extra inspanning moet doen.

Bij de twee eerste verdeelsleutels moet nog berekend worden welk saldo elke entiteit moet bereiken in 2015. De HRF past de gekozen verdeelsleutel toe op het globale tekort waardoor de inspanning van de verschillende entiteiten gekend is. De verdeelsleutel 65/35 houdt in dat Vlaanderen een inspanning zou moeten leveren van 12%. De verdeelsleutel 76,5/23,5 zou betekenen dat Vlaanderen een inspanning van 8% moet leveren.
Aangezien het globale tekort op 4,6% geraamd wordt in 2015 zou Vlaanderen volgens deze scenario's een inspanning moeten leveren van 0,6% van het BBP (65/35 verdeelsleutel) of 0,4% van het BBP (76,5/23,5 verdeelsleutel).

De laatste stap bestaat erin om deze inspanning toe te voegen aan de dynamiek van ongewijzigd beleid per overheid, zoals berekend in de eerste stap. Het laatste rapport van de HRF geeft niet duidelijk aan welk saldo Vlaanderen in 2015 zou hebben volgens hun raming van ongewijzigd beleid. Waarschijnlijk gaat de HRF uit van een beperkt overschot bij ongewijzigd beleid van 0,2% of 0,3%, maar dit is niet zonder meer af te leiden uit het rapport aangezien ze de saldi van het FPB nog voor een aantal aspecten corrigeren (bijvoorbeeld voor het feit dat het advies van de HRF 9 maanden na de raming van het FPB wordt uitgebracht). Omdat het voor onze redenering geen verschil maakt of we werkelijke cijfers dan wel een fictief resultaat hanteren, gaan we er van uit dat Vlaanderen bij ongewijzigd beleid een evenwicht heeft in 2015[30]. Een inspanning van 0,6% BBP of 0,4% BBP betekent dus dat Vlaanderen respectievelijk een overschot van 0,6% of 0,4% van het BBP zou moeten hebben.
Op basis van de laatste ramingen van het FPB[31] komt dit neer op een overschot van ongeveer € 2,4 mld of € 1,6 mld[32].

---

[30] In realiteit gaat het zoals gezegd om een overschot van 0,2% of 0,3%. Of we uitgaan in ons fictief voorbeeld van een evenwicht dan wel een overschot maakt geen verschil voor ons voorbeeld.

[31] Federaal Planbureau, Economische vooruitzichten 2011-2016, p. 145, tabel 9.

Bij de derde verdeelsleutel (elke entiteit structureel evenwicht) zou Vlaanderen geen extra inspanning moeten doen.

4.2.3. Structureel begrotingsbeleid: ongewijzigd beleid?

De inspanning zal dus in belangrijke mate afhangen van de verdeelsleutel die wordt gehanteerd. Dit is echter een politieke keuze waarover de SERV zich in dit rapport helemaal niet wil uitspreken.
De uiteindelijke inspanning die volgens de methode van de HRF van Vlaanderen kan gevraagd worden, hangt echter ook in belangrijke mate af van de manier waarop het ongewijzigd beleid wordt geraamd. In de methode die de HRF hanteert, is het in de eerste plaats van belang om na te gaan welke bijkomende inspanningen er nog moeten gebeuren in 2015 in zijn totaliteit (4,6% BBP). In de tweede plaats bepaalt het ongewijzigd beleid per overheid ook de vertrekbasis om de inspanning per entiteit te berekenen. Door in beide gevallen te vertrekken van een identieke raming van ongewijzigd beleid, namelijk die van het FPB, kan dit ertoe leiden dat de beleidskeuze van Vlaanderen niet op de correcte manier verrekend wordt.

Welk saldo zou Vlaanderen volgens de methode van de HRF moeten behalen indien het structureel begrotingsbeleid wordt ingevoerd vanaf 2012 en hoe verhoudt dit zich tot het aanhouden van een evenwichtsbegroting? Het definitieve antwoord hierop zullen we pas krijgen in een volgend advies van de HRF. In zijn advies van maart 2011 kondigde de HRF al een aanvulling aan met een verdeling tussen de deelgebieden, net zoals in oktober 2009 gebeurde. Momenteel werd die aanvulling nog niet gepubliceerd en kunnen we ook daar het antwoord niet uit afleiden. De SERV heeft in afwachting geprobeerd om zelf een inschatting te maken van de manier waarop de overgang naar een structureel begrotingsbeleid zou kunnen worden meegenomen door de HRF. Hierbij hebben we de logica van het laatste rapport van de HRF en in het bijzonder de raming bij ongewijzigd beleid, zonder nuanceringen doorgetrokken.

Om de mogelijke gevolgen zo scherp mogelijk in kaart te brengen, vertrekken we van twee parallelle scenario's waarbij alles identiek is, behalve dat Vlaanderen in het ene scenario in 2012 een evenwicht behoudt en in het andere scenario een overschot inschrijft (en ook effectief realiseert) van € 194 mln.
In beide scenario's komt men bij ongewijzigd beleid tot een tekort in 2015 dat enkel bepaald wordt door de keuze om in 2012 in Vlaanderen al dan niet een overschot van € 194 mln te realiseren[33]. Daarbij nemen we aan dat het BBP in 2015 € 433 mld be-

---

[32] Indien het ongewijzigd beleid volgens het laatste advies van de HRF zou leiden tot een overschot van bijvoorbeeld 0,1% van het BBP zou het gaan om een extra overschot van € 2,4 mld of € 1,6 mld bovenop het overschot bij ongewijzigd beleid. Voor het vervolg van de tekst wordt deze nuancering niet meer toegevoegd omdat het geen impact heeft op de redenering die verder ontwikkeld wordt.

[33] Deze oefening kan vanzelfsprekend gemaakt worden met het oog op andere beleidskeuzes van andere overheden ook.

draagt (FPB, economische vooruitzichten 2011-2016) en dat Vlaanderen 10% van de totale inspanning moet leveren (fictief percentage).

Het bijkomende saldo van € 194 mln omwille van de overstap naar een structureel begrotingsbeleid zou volgens de methode van ongewijzigd beleid die het FPB hanteert (en in het laatste rapport van de HRF als uitgangspunt werd genomen) een dubbel effect hebben voor de raming van de globale inspanning.
De beslissing om over te gaan tot een structureel begrotingsbeleid zou door het FPB meegenomen worden als de nieuwe raming bij ongewijzigd beleid voor 2012. Deze verbetering in 2012 heeft echter ook gevolgen voor de raming bij ongewijzigd beleid in 2015. Vlaanderen vertrekt hierdoor van een hoger saldo bij ongewijzigd beleid, maar daarnaast wordt de groei bij ongewijzigd beleid voor de primaire uitgaven ook neerwaarts herzien. Het FPB (en dus ook de HRF in zijn laatste rapport) raamt de gemiddelde groei bij ongewijzigd beleid gedeeltelijk op basis van de gemiddelde groei die er de voorbije jaren is geweest in Vlaanderen. In een scenario waarbij Vlaanderen minder uitgeeft in 2012 (structureel begrotingsbeleid) zal de gemiddelde groei lager worden ingeschat in de nieuwe raming. Aangezien er in 2012 voor € 194 mln minder uitgaven zouden gebeuren, zou de globale groei van de voorbije jaren lager zijn en dus ook de gemiddelde groei van de laatste 4 jaren. Concreet zou het jaarlijks gemiddeld groeipercentage hierdoor lager ingeschat worden, bijvoorbeeld 0,1%[34]. Een combinatie van beide effecten leidt ertoe dat de Vlaamse uitgaven bij ongewijzigd beleid € 296 mln lager ingeschat worden in 2015. In plaats van een evenwicht in 2015 (per hypothese) zou Vlaanderen bij ongewijzigd beleid een overschot hebben van € 0,29 mld.

	Evenwicht	**Structureel**	Verschil
ongewijzigd beleid Vlaanderen 2015	€ 0,00 mld	€ 0,29 mld	€ 290 mln
Belgisch tekort 2015	4,6% BBP	4,5% BBP	
aandeel Vlaanderen (fictief)	10%	10%	
extra inspanning Vlaanderen	€ 1,99 mld	€ 1,95 mld	
Saldo Vlaanderen 2015	**€ 1,99 mld**	**€ 2,25 mld**	**€ 261 mln**

In het scenario van structureel begrotingsbeleid zou het Belgisch tekort bij ongewijzigd beleid verminderen met € 290 mln of 0,1% van het BBP ten opzichte van het scenario waarbij Vlaanderen in 2012 een evenwicht aanhoudt. Het aandeel van Vlaanderen in de totale inspanning zou in beide scenario's identiek zijn. In het scenario van een structureel begrotingsbeleid zou Vlaanderen een inspanning moeten leveren van 0,45% van het BBP (10% van 4,5% van het BBP = 0,45% BBP = € 1,95 mld). Dit is een klein beetje lager dan de inspanning die Vlaanderen zou moeten leveren in het scenario van evenwichtsbegroting (10% van 4,6% van het BBP = 0,46% BBP = € 1,99 mld).
Deze inspanning moet in beide scenario's opgeteld worden bij het saldo dat bij ongewijzigd beleid zou bereikt worden. Bij een evenwichtsbegroting zou Vlaanderen in 2015 bij ongewijzigd beleid in evenwicht zijn. Een inspanning van € 1,99 mld betekent dus

[34] De concrete impact op het gemiddelde groeipercentage is niet op voorhand te bepalen, want wordt bepaald op basis van de samenstelling van de uitgaven die al dan niet zouden gebeuren. Indien het allemaal lonen zouden zijn, zou de impact op de groeivoet beperkt zijn, indien het allemaal investeringen of overdrachten zouden zijn zou de impact ongeveer 0,2% zijn. We nemen het gemiddelde, dus 0,1%.

een overschot van € 1,99 mld. Bij het scenario van structureel begrotingsbeleid zou de inspanning van €1,95 mld moeten opgeteld worden met het saldo van ongewijzigd beleid van € 0,29 mld (€ 290 mln) dat Vlaanderen zou halen bij ongewijzigd beleid. Dat betekent dat Vlaanderen een overschot zou moeten behalen van € 2,25 mld.

Uit dit vereenvoudigd en fictief voorbeeld blijkt dat deze operationalisering van ongewijzigd beleid er toe zou leiden dat Vlaanderen in het scenario van het structureel begrotingsbeleid gevraagd zou worden om een grotere inspanning te leveren dan in het scenario waarbij Vlaanderen een evenwichtsbegroting zou aanhouden. Het al dan niet invoeren van een structureel begrotingsbeleid zou een verschil uitmaken van € 261 mln extra inspanning tegen 2015, althans indien de operationalisering van ongewijzigd beleid zo zou gebeuren in een volgend advies van de HRF. Dit zou er dan ook toe leiden dat de andere overheden een minder grote inspanning moeten doen omwille van deze beleidskeuze van Vlaanderen.

Dit is duidelijk een voorbeeld van het vrijbuitersprobleem (free-rider). Momenteel speelt het free-rider probleem nog niet in de rapporten van de HRF, aangezien de groei bij ongewijzigd beleid van de verschillende overheden de facto gelijklopend zijn. Indien de raming bij ongewijzigd beleid van het FPB in de volgende adviezen van de HRF zonder correcties zou worden toegepast, zal dit probleem wel de kop kunnen opsteken. Dit zou niet enkel nadelig zijn voor de overheidsfinanciën van elke afzonderlijke entiteit, maar ook voor de Belgische overheidsfinanciën in hun geheel. Het voorbeeld werd uitgewerkt op basis van het al dan niet invoeren van een structureel begrotingsbeleid in Vlaanderen. Bij uitbreiding kan het voorbeeld toegepast worden op elke inspanning die een overheid al op recurrente wijze heeft ingevoerd of nog zal invoeren. Aangezien elke Belgische overheid sinds 2009 inspanningen geleverd heeft, is dit probleem niet enkel voor Vlaanderen relevant, maar voor elke Belgische overheid.
Deze operationalisering van ongewijzigd beleid brengt ook met zich mee dat elke overheid er belang bij heeft om meevallers om te zetten in nieuwe initiatieven in plaats van deze meevallers te gebruiken om hun begroting sneller in evenwicht te brengen. Dit zou niet enkel gevolgen hebben voor de betrokken overheid zelf (minder snelle sanering van de eigen overheidsfinanciën) maar ook voor de andere overheden (noodzaak om meer inspanningen te leveren).

Het is echter onwaarschijnlijk dat de HRF deze methode in zijn volgende adviezen blijft hanteren indien de beleidskeuzes van de verschillende overheden hierdoor op een niet-correcte manier gewaardeerd worden. In al zijn adviezen legt de HRF er de nadruk op dat de al geleverde en nog te leveren inspanningen op een correcte manier moeten verrekend worden voor de verdeling van de globale inspanning in 2015. Dit betekent dat een expansief beleid zal leiden tot extra inspanningen en een restrictief beleid tot minder grote inspanningen in 2015. Volgens dit principe zal de invoering van een structureel begrotingsbeleid op een correcte manier verrekend worden, zij het dat hiervoor de raming bij ongewijzigd beleid die in het advies van maart 2011 gehanteerd werd, zal moeten worden aangepast of minstens gecorrigeerd.

De SERV vertrouwt erop dat bij een volgend stabiliteitsprogramma voldoende aandacht wordt besteed aan de manier waarop de inspanningen tussen de verschillende overheden verdeeld worden. De Vlaamse overheid heeft hier zelf een vinger in de pap, aangezien de saldi die Vlaanderen in de toekomst moet realiseren in gezamenlijk over-

leg tussen alle overheden bepaald worden. De Vlaamse Regering heeft dan ook zelf de verantwoordelijkheid om dit probleem aan te kaarten mocht hierbij onvoldoende rekening gehouden zijn bij de voorbereiding van een volgend stabiliteitsprogramma. Momenteel is het nog niet duidelijk of het gezamenlijk overleg hierover zal plaatsvinden voordat Vlaanderen zijn begroting 2012 opmaakt. Dit mag echter geen beletsel zijn voor de invoering van een structureel begrotingsbeleid vanaf 2012.

4.3. Institutionele onzekerheid en structurele normering

De structurele normering die de SERV voorstelt vertrekt van het huidig institutioneel kader en veronderstelt dat dit kader de komende jaren niet zal wijzigen. Dit is niet noodzakelijk een realistische veronderstelling, maar de enige hypothese waarmee momenteel kan gewerkt worden. Momenteel is het nog niet duidelijk of, noch wanneer er een hervorming van bevoegdheden en/of budgettaire mogelijkheden zal komen. Nog minder duidelijkheid is er over de budgettaire impact van een mogelijke volgende staatshervorming voor Vlaanderen en het concrete overgangspad dat hiervoor zou worden uitgetekend.

Bij gebrek aan voldoende informatie biedt het weinig meerwaarde om de mogelijke consequenties van deze eventuele volgende staatshervorming voor een structureel begrotingsbeleid tot in detail na te gaan.

Belangrijk echter is dat de meerwaarde die een structureel begrotingsbeleid biedt ten opzichte van het aanhouden van een evenwichtsbegroting in elke mogelijke situatie overeind blijft. Onafgezien van de concrete bevoegdheidsverdeling en financieringsstromen die de komende jaren van toepassing zijn voor Vlaanderen blijft het belangrijk om conjuncturele schommelingen uit te vlakken én om voorzichtig om te springen met eenmalige ontvangsten.

De schulddoelstelling zal dan in het kader van de nieuwe situatie moeten herbekeken worden en de berekening van de referentiegroei zal dan misschien ook moeten aangepast worden met het oog op een duurzaam en houdbaar begrotingsbeleid in de nieuwe context. De noodzakelijke aanpassingen door een eventuele gewijzigde institutionele context zullen bij een structureel begrotingsbeleid echter niet groter zijn dan de wijzigingen die Vlaanderen zal moeten aanbrengen aan de politiek van de evenwichtsbegroting.

Zoals hierboven aangehaald, heeft de structurele begrotingsnormering op zich niet de bedoeling om de beleidsruimte in te krimpen of uit te breiden in vergelijking met een nominaal begrotingsbeleid. De huidige uitwerking van de structurele begrotingsnorm vormt de structurele vertaling van een evenwichtsnorm. Dit evenwicht op lange termijn biedt in de huidige institutionele context voldoende garanties voor een duurzaam en houdbaar begrotingsbeleid én het realiseren van de schulddoelstelling.

Indien de gewijzigde institutionele context tot gevolg zou hebben dat dit evenwicht een onvoldoende basis biedt voor een gezond begrotingsbeleid zal dit niet enkel voor de toepassing van een structureel begrotingsbeleid maar ook voor een nominaal begrotingsbeleid gevolgen hebben.

Op zich vormt de onzekerheid over de toekomstige institutionele context dus geen aanleiding om een structureel begrotingsbeleid uit te stellen tot hierover meer zekerheid is. Meer nog, aangezien het structureel begrotingsbeleid reeds vanaf 2012 een matiging van de uitgavendynamiek en een versnelde afbouw van de schuld tot gevolg heeft biedt dit structureel begrotingsbeleid al een betere uitgangssituatie om een eventuele inperking van de groeimogelijkheden als gevolg van de staatshervorming op te vangen. Dit is helemaal niet de belangrijkste reden om vanaf 2012 van start te gaan met een structureel begrotingsbeleid, maar geeft wel aan dat de onzekerheid omtrent de institutionele context geenszins een argument is tégen het invoeren van een structureel begrotingsbeleid vanaf 2012.

5. 2012 als ideaal aanvangsjaar voor structurele norm

In de voorgaande paragrafen van dit hoofdstuk werden de voordelen van een structureel begrotingsbeleid besproken. Samengevat leidt het invoeren van een structurele norm tot een gelijkmatig en duurzaam groeipad voor de uitgaven. Het vermijd een stop-and-go-beleid en zorgt voor een evenwichtige spreiding van de inspanningen voor schuldafbouw. De SERV pleit er dan ook voor om de structurele norm zo snel mogelijk in te voeren. Meer precies is 2012 het ideale jaar om hiermee te starten.

Er zijn verschillende argumenten om te kiezen voor 2012 als aanvangsjaar, eerder dan bijvoorbeeld 2013 of 2014.

- In 2010 en 2011 werden er doorgedreven besparingen doorgevoerd om de fundamenten van de Vlaamse begroting terug gezond te maken. Ondertussen bevinden we ons echter in een periode van economische heropleving waarin de beleidsruimte sterk toeneemt. In deze situatie is het gevaar op een stop-and-go-beleid niet denkbeeldig.

- De invoering van de structurele norm zou zorgen voor een breuk met het huidige begrotingsbeleid. Natuurlijk kan deze breuk zelf ook leiden tot schokken in het uitgavenpad, precies het tegengestelde van wat de structurele norm beoogt. Het aanvangsjaar moet dan ook met zorg gekozen worden, zodat de overgang van een nominaal naar een structureel begrotingsbeleid niet te bruusk verloopt. 2012 is een zeer gunstig jaar, omdat de structurele norm dan behoorlijk wat beleidsruimte toelaat (zie 3.1.3). Dit heeft voornamelijk te maken met het feit dat er bij de laatste begrotingscontrole 2011 verstandig werd omgesprongen met eenmalige ontvangsten. De beleidsruimte zou zelfs groter zijn dan wat de regering voor ogen had bij de laatste Meerjarenraming. Er zijn dus geen drastische bijsturingen nodig om de structurele norm in 2012 in te voeren. Het is lang niet zeker of dit ook voor bijvoorbeeld 2013 of 2014 geldt.

- De relatief sterke economische groei in 2012 laat toe om meteen een conjunctuurbuffer aan te leggen. Voor de gezondheid van de begroting is het beter om het structurele beleid meteen de starten met een overschot. Ook voor 2013 en 2014 wordt er groei voorspeld, maar die prognose is vanzelfsprekend (nog) minder zeker dan die voor 2012. Bovendien kan de buffer beter tijdig worden

opgebouwd, wil de Vlaamse begroting bestand zijn tegen een eventuele economische terugval.

- Bij invoering van de norm in 2012 zou de Vlaamse schuld in 2018 helemaal verdwenen zijn. Dit biedt op het eerste gezicht nog enige marge in vergelijking met de doelstelling om in 2020 schuldenvrij zijn, maar dat kan snel keren. De overschotten die de komende jaren opgebouwd worden zijn voornamelijk conjunctureel gebonden. Als de economie plots begint de sputteren zullen deze overschotten sterk verminderen of zelfs resulteren in tekorten en is een bijsturing van de uitgavendynamiek niet uit te sluiten. Hoe sneller men begint met de schuldafbouw, hoe kleiner de kans dat een dergelijke bijsturing nodig is.

- Europa legt aan België strikte begrotingsdoelstellingen op die ook voor Vlaanderen belangrijk zijn. Het is waarschijnlijk dat Vlaanderen – samen met de andere overheden – een behoorlijke inspanning zal moeten leveren om de Belgische overheidsfinanciën te saneren. Bovendien kan een institutionele hervorming mogelijk nog extra druk leggen op de Vlaamse begroting. Een expansief beleid waarbij de conjunctuurbonus wordt omgezet in recurrente uitgaven zou in dit kader onvoorzichtig zijn.

- Vanaf 2012 gaat Europa van start met een nieuw begrotingskader. Zoals we eerder hebben betoogd, sluit de Vlaamse structurele norm uitstekend aan bij dit kader. Vlaanderen zou bij een snelle invoering van de norm onmiddellijk aanpikken bij het Europese begrotingsbeleid, wat de transparantie en de beheersbaarheid van de Vlaamse doelstellingen vergroot.

Hoofdstuk 2: Begrotingscontrole 2011

De begrotingscontrole die het Vlaams Parlement eind juni heeft goedgekeurd wordt in dit advies geëvalueerd. Hierbij is de eerste vraag die we proberen te beantwoorden of het, net zoals de initiële begroting, nog steeds een goede voorafspiegeling is van het eindresultaat met betrekking tot het realiseren van een evenwicht (punt 1).

Daarnaast is het ook van belang om na te gaan in welke mate de begrotingscontrole tegemoet komt aan de aanbevelingen die de SERV deed in zijn evaluatierapport van januari 2011. In het kader van de structurele normering besteden we hierbij in het bijzonder aandacht voor de manier waarop de begrotingscontrole de structurele groeimogelijkheden van 2012 beïnvloedt (4.2).

1. Evenwicht nog altijd realistisch?

Het evaluatierapport van de SERV van januari 2011 stelde dat de initiële begroting een stevig fundament bood om ervoor te zorgen dat de begroting 2011 in evenwicht zou eindigen. Bij de opmaak van de begrotingscontrole werden zowel de ontvangstenramingen als de uitgavenramingen aangepast. Het vorderingensaldo blijft hierdoor ongewijzigd, namelijk € 3 mln. Opdat de begroting 2011 effectief in evenwicht zou afsluiten, is het echter belangrijk dat bij de begrotingscontrole zowel de ontvangsten als de uitgaven realistisch ingeschat werden.

1.1. Inkomstenraming

De ontvangsten nemen naar aanleiding van de begrotingscontrole toe met € 469 mln.

Tabel 16: Evolutie ontvangsten 2011 BC (€ mln)

	2011ini	2011 BC	Evolutie
Federale overdrachten	18.845	19.141	296
Gewestbelastingen	4.667	4.801	134
Instellingen[35]	1.406	1.440	33
Overige	506	512	6
Totaal	25.425	25.894	469

[35] ESR-gecorrigeerde ontvangsten

Voor de **federale overdrachten** werden de parameters uit de economische begroting van het FPB overgenomen. Dit betekent dat de inkomsten waarop Vlaanderen in zijn begroting rekent identiek zijn aan de federale doorstortingen. Indien de gebruikte parameters nog afwijken van de definitieve cijfers zal dit in principe in 2012verrekend worden en geen invloed meer hebben op de inkomsten van dit jaar[36]. De nieuwe parameters leiden tot een toename van de overdrachten met € 296 mln.

Een tweede belangrijke bron van inkomsten zijn de **gewestbelastingen**. Bij de begrotingscontrole van 2011 werd de federale raming van de inkomsten uit gewestbelastingen overgenomen. Deze raming schat de inkomsten voor 2011 op € 4.801 mln. Dat is € 134 mln of 2,9% meer dan werd geraamd bij de initiële begroting 2011. De gewestbelastingen die verantwoordelijk zijn voor deze stijging zijn de registratierechten (+ € 78 mln), de successierechten (+ € 46 mln), de onroerende voorheffing (+ € 19 mln) en de schenkingsrechten (+ € 17 mln). De sterke stijging van de geraamde inkomsten uit deze vier belastingen wordt echter voor een deel gecompenseerd door een lagere inschatting van de inkomsten uit verkeersbelastingen (- € 12 mln) en het Eurovignet (-€ 14 mln).

Tabel 17: Evolutie Gewestbelastingen 2011 BC (€ mln)

Belasting	(1) INI 2011	(2) BC 2011	(3)=(2)-(1) verschil	%
Onroerende voorheffing	80	98	19	23,4%
Spelen en weddenschappen	29	28	-1	-4,9%
Automatische ontspanningstoestellen	32	30	-2	-5,0%
Registratierechten	1.730	1.808	78	4,5%
Hypotheekrechten	153	150	-3	-1,6%
Verkeersbelastingen (FOD FIN)	100	93	-7	-6,7%
Verkeersbelastingen (VLABEL)	943	938	-5	-0,5%
BIV (FOD FIN)	18	19	1	6,8%
BIV (VLABEL)	234	238	5	2,0%
Eurovignet (FOD FIN)	28	15	-12	-45,0%
Eurovignet (VLABEL)	99	97	-2	-1,9%
Schenkingsrechten	214	231	17	7,9%
Successierechten	1.102	1.148	46	4,2%
Correctie	-93	-93	0	
Totaal	**4.667**	**4.801**	**134**	**2,9%**

Voor de stijging van de totale inkomsten uit gewestbelastingen zijn verschillende oorzaken aan te wijzen. In de eerste plaats blijken de uitvoeringsgegevens van 2010 0,8% hoger te liggen dan bij de opmaak van 2011 initieel werd aangenomen. Deze gegevens

[36] Tenzij de federale overheid nog een begrotingscontrole zou doorvoeren in het najaar.

dienen als basis om de inkomsten voor 2011 te berekenen, zodat bij een verhoging van de basis de geraamde inkomsten automatisch toenemen.

Daarnaast hebben ook de parameters inflatie en economische groei een belangrijke impact op de inkomsten uit gewestbelastingen. Tussen de opmaak van de initiële begroting en de opmaak van de begrotingscontrole steeg de prognose voor inflatie in 2011 van 2,0% naar 2,7%. De prognoses voor economische groei verhoogden van 1,7% naar 2,0%.

De stijging van de basis en de economische prognoses verklaren samen de hogere raming van de inkomsten uit gewestbelastingen bij 2011 BC. Volgens de SERV gaat het dan ook om een realistische raming. Er zijn zelfs twee indicaties dat de inkomsten eerder voorzichtig worden ingeschat. Ten eerste liggen de meest recente prognose voor inflatie en economische groei nog wat hoger dan bij de opmaak van 2011BC. Ten tweede zijn er de eerste uitvoeringsgegevens voor 2011 (tot en met mei), die reeds een stuk hoger liggen dan we op basis van de ramingen bij 2011 BC konden verwachten.

Het belangrijkste aandachtspunt bij de initiële begroting was het **KBC-dividend**. Bij de opmaak van de begroting 2011 was hierover nog geen zekerheid, terwijl dat bij de begrotingscontrole wel het geval is. Aangezien deze ontvangst reeds was opgenomen bij de initiële begroting wijzigt dit de ontvangsten niet in vergelijking met de initiële begroting.

De **overige ontvangsten** betreffen voornamelijk de ontvangsten van de Vlaamse instellingen. Daar is er een stijging van € 33 mln of 2% ten opzichte van de initiële begroting. Deze aanpassing vormt de vertaling van de nieuwe ramingen bij ongewijzigd beleid. Voor De Lijn is er een meeropbrengst van € 8 mln die het gevolg is van de verhoging van de prijs van vervoersbewijzen (aanpassing aan de inflatie).

De conclusie is dan ook dat de extra ontvangsten van € 469 mln die de regering inschrijft naar aanleiding van de begrotingscontrole als realistisch kunnen beschouwd worden.

1.2. Beschikbare beleidsruimte

De toename van de uitgavenkredieten bedraagt € 752 mln. Dit is aanzienlijk meer dan de toename van de ontvangsten die met € 469 mln toenemen. De uitgaven groeien dus € 282 mln sneller dan de ontvangsten, terwijl het saldo ongewijzigd blijft. Er zijn vier elementen die dit verschil verklaren.

Tabel 18: Vergelijking uitgaven- en ontvangstendynamiek bij 2011BC (€ mln)

Ontvangsten:	€ 469 mln
Onderbenuttingshypothese:	€ 138 mln
Afrekening jobkorting:	€ 74 mln
ESR-correcties:	€ 71 mln
Saldo (ongewijzigd)	€ 0 mln
Totaal:	€ 753 mln

- Onderbenuttingshypothese

De kredieten die in de begroting worden ingeschreven, geven aan hoeveel er maximaal kan uitgegeven worden. In veel gevallen worden de kredieten echter niet volledig aangewend, de zogenaamde onderbenutting van de kredieten. Om het effectieve saldo bij uitvoering zo goed mogelijk in te schatten, maakt de regering bij de begroting een schatting van de kredieten die ingeschreven zijn maar niet aangewend zullen worden, de onderbenuttingshypothese. Het gaat om een globaal bedrag dat niet verder verdeeld wordt naar specifieke uitgaven of beleidsdomeinen. Welke kredieten in een bepaald jaar niet zullen aangewend worden, is immers niet op voorhand aan te geven.

Bij de initiële begroting ging de regering uit van en onderbenutting van € 121 mln. Deze onderbenuttingshypothese wordt nu opgetrokken tot € 259 mln. Dit grote verschil kan verklaard worden doordat de onderbenuttingshypothese bij de initiële begroting zeer voorzichtig was. De huidige hypothese kan als realistisch beschouwd worden.

Door uit te gaan van een grotere onderbenutting van de kredieten kan de regering in vergelijking met de initiële begroting € 138 mln extra uitgaven inschrijven. Hoewel de SERV mogelijkheden ziet om de gehanteerde methode te verbeteren, lijkt het weerhouden cijfer voor onderbenutting in 2012 niet te ruim (zie ook bijlage over onderbenuttingshypothese 2011 BC).

- Afrekening jobkorting

Daarnaast ging de regering er bij de initiële begroting nog van uit dat er in 2011 een afrekening van € 130 mln zou moeten betaald worden voor de jobkorting die in 2009 was toegekend. Deze kredieten waren niet ingeschreven in de begroting, maar zouden wel het resultaat van 2011 beïnvloeden. De meest recente gegevens tonen aan dat dit bedrag zou herleid worden tot € 56 mln. Voor dit verschil (€ 74 mln) kunnen er extra uitgaven worden ingeschreven.

- ESR-correcties

De uitgaven die ingeschreven worden in de begroting geven geen volledig beeld van de uitgaven die moeten meegenomen worden voor de berekening van het Vlaams begrotingssaldo volgens de ESR-regels. Men moet ook rekening houden met een aantal andere instellingen die (voorlopig) nog niet zijn opgenomen in de Vlaamse geconsolideerde begroting. Het resultaat ervan beïnvloedt wel het saldo. Zo is het feit dat de ontvangsten van het Zorgfonds onvoldoende zijn om de uitgaven te betalen niet terug te vinden in de geconsolideerde begroting. Het beïnvloedt wel het saldo en dus de uitgavenmogelijkheden: daarom wordt er een negatieve correctie van € 6 mln gemaakt.

Ook voor de BAM moet er een correctie gebeuren. Net zoals het zorgfonds wordt de BAM niet geconsolideerd. Het resultaat van de BAM beïnvloedt echter wel het Vlaams vorderingensaldo. Na begrotingscontrole rekent de BAM op een positief resultaat van € 66 mln en niet meer op een tekort van € 11 mln. Dit komt door € 89 mln eenmalige ontvangsten voor de verkoop van onroerende goederen die deels gecompenseerd worden door extra uitgaven in vergelijking met de initiële begroting.

Gecombineerd met een aantal andere ESR-correcties kan de Vlaamse Regering bij begrotingscontrole voor € 71 mln extra uitgaven inschrijven bovenop de extra ontvangsten.

Rekening houdend met deze elementen lijkt de toename van de uitgaven het vooropgestelde evenwicht niet in het gedrang te brengen. De beschikbare beleidsruimte werd realistisch geraamd.

1.3. Aanwending beleidsruimte in 2011

In dit deel bekijken we hoe de beschikbare beleidsruimte werd aangewend in 2011 en welke impact dit kan hebben op de beleidsruimte van 2012.

Tabel 19: Uitgavendynamiek n.a.v. begrotingscontrole 2011 (€ mln)

Constant beleid (1)	**621**
Inflatie	123
Intrest	-23
BAM	89
Betaal	253
Overige CB	179
Heroriëntatie (2)	**22**
Heroriëntatie BC1	-17
Terugdraaien heroriëntatie INI	39
NB (3)	**110**
NB regering	106
NB overig	4
Totaal (1 + 2 + 3)	**753**

Constant beleid: € 621 mln

De belangrijkste factor die de toename van de uitgaven met € 753 mln bepaalt, is het constant beleid. Naar aanleiding van de begrotingscontrole werden de nieuwe **inflatie-verwachtingen** van het FPB verwerkt. Dit betekent een vervroegde indexsprong enerzijds en een verhoging van de aanpassing van de werkingsmiddelen aan inflatie anderzijds. In totaal gaat het om een stijging van € 123 mln.

In dit bedrag houdt de regering rekening met een bijkomende overschrijding van de spilindex in september 2011, waardoor de lonen nog in november zouden moeten aangepast worden. Hierdoor neemt de provisie toe met € 23 mln. De kans is echter bijzonder klein dat deze indexsprong er effectief komt in september. Het gaat dus eerder om een provisie.

Het effect van de spilindex op de lonen (exclusief de provisie van € 23 mln) leidt tot een toename met € 89 mln. De werkingsuitgaven nemen toe met € 12 mln. Zo komt men aan een globaal inflatie-effect van € 123 mln.

De **intrestlasten** nemen af omdat de leningsbehoefte minder groot wordt ingeschat en door een toename van de kortetermijnfinanciering.

De toename van € 89 mln die opgenomen is onder **BAM** betreft het inschrijven van een provisie voor de eventuele verkoop van de Van Cauwelaertsluis en de Noorderlaanbrug van NV BAM. Deze provisie wordt gecompenseerd doordat het resultaat van de BAM hierdoor met eenzelfde bedrag verbetert (zie bespreking ESR-correcties).

De grootste toename bij ongewijzigd beleid heeft te maken met het inschrijven van extra **betaalkredieten** om sneller te kunnen overgaan tot het betalen van de verplichtingen. Hiervoor voorziet de regering bij de begrotingscontrole € 253 mln extra. Voor € 50 mln gaat het om een provisie voor het geval de betalingen nog sneller zouden evolue-

ren dan voorzien. Op het niveau van de begrotingskredieten leidt dit tot een afname van de impliciete schuld. Hierbij is echter nog geen rekening gehouden met de onderbenutting van de kredieten. Deze onderbenutting is traditioneel groter bij de betaalkredieten dan de beleidskredieten (dit is trouwens een belangrijke oorzaak voor de opbouw van de impliciete schuld). Het is dus nog niet zeker dat er in 2011 effectief een afbouw van de impliciete schuld zal plaatsvinden.

De laatste post betreft **overige factoren** van ongewijzigd beleid en zorgt voor een toename van € 179 mln. Dit heeft bijvoorbeeld betrekking op de bijkomende kosten door de hogere energieprijzen en de nieuwe raming voor de onderwijsuitgaven.

Heroriëntering: € 22 mln

De combinatie van de beleidsruimte die er ontstaat door extra ontvangsten (€ 752 mln) en de dynamiek bij ongewijzigd beleid (€ - 613 mln) geeft de netto-beleidsruimte van de regering aan bij deze begrotingscontrole. Deze netto-beleidsruimte kan nog uitgebreid worden door de interne heroriënteringen die worden doorgevoerd. Door het schrappen van een aantal kredieten komt er budgettaire ruimte vrij om andere initiatieven mogelijk te maken. Deze interne heroriënteringen bedragen bij de begrotingscontrole € 17 mln.

Daarnaast is er bij de begrotingscontrole een toename van de kredieten met € 39 mln doordat heroriënteringen die doorgevoerd werden bij de initiële begroting teruggedraaid werden. Hierdoor nemen de uitgaven dus toe, zij het beperkt tot de heroriëntering die in het verleden werd doorgevoerd. Dit is een duidelijk voorbeeld van het stop-and-go-beleid als gevolg van het nastreven van evenwichten. Om in 2011 een evenwicht te kunnen bereiken met de ontvangstenramingen die gehanteerd werden bij de begrotingsopmaak bleek dat er een aanzienlijke besparingsoperatie nodig was. De aanzienlijke toename van de ontvangsten bij de begrotingscontrole leidt er nu toe dat een deel van deze besparingen die reeds voorzien waren niet meer doorgevoerd worden.

Netto is er een toename van de kredieten van € 22 mln onder de noemer Heroriënteringen (€ - 17 mln + € 39 mln).

Nieuwe initiatieven: € 110 mln

De beleidsruimte die het gevolg is van de voorgaande stappen (extra ontvangsten verminderd met constant beleid en aangepast voor heroriënteringen) geeft aan welke netto-beleidsruimte er is voor nieuwe initiatieven: € 110 mln. Voor € 4 mln gaat het om kredieten die eerder te maken hebben met het aanwenden van de beleidsruimte die ontstaat door interne heroriënteringen. Voor € 106 mln gaat het om een toename van de kredieten die het expliciete gevolg zijn van beslissingen die de regering genomen heeft. Dit bedrag komt bijna overeen met het bedrag van € 115 mln waarover de regering gecommuniceerd heeft, maar de samenstelling is toch verschillend. Het verschil heeft voor € 5 mln te maken met het feit dat het nieuw beleid van de begrotingscontrole in feite het terugdraaien van de besparingen van initiëel is (ze worden opgenomen als positief bedrag bij de heroriënteringen en niet bij nieuw beleid).

Daarnaast is het ook zo dat het nieuw beleid dat op het niveau van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap wordt aangekondigd (dotatie) niet altijd zijn volledige vertaling vindt in de begrotingen van de instellingen. Dit kwam ook uitvoerig aan bod in het evaluatierapport van de SERV van januari 2011.

We stellen ook vast dat de kredieten die bij de initiële begroting waren ingeschreven voor de Vlaamse Kinderbijslag niet meer opgenomen zijn bij begrotingscontrole.

Tabel 20: Begrotingscontrole 2011: nieuw beleid per beleidsdomein (€ mln)

DAR	0
BZ	0
FB	0
IV	3
EWI	61
OV	2
WVG	13
CJSM	7
WSE	6
LV	1
MOW	2
LNE	3
ROW	7
Totaal	**106**

2. SERV-aanbevelingen januari 2011

Voor de evaluatie van de begrotingscontrole is de belangrijkste vaststelling dat het evenwicht dat voorzien wordt in de begrotingscontrole, net zoals bij de begrotingsopmaak, een realistische voorafspiegeling vormt van het uiteindelijke resultaat. Op basis van de beschikbare informatie gaat de SERV er van uit dat het evenwicht in 2011 ook kan gerealiseerd worden.

Voor de evaluatie van de huidige begrotingscontrole is het ook van belang om na te gaan in welke mate de beleidskeuzes overeenkomen met de aanbevelingen die de SERV formuleerde in zijn evaluatierapport van januari 2011. Toen had de SERV er al op gewezen dat de gunstige economische vooruitzichten zouden leiden tot bijkomende beleidsruimte en dat de Vlaamse Regering met deze meevaller omzichtig moest omspringen.

Er moest vooreerst een nieuwe inschatting gemaakt worden van de te verwachten uitgaven en in het bijzonder van de **betaalkalenders**. Er werd een nieuwe raming gemaakt van de betaalkalenders, waardoor er € 203 mln extra werd ingeschreven om tegemoet te komen aan eerder gemaakte verbintenissen. Dit verhoogt in ieder geval de kans dat de ingeschreven betaalkredieten voldoende zullen zijn om tegemoet te komen

aan de betaalverplichtingen in 2011 zodat de kans kleiner wordt dat uitgaven van 2011 worden doorgeschoven naar het volgende jaar en op die manier de beleidsruimte van 2012 zouden verminderen.

In de mate dat er nog onzekerheid was over de noodzakelijke betalingskredieten (na de nieuwe inschatting) adviseerde de SERV om **provisie aan te leggen voor de betaalkredieten**. Deze provisie zou kunnen aangewend en herverdeeld worden wanneer er voldoende duidelijkheid is over de effectieve betalingsverplichtingen in 2011. Door de begrotingscontrole is er een provisie van € 50 mln opgenomen voor onverwachte betalingen. Deze provisie is enkel beschikbaar voor mogelijke betaalproblemen, er kunnen geen nieuwe initiatieven mee opgestart worden.

Indien er na al deze voorgaande stappen nog extra beleidsruimte zou zijn, dan moesten de eventuele extra uitgaven bij voorkeur naar **sociaal economische dossiers** gaan. Uit de eigen analyse van de begrotingscontrole blijkt dat de extra uitgaven voor nieuwe initiatieven voor een groot deel naar sociaal economische dossiers gaan als onderzoek en ontwikkeling (€ 59 mln) en werk (€ 5 mln).

De laatste aanbeveling die de SERV maakte betrof de **structurele groeimogelijkheden van de uitgaven in 2012**. In 2011 kan de regering gebruik maken van een aanzienlijk pakket eenmalige ontvangsten (€ 651 mln). Naar aanleiding van de initiële begroting had de SERV vastgesteld dat hiertegenover bijna geen eenmalige uitgaven voorzien waren. Indien bij de begrotingscontrole enkel recurrente uitgaven zouden ingeschreven zijn, zou dit de normale beleidsmogelijkheden van 2012 in het gedrang brengen. Ook op dit punt komt de begrotingscontrole echter tegemoet aan de SERV-aanbeveling. De begroting 2011 bevat na de aanpassing voor € 254 mln eenmalige uitgaven. Doordat dit bedrag nagenoeg overeenkomt met de vermindering van eenmalige ontvangsten zijn de normale groeimogelijkheden voor 2012 gevrijwaard. Door deze beleidskeuze heeft de Vlaamse Regering het mogelijk gemaakt om een structureel begrotingsbeleid in te voeren vanaf 2012 waarbij er vanaf het eerste jaar een normale beleidsruimte beschikbaar is.

Deze eenmalige kredieten hebben in belangrijke mate te maken met de provisie voor de betaalkalender (€ 50 mln), de indexprovisie voor het (weinig waarschijnlijke) geval er nog een indexsprong zou komen in september (€ 23 mln), een eenmalige inhaaloperatie voor RSZ-betalingen voor onderwijs (€ 23 mln), de afrekening voor de jobkorting (€ 56 mln), de eenmalige betalingen van € 89 mln voor de BAM-transactie en een aantal kleinere eenmalige posten.

Hoofdstuk 3: Meerjarenraming (MJR)

Samen met de begrotingscontrole werd ook een meerjarenraming ingediend voor de periode 2011-2015. Deze meerjarenraming beoogt voornamelijk de dynamiek van ontvangsten en uitgaven bij constant beleid door te rekenen voor de komende jaren. Daarnaast neemt de MJR ook de regeringsafspraken mee die naar aanleiding van de opmaak ervan gemaakt werden over de aanwending van de beschikbare beleidsruimte de komende jaren. Het gaat om een actualisatie van de afspraken die gemaakt werden bij de regeringsvorming.

De concrete toewijzing van dit nieuw beleid wordt niet aangegeven, maar wel de intentie om voor een bepaald bedrag nieuwe initiatieven op te starten.

Net zoals voor de begrotingen is het in eerste instantie van belang dat de MJR een correcte inschatting is van de effectieve evolutie van ontvangsten en uitgaven.

1. Ontvangsten

Wat de ontvangsten betreft, gaat de MJR uit van relatief voorzichtige parameters, althans voor de federale overdrachten.

De gewestbelastingen nemen in de MJR toe met gemiddeld 5% op jaarbasis, wat sneller is dan de economische groei. De administratie bekomt deze groeicijfers door enerzijds rekening te houden met de economische prognoses voor de conjunctuurgevoelige gewestbelastingen en anderzijds door de trend uit het verleden door te trekken voor de overige gewestbelastingen. Voorzichtigheidshalve zou men ervoor kunnen pleiten om deze groeicijfers neerwaarts aan te passen. De SERV heeft in ieder geval een iets minder optimistisch groeipad voor de gewestbelastingen gehanteerd voor de raming van de structurele begrotingsnorm.

Een belangrijk gegeven voor de ontvangstendynamiek van de komende jaren is de hypothese die gehanteerd wordt over de dividenden en terugbetalingen vanwege de financiële instellingen. De MJR gaat er van uit dat er zowel in 2012 als in 2013 een belangrijke terugbetaling zal gebeuren door KBC (telkens € 1,15 mld terugbetaling en € 0,76 mld *strafpremie*). Deze terugbetalingen hebben geen impact op het vorderingensaldo van de Vlaamse Gemeenschap en worden in de MJR integraal aangewend voor schuldafbouw.

Daarnaast rekent de Vlaamse Regering in 2012 en 2013, net zoals in 2011, op € 298 mln dividenden. Deze dividendenstroom zou vervolgens jaarlijks met ongeveer € 100 mln afnemen. Deze dividenden worden beschouwd als inkomsten voor de Vlaamse Gemeenschap en kunnen dus aangewend worden om uitgaven mee te financieren.

Hoewel de hypothese die de Vlaamse Gemeenschap voor deze terugbetalingen en dividenden hanteert verdedigbaar is, bestaat er momenteel onvoldoende zekerheid om hier echt op te kunnen rekenen. In het kader van een structureel begrotingsbeleid is het aangewezen om met deze moeilijk voorspelbare ontvangsten voorzichtig om te gaan. De structurele begrotingsnorm die de SERV naar voor schuift, biedt hiervoor een

concreet voorstel. Het is in ieder geval niet aangewezen om nu al beleidsruimte in te vullen in een bepaald jaar op basis van de verwachting dat men op deze inkomsten kan rekenen.

De overige ontvangsten, voornamelijk eigen inkomsten van de instellingen, evolueren op een normaal tempo.

Samenvattend kan men stellen dat de ontvangstenraming die gehanteerd wordt in de MJR kan over het algemeen relatief voorzichtig is en dus een goede vertrekbasis vormt voor een inschatting van toekomstige beleidsmogelijkheden. Wat de KBC-overdrachten betreft, is het belangrijk om deze middelen niet te beschouwen als jaarlijks weerkerende middelen waarvan de hoogte min of meer vaststaat. Door een beslissing van KBC kunnen de effectieve betalingen in een bepaald jaar helemaal anders verlopen, zelfs indien de totale overdrachten de komende jaren hierdoor niet fundamenteel beïnvloed worden.

2. Uitgaven

Aan uitgavenzijde geeft de MJR in eerste instantie de uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid. Daarnaast geeft de huidige MJR ook aan in welke mate de beschikbare beleidsruimte kan aangewend worden voor nieuwe initiatieven. Het groeipad voor nieuw beleid waarover afspraken gemaakt werden bij de regeringsvorming wordt op die manier verder geconcretiseerd.

2.1. Dynamiek ongewijzigd beleid

De MJR bevat voldoende informatie om de dynamiek bij ongewijzigd beleid verder op te splitsen in een aantal grote uitgavenposten.

- inflatie
- versnelling betaalkalenders
- evolutie intresten (indirecte informatie via de schuldevolutie)
- overige ongewijzigd beleid

Voor de analyse van de dynamiek bij ongewijzigd beleid vertrekken we van de uitgavenkredieten, verminderd met de onderaanwending.

Tabel 21: Opdeling factoren constant beleid in MJR 2012-2015 (€ mln)

	2012	2013	2014	2015
Inflatie	501	373	403	412
Betaalkalenders	29	81	-26	-26
Intrest	7	-48	-35	-11
Overige CB	4	258	237	365
Totaal CB	**542**	**664**	**579**	**740**

De belangrijkste factor voor de toename van de uitgaven bij ongewijzigd beleid de komende jaren vormt de aanpassing van de uitgaven aan de **inflatie**. Een toename van de gezondheidsindex met 2% heeft, volgens de MJR, een gemiddelde verhoging van de kredieten tot gevolg van € 390 mln, of ongeveer 1,5% op de primaire uitgaven. Deze verhouding komt overeen met eigen ramingen die de SERV in het verleden gemaakt heeft.

De jaarlijkse evolutie is echter niet rechtlijnig, voornamelijk omwille van de manier waarop de lonen worden aangepast aan de spilindex. Hierdoor kan het zijn dat in een bepaald begrotingsjaar de impact van de inflatie proportioneel groter of kleiner is. Zo gaat de MJR uit van een aanpassing van de uitgaven met € 501 mln in 2012 omwille van de inflatie. Dit is meer dan men zou kunnen verwachten op basis van de gezondheidsindex van 2,3% waar de MJR van uitgaat voor 2012. De impact van de inflatie in 2012 is gebaseerd op de veronderstelling dat er nog een overschrijding van de spilindex zal plaatsvinden in september 2011 (aanpassing van de lonen in november). Deze hypothese leidt niet zozeer in 2011 tot meer uitgaven dan wel in 2012 en verklaart de relatief zware impact van de inflatie in dat jaar. Momenteel verwacht het FPB echter geen overschrijding van de spilindex meer in het najaar van 2011. Dit zou betekenen dat de impact van de inflatie beperkter zou zijn en de beleidsruimte om nieuwe initiatieven op te starten groter, althans wanneer er in 2012 een evenwicht zou worden nagestreefd.

Uit de MJR komt ook naar voor dat de **betaalkredieten** de komende jaren sneller zouden evolueren dan de beleidskredieten. Naar aanleiding van de begrotingscontrole 2011 werd reeds een aanzienlijke inspanning gedaan om de betalingen te versnellen (aflossing van impliciete schuld). Hierdoor zijn de betaalkredieten in de begrotingscontrole zelfs groter dan de beleidskredieten. De MJR voorziet dat dit verschil nog groter wordt in 2012 en 2013 om vervolgens geleidelijk terug af te nemen naar 2015. Over het geheel van de komende 4 jaren zouden de betaalkredieten sneller evolueren dan de beleidskredieten. De MJR geeft dus aan dat de achterstand op de betaalkalender die de voorbije jaren was opgebouwd niet enkel in 2011 zal aangepakt worden, maar ook de komende jaren. Dit biedt minder mogelijkheden om nieuwe initiatieven op te starten maar draagt wel bij tot een gezonde Vlaamse begroting.

Een derde belangrijk element van ongewijzigd beleid is de evolutie van de **intrestlasten**. Hoewel de MJR hierover geen directe informatie bevat, kan men op basis van de voorziene schuldevolutie wel een inschatting maken van de mate waarin de intrestlasten zullen evolueren. In 2012 wordt er nog een toename van de intrestlast voorzien, voor de jaren erna zal de schuld enkel afnemen omwille van de terugbetalingen door KBC.

Indien deze factoren uitgezuiverd worden, bekomt men, bij benadering, de impact van het **ongewijzigd beleid omwille van overige kostendrijvers**. De belangrijkste aanpassing betreft de toename van het gemeentefonds met 3,5%, de toename van het urencontingent van de thuiszorg met 2,5% en ook de evolutie van de onderwijsuitgaven maken hier een belangrijk deel van uit. Aangezien de wisselende impact van de inflatie uitgezuiverd is, evenals de dalende intrestlasten en de schommelingen als gevolg van de betaalkalenders kan men verwachten dat het gaat om een relatief gelijkmatig groeipad bij ongewijzigd beleid.

Voor 2013 en 2014 gaat het inderdaad om een bedrag van ongeveer € 250 mln. Voor 2015 lijkt het om een hoger bedrag te gaan. Op basis van de beperkte informatie die is opgenomen in de toelichting is het niet onmiddellijk te achterhalen waarmee deze stijging verband houdt.

Het meest opvallende is echter dat de kredieten in 2012 nauwelijks stijgen bovenop de inflatie, intrestlasten en extra betaalkredieten. Dit betekent dat er in de begroting 2011 een heel aantal uitgaven voorzien zijn die niet als recurrent kunnen beschouwd worden. Op basis van de huidige informatie ramen we de eenmalige uitgaven die in de begroting 2011 zijn opgenomen op € 254 mln. Op basis van de initiële begroting 2012 kan dit bedrag misschien veder verfijnd worden. Zoals al aangegeven in de voorgaande hoofdstukken is dit een belangrijk element voor de structurele begrotingsnorm die de SERV voorstelt voor 2012.

2.2. Invulling netto-beleidsruimte

De MJR geeft aan dat de dynamiek bij ongewijzigd beleid de komende jaren minder sterk is dan de toename van de ontvangsten. Aangezien de MJR uitgaat van het aanhouden van een begrotingsevenwicht de komende jaren, levert dit beleidsruimte op om nieuwe initiatieven op te starten en op die manier uitvoering te geven aan de afspraken die gemaakt werden bij de regeringsvorming.

Bij de regeringsvorming werd een groeipad afgesproken voor de periode 2010-2014 dat er als volgt uitzag (€ mln).

Tabel 22: Afspraken regeringsvorming nieuw beleid 2010-2014 (€ mln)

	2010	2011	2012	2013	2014
Jaarbasis	80	70	200	250	400/800
Totaal	80	150	350	600	1000/1400

Deze initiële afspraken werden geactualiseerd naar aanleiding van de opmaak van de jongste MJR dit voorjaar.

Wat de jaarlijkse opstappen van 2012, 2013 en 2014 betreft, geeft de MJR de intentie aan om respectievelijk € 230 mln (ipv € 200 mln), € 280 mln (ipv € 250 mln) en € 660 mln te voorzien.

Aangezien de (gecumuleerde) nieuwe initiatieven in 2011 na begrotingscontrole reeds aanzienlijk meer bedragen dan € 150 mln zou hierdoor de maximale invulling van de beleidsruimte in 2014 bereikt worden (€ 1435 mln).

Tabel 23: Actualisaite afspraken nieuw beleid 2010-2014, MJR 2011 (€ mln)

	2010	2011	2012	2013	2014
Jaarbasis	80	185[37]	230	280	660
Totaal	80	265	495	775	1435

Het is opmerkelijk dat de MJR voor het laatste jaar van de legislatuur (2014) zelf aangeeft dat slechts € 660 mln extra initiatieven mogelijk zijn mits een tekort van € 30 mln (dit blijkt uit de ESR-tabel bij de MJR). De netto-beleidsruimte die volgt uit de normale evolutie van de ontvangsten, inclusief een dividend van € 200 mln in 2014, is dus onvoldoende om de uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid én de volledige opstap van € 660 mln mogelijk te maken. Hoewel het verschil van € 30 mln beperkt is, geeft dit wel aan dat het een onzekere veronderstelling is. Indien KBC dat jaar geen dividend of minder dividend uitbetaalt (bijvoorbeeld doordat eerdere terugbetalingen hoger waren dan voorzien) zou deze opstap waarschijnlijk onmogelijk worden. Het lijkt dus voorbarig om nu al uit te gaan van dergelijke netto-beleidruimte, zelfs binnen de context van een nominaal begrotingsevenwicht. Het gevaar bestaat dat deze nieuwe initiatieven worden ingeschreven in de begroting maar met het oog op het vrijwaren van het begrotingsevenwicht doorgeschoven worden naar de volgende legislatuur of dat er besparingen doorgevoerd worden op andere uitgaven.

Bovendien, en dat blijkt minder duidelijk uit de tabel van de MJR, is een opstap van € 660 mln enkel mogelijk indien de netto-beleidsruimte die beschikbaar is in 2013 niet volledig aangewend wordt. De MJR voorziet een netto-beleidsruimte van € 421 mln in 2013. Hiervan wordt € 280 mln recurrent aangewend voor nieuwe initiatieven en daarnaast zou er een overschot zijn van € 141 mln. Indien de regering in 2013 geen overschot wenst te hebben zal deze netto-beleidsruimte niet mogen aangewend worden voor recurrente uitgaven, zoniet is er in 2014 geen ruimte om voor € 660 mln nieuwe initiatieven te voorzien.

2.3. Evolutie schuld

De MJR vertrekt van de politieke keuze dat er geen begrotingsoverschotten worden opgebouwd. Dit blijkt duidelijk uit de evolutie van de schuld zoals opgenomen in de MJR. Deze schuld neemt weliswaar af, maar de afname wordt louter veroorzaakt door de terugbetalingen van KBC en niet door het aanwenden van begrotingsoverschotten.

---

[37] Dit bedrag is een raming. In zijn toelichting aan het Parlement midden mei gaf de minister van Begroting aan dat er naar aanleiding van de begrotingscontrole voor € 115 mln extra beleidsinitiatieven ingeschreven werden. We gaan er van uit dat het allemaal recurrente uitgaven zijn. Deze € 115 mln wordt toegevoegd aan het bedrag van € 70 mln dat reeds bij de initiële begroting voorzien was.

Hierdoor gaat de MJR eind 2015 nog uit van een schuldniveau van € 3,7 mld. Dit bedrag zou de volgende jaren nog voor € 1,35 mld verder kunnen afgebouwd worden door de terugbetalingen van KBC. Daarnaast kan Vlaanderen ook nog zijn participaties in Ethias en Dexia ten gelde maken. Indien het oorspronkelijk geïnvesteerde bedrag van € 1 mld (gezamenlijk voor beide instellingen) kan gerecupereerd worden, zou er nog een schuld overblijven van € 1,35 mld die moet afbetaald worden met begrotingsoverschotten tegen 2020 om tegen dan tot een schuldenvrij Vlaanderen te komen.

Bijlage 1: Parameters ontvangstengroei 2011-2021

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
bbp	2,19%	2,22%	2,13%	2,31%	2,29%	2,04%	1,77%	1,78%	1,77%	1,76%
inflatie	3,50%	2,00%	1,94%	2,02%	2,06%	2,04%	2,02%	2,01%	1,94%	1,90%
evolutie regionaal aandeel PB (%-punt)	0,00%	-0,14%	-0,04%	-0,04%	0,03%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
evolutie denatalliteitscoëfficiënt	0,35%	0,50%	0,77%	0,85%	0,80%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
evolutie aandeel leerlingen (%-punt)	0,00%	-0,26%	-0,09%	-0,05%	-0,05%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
middelen BFW - basis	18.631	19.619	20.479	21.443	22.472	23.406	24.309	25.246	26.198	27.173
middelen BFW - verrekeningen	154	152	0	0	0	0	0	0	0	0
gewestbelastingen	4.782	5.023	5.229	5.458	5.698	5.933	6.160	6.396	6.635	6.880
overige ontvangsten	1.829	1.842	1.864	1.886	1.908	1.937	1.966	1.996	2.025	2.054
totale ontvangsten	25.397	26.636	27.573	28.787	30.078	31.276	32.435	33.638	34.858	36.107
waarvan eenmalige ontvangsten	651	450	298	200	102	89	77	64	51	38

BIJLAGE 2: ONGEWIJZIGD BELEID HRF

De term ongewijzigd beleid dekt vele ladingen. De termen ongewijzigd beleid, constant beleid, endogene groei… worden door verschillende instanties gebruikt, maar de definitie die erachter schuilt is niet altijd identiek. En zelfs als ze vertrekken van eenzelfde definitie dan gebeurt de operationalisering ervan niet altijd op identieke wijze. In deze bijlage is het de bedoeling om de verschillende benaderingen te onderscheiden enerzijds en anderzijds in kaart te brengen hoe de Hoge Raad van Financiën (HFR) ongewijzigd beleid raamt voor de opmaak van zijn adviezen voor het stabiliteitsprogramma.

Ongewijzigd beleid: verschillende methodes

De term ongewijzigd beleid (op middellange termijn) aan uitgavenzijde kan grosso modo op drie manieren geraamd worden:

- doortrekken van trend uit verleden (trendraming);
- doortrekken van huidig regelgevend kader zonder rekening te houden met gemaakte afspraken over toekomstige uitgaven (strikte stand-still raming);
- doortrekken van huidig regelgevend kader met inbegrip van gemaakte afspraken over toekomstige uitgaven (stand-still-plus raming).

Bij een **trendraming** gaat men na hoe de uitgaven in het verleden geëvolueerd zijn. Deze evolutie beschouwt men als een goede indicator van de manier waarop de uitgaven de komende jaren zullen evolueren bij ongewijzigd beleid. Deze methode wordt bijvoorbeeld gehanteerd door het FPB in zijn middellange termijn ramingen, althans met betrekking tot begrotingen van de gemeenschappen en gewesten en lokale overheden.

De stand-still methodes vertrekken allebei van de huidige regelgeving en bekijken dan hoe de uitgaven verder zullen evolueren. De **strikte stand-still**-methode komt meestal overeen met een afnemende dynamiek op korte termijn die zich dan stabiliseert op middellange en lange termijn. De beslissingen die reeds in het verleden genomen zijn, hebben tot gevolg dat er in het begin van de raming bij ongewijzigd beleid een sterke uitgavendynamiek is, maar zodra deze opstoot uitgewerkt is, komt men op een lagere dynamiek die vervolgens gelijkmatig aangehouden kan worden. Deze methode wordt bijvoorbeeld door de Vlaamse administratie gehanteerd bij het begin van de legislatuur om een inschatting te maken van de beleidsruimte waarover de nieuwe regering kan beschikken[38].

De **stand-still-plus**-methode houdt naast het bestaande regelgevende kader ook rekening met reeds gemaakte afspraken op regeringsniveau, bijvoorbeeld de invulling

[38] Aangezien er op dat moment geen regering was en geen afspraken over nieuwe initiatieven, komt de toepassing van de strikte stand-still-methode wel tot dezelfde resultaten als de stand-still-plus methode.

van beleidsruimte met nieuwe initiatieven. Deze methode wordt gehanteerd door het monitoringcomité die in zijn laatste rapport de saldi van de laatste Vlaamse meerjarenraming overneemt[39]. Dit betekent dat Vlaanderen bij ongewijzigd beleid een saldo van € 18 mln heeft in 2012, € 141 mln in 2013, een tekort van € 30 mln in 2014 en een positief saldo van € 423 mln in 2015.

Binnen deze methodes kan de operationalisering ook nog eens op verschillende manieren gebeuren. Zo kan het trendraming gebeuren door een gemiddelde groei uit het verleden door te trekken, gebaseerd op een relatief korte periode (bijvoorbeeld 4 jaar zoals in de economische vooruitzichten 2011-2016 van het FPB met betrekking tot de gemeenschappen en gewesten) dan wel op een periode die langer is (10 jaar zoals in het tweede alternatief scenario van de HRF in het advies van maart 2011). Maar deze trendraming kan evengoed gebeuren aan de hand van de economische groei die men verwacht, of de trendmatige groei van het BBP (zoals in het neutraal scenario van de HRF gebeurt).

Ook de manier waarop de stand-still-methodes gebruikt worden, leidt niet altijd tot eenzelfde resultaat. Zo heeft het monitoringcomité bij ongewijzigd beleid de saldi overgenomen die naar voor komen uit de laatste meerjarenraming van de Vlaamse Regering (stand-still-plus). Dit betekent concreet dat er niet elk jaar een evenwicht verondersteld wordt bij ongewijzigd beleid terwijl de huidige afspraken binnen de Vlaamse Regering momenteel ook als ongewijzigd beleid zouden kunnen vertaald worden door jaar na jaar een evenwicht te veronderstellen. Ook voor 2015 kan men binnen de stand-still-plus methode verschillende standpunten innemen over het Vlaams saldo bij ongewijzigd beleid. Zo zou men kunnen stellen (zoals het monitoringcomité doet) dat Vlaanderen een overschot zal hebben van € 423 mln (een overschot dat dan € 453 mln hoger is dan het overschot dat voor 2014 verondersteld wordt bij ongewijzigd beleid volgens deze raming). Maar net zo goed zou men kunnen stellen dat de Vlaamse Regering in 2015 bij ongewijzigd beleid een begroting in evenwicht zou indienen zoals ook de voorgaande jaren.

Ongewijzigd beleid: verschillende doeleinden

Het gebruik van de verschillende methodes en de concrete toepassing ervan kan leiden tot aanzienlijk verschillende resultaten. Een duidelijk voorbeeld hiervan zijn de ramingen die het FPB in mei 2011 publiceerde over de dynamiek bij ongewijzigd beleid van de begrotingssaldi tot 2015 en de raming bij ongewijzigd beleid die het monitoringcomité enkele weken later naar buiten bracht. Beide ramingen vertrokken van gelijke economische vooruitzichten en van een gelijke uitgangspositie met betrekking tot het tekort in 2010. Toch raamde het FPB bij ongewijzigd beleid dat het Belgisch overheidstekort in 2015 3,8% van het BBP zou bedragen, terwijl het monitoringcomité uitkwam op een tekort van 5% van het BBP in 2015. Zoals duidelijk naar voor komt in het rapport van het monitoringcomité heeft dit vooral te maken met het feit dat het FPB kiest voor de trendraming (en een restrictieve operationalisering ervan voor de gemeen-

[39] Monitoringcomité ramingen 2011-2015, 5 juni 2011

schappen en gewesten[40]) en dat het monitoringcomité kiest voor de stand-still-plus methode[41].

Op zich is de ene keuze niet beter dan de andere. Afhankelijk van het doel van de raming zal de ene methode meer geschikt zijn dan de andere, waarbij dan nog voldoende aandacht moet besteed worden aan de operationalisering ervan zodat de resultaten zo relevant mogelijk zijn in de context waarvoor ze gebruikt worden. Indien het de bedoeling is om een zo realistisch mogelijke inschatting te maken van de vorderingensaldi de komende jaren is de stand-still-plus-methode het meest aangewezen, indien er voldoende informatie is over de politieke afspraken. Voor Vlaanderen is de meest waarschijnlijke correcte inschatting van ongewijzigd beleid dat de evenwichten worden aangehouden tot 2015. Voor de overige gewesten en gemeenschappen is de meest correcte inschatting dat hun tekorten jaar na jaar verminderen. Afgezien van nieuwe afspraken binnen de respectievelijke regeringen of tussen de regeringen lijkt dit de komende jaren de normale gang van zaken te zijn.

Een andere invalshoek van ongewijzigd beleid is om tot een raming te komen die aangeeft welk begrotingsbeleid als neutraal kan beschouwd worden. Aan deze benadering van ongewijzigd beleid schenkt de HRF jaar na jaar veel aandacht. Voor deze benadering van ongewijzigd beleid kan men echter niet vertrekken van de evolutie die men kan verwachten op basis van de gemaakte afspraken. Voor de niet-vergrijzingsgebonden uitgaven hanteert de HRF hiervoor de trendmethode op basis van de trendmatige economische groei. Ongewijzigd beleid (gedefinieerd als neutraal ongewijzigd beleid) dat geraamd wordt op basis van de trendmatige groei van de economie (neutraal beleid) kan volgens de HRF beschouwd worden als ongewijzigd beleid aangezien het aandeel van dat deel van de overheidsuitgaven in het BBP dan ongewijzigd blijft op middellange en lange termijn. Hoewel dit niet de meest realistische inschatting oplevert van de effectieve evolutie van het aandeel van de overheidsuitgaven in het BBP geeft deze raming bij ongewijzigd beleid wel een mogelijke benchmark om na te gaan of de overheid een restrictief (afnemend aandeel in BBP) dan wel expansief (toenemend aandeel in BBP) heeft gevoerd voor zijn niet-vergrijzingsgebonden uitgaven. Een gelijkaardige benadering zou erin kunnen bestaan dat niet de economische trendgroei, maar wel de trendmatige groei van de ontvangsten per deelentiteit gehanteerd wordt als neutraal. In die zin zou neutraal kunnen geïnterpreteerd worden als een uitgavendynamiek die in overeenstemming verloopt met de ontvangstendynamiek, wat ook een mogelijke operationalisering van neutraal beleid kan zijn.

Samenvattend kan men stellen dat ongewijzigd beleid enerzijds kan gehanteerd worden om een raming te maken van de te verwachten evoluties van de overheidsfinancien. Anderzijds kan men ongewijzigd beleid ook hanteren als benchmark om aan te geven wat een neutraal begrotingsbeleid is.

---

40 Het FPB hanteert de gemiddelde groei van de drie laatste jaren om de toekomstige trendgroei te ramen. De keuze van het FPB voor de trendgroei heeft deels ook te maken dat de stand-still methode in ruime zin wel kan toegepast worden op de vorderingensaldi, maar niet op de onderliggende uitgavencategorieën zoals lonen, investeringen en overdrachten aan bedrijven en personen.

41 Het verschil heeft in belangrijke mate te maken met de verschillende ramingen van de gemeenschappen en gewesten, maar ook met de hypotheses die inzake de evolutie van de uitgaven voor gezondheidszorgen wordt gehanteerd. Daarnaast gaat het monitoringcomité uit van budgettaire concepten en hanteert het FPB een ESR-benadering voor zowel ontvangsten als uitgaven.

Afhankelijk van de doelstelling die men beoogt is het van belang om een andere methode te hanteren en binnen deze methode ook nog de meest geschikte operationalisering te vinden.

Afhankelijk van de doelstelling is een andere raming van ongewijzigd beleid nodig. In het kader van dit advies is het relevant om dieper in te gaan op de manier waarop het FPB zijn ongewijzigd beleid voor de gemeenschappen en gewesten operationaliseert én de manier waarop dit gebeurt door de HRF.

Ongewijzigd beleid: Federaal planbureau (FPB)

Planbureau, Regionale Economische vooruitzichten 2009-2015 (juli 2010)

Operationalisering ongewijzigd beleid

De methode die het FPB hanteert voor de ramingen bij ongewijzigd beleid van ontvangsten en uitgaven van de gemeenschappen en gewesten wordt het meest duidelijk geëxpliciteerd in de regionale economische vooruitzichten die jaarlijks worden gepubliceerd in aansluiting op de middellange termijnramingen. In de regionale economische vooruitzichten van juli 2010 wordt gedetailleerd ingegaan op de raming bij ongewijzigd beleid van de overheidsfinanciën per gewest en gemeenschap.

Voor dit advies is het voornamelijk van belang om na te gaan hoe het ongewijzigd beleid berekend wordt aan uitgavenzijde. In wat volgt, beperken we ons dan ook tot de raming van de uitgaven bij ongewijzigd beleid.

Een belangrijk uitgangspunt is dat de methode voor elk van de gemeenschappen en gewesten afzonderlijk wordt toegepast en vervolgens wordt samengeteld om het globale resultaat van de gemeenschappen en gewesten te bekomen (p 83)[42]. Dit betekent dat het ongewijzigd beleid van de uitgaven zoals geraamd voor Vlaanderen een ander groeipad inhoudt dan voor de andere gemeenschappen en gewesten.

Het FPB maakt een onderscheid tussen de jaren waarvoor reeds een begroting voorhanden is en de daarop volgende jaren.

Zo baseert het FPB zich in het rapport van juli 2010 voor 2009 en 2010 op de begrotingen, weliswaar gecorrigeerd voor provisies (p 85, voetnoot 40). Voor 2009 wordt de groei geanalyseerd door de aangepaste begroting 2009 te vergelijken met de aangepaste begroting 2008. Dit groeipercentage wordt dan per uitgavencategorie toegepast op de effectieve uitgaven van 2008 zoals opgenomen in de nationale rekeningen. Voor 2010 gaat het om een vergelijking van de respectievelijke initiële begrotingen 2010 en 2009 waarbij dit groeipercentage wordt toegepast op de berekende cijfers door het FPB voor 2009 (p. 85).

Voor de volgende jaren hanteert het FPB in principe een trendraming op basis van de gemiddelde groei die zich heeft voorgedaan de voorgaande jaren. De belangrijke uit-

[42] De pagina waarnaar verwezen wordt heeft betrekking op de publicatie die besproken wordt (FPB).

zonderingen op dat principe zijn echter de bezoldigingen en de uitgavencategorieën waar uit de trendraming een negatieve groei uit naar voor kwam. Hiervoor wordt de strikte stand-still-methode toegepast. Concreet voor de bezoldigingen maakt het FPB een eigen raming op basis van de verwachte loonindexeringen, de evolutie van de tewerkstelling, de loonherwaarderingen in het kader van de huidige ondertekende sectorale akkoorden en een loondrift. Voor de andere uitgaven waarvoor de strikte stand-still-methode gebruikt wordt, past men het inflatiemechanisme toe.

Voor de trendraming wordt de gemiddelde groei in de periode 2008-2010 gehanteerd. In voorgaande middellange termijnramingen werd eveneens een trendraming gehanteerd, maar dan op basis van de evolutie van de laatste 8 jaren[43]. Vanuit de vaststelling dat deze methode zou leiden tot een te expansieve raming van ongewijzigd beleid die niet zou overeenstemmen met de realiteit werd de periode ingekort. Op die manier komt het FPB tot een raming bij ongewijzigd beleid die representatief beoogt te zijn voor het nieuwe structurele uitgavengedrag van de gemeenschappen en gewesten (p 86).

Voor de totaliteit van de gemeenschappen en gewesten zou de gemiddelde jaarlijkse uitgavengroei 1,3% bedragen voor de periode 2011-2015 (p. 90), wat duidelijk lager is dan de gemiddelde groei in de periode 2004-2008. Voor Vlaanderen gaat het FPB er bij deze raming van ongewijzigd beleid van uit dat de primaire uitgaven gemiddeld op jaarbasis 1,4% stijgen, wat iets meer is dan het gemiddelde voor de totaliteit van gemeenschappen en gewesten.

Voor 2009 gaat het FPB uit van een Vlaams tekort van € 925 mln. In 2010 neemt dit af tot € 457 mln. In 2011 zou Vlaanderen bij ongewijzigd beleid nog een tekort hebben van € 211 mln en in 2012 zou nagenoeg het evenwicht bereikt zijn. In 2015 zou Vlaanderen een overschot van € 763 mln hebben bij ongewijzigd beleid.

Evaluatie

Concreet hanteert het FPB dus een combinatie van een trendraming bij ongewijzigd beleid en een strikte stand-still-methode.

Voor de operationalisering van de trendraming wordt wel expliciet gekozen voor een beperkte groeivoet van de primaire uitgaven. Het restrictieve beleid dat ontegensprekelijk gevoerd werd in de eerste jaren van de legislatuur wordt doorgetrokken als ongewijzigd beleid.

Door te vertrekken van de meest recente begrotingen als uitgangspunt voor elke nieuwe raming bij ongewijzigd beleid worden de inspanningen waarover reeds een beslissing is genomen (voor zover vertaald in de begrotingen en/of realisaties) meegenomen als ongewijzigd beleid. Met het oog op een zo correct mogelijke inschatting van het te verwachten tekort in 2015 is dit een correcte invulling van ongewijzigd beleid.

[43] Het ging om een identieke trendraming voor het geheel van de gemeenschappen en gewesten.

Planbureau, Regionale Economische vooruitzichten 2010-2016 (juni 2011)

Operationalisering ongewijzigd beleid

In zijn laatste regionale vooruitzichten hanteert het FPB dezelfde methode als in het voorgaande rapport. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen 2010/2011 en de volgende jaren. Voor 2010 hanteert het FPB een zo goed mogelijke voorafbeelding op basis van de begrotingscontrole én de reeds gekende trimestriële realisaties. Voor 2011 is de initiële begroting het uitgangspunt. Voor de jaren erna wordt er, ook net zoals in de voorgaande regionale vooruitzichten een combinatie gehanteerd van de trendraming en de strikte stand-still-methode.

Wat de trendraming betreft wordt de per uitgavencategorie de gemiddelde groei over de periode 2008 en 2011 als basis genomen om de gemiddelde groei bij ongewijzigd beleid per uitgavencategorie van af te leiden (p 91).

De combinatie van deze elementen geeft dat de gemiddelde groei van de primaire uitgaven in 2012-2016 1,0% zou bedragen (p. 95). De gemiddelde groei van de Vlaamse primaire uitgaven zou 1,1% bedragen (p. 100). De gemiddelde groei van zowel de Franstalige Gemeenschap als van het Waalse Gewest zou 0,7% bedragen.

Wat het saldo betreft, vertrekt het FPB in 2011 met een positief saldo van € 384 mln in 2011. Dit lijkt vreemd op het eerste zicht aangezien voor 2011 de initiële begroting als uitgangspunt werd genomen en Vlaanderen in die begroting een evenwicht vooropstelt. Reden voor het positief saldo is dat de federale overdrachten geactualiseerd werden op basis van de meer recente en gunstigere paramaters omwille van de vereiste van conformiteit met de nationale Economische Vooruitzichten 2011-2016 (mei 2011). Het FPB heeft wel een variant uitgewerkt waar de begrotingscontrole verrekend werd.

Het basisscenario leidt voor Vlaanderen tot een overschot van € 384 mln min 2011. Omwille van de zeer strikte uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid, zou dit verder oplopen tot een overschot van € 1,9 mld in 2015 (tabel 35, p. 100).

In de variant na begrotingscontrole vertrekt Vlaanderen met een quasi-evenwicht om in 2015 een overschot te realiseren van 1,2 mld (samenlezen van tabel 35 (p. 100) en tabel 37 (p. 103).

Evaluatie

De methode die gehanteerd werd in 2011 is identiek aan de methode die gehanteerd werd het voorgaande jaar. De operationalisering voor de ramingen vanaf 2012 werd wel aangepast door een langere periode te hanteren (+ 1 jaar) om de trendraming op te baseren. Door deze andere periode te nemen daalt de gemiddelde dynamiek bij ongewijzigd beleid van 1,4% voor Vlaanderen naar 1,1%. Dit heeft te maken met de nieuwe observaties voor de jaren 2007 tot en met 2009 in de nationale rekeningen en ook met de nieuwe ramingen voor 2010 en 2011 die leiden tot een minder sterke groei leiden dan aangenomen in het vorige rapport.

In het kader van dit advies is het voornamelijk van belang om vast te stellen dat het saldo bij ongewijzigd beleid volgens de nieuwe regionale ramingen € 1,9 mld zou bedragen, terwijl de vorige publicatie uitging van een overschot in 2015 bij ongewijzigd

beleid van € 0,8 mld. Dit is een aanzienlijke verbetering bij ongewijzigd beleid. Hoewel ook de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest in de nieuwe regionale vooruitzichten een beter saldo optekenen bij ongewijzigd beleid, is dat niet zo voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

De methode geeft dus per definitie een verschillende evolutie van de dynamiek bij ongewijzigd beleid voor elk van regio. Op zich is dit omwille van de methode een logisch gevolg, maar voor de aanwending van deze ramingen bij ongewijzigd beleid in een andere context dan de nationale rekeningen dient men voorzichtig om te springen.

Een tweede bemerking is het verschil tussen het basisscenario en de variant. Los van de vaststelling dat de variant een meer realistische weergave is van de evolutie die men kan verwachten, geeft het verschil tussen beide scenario's aan hoe de beslissingen van de verschillende overheden worden meegenomen in het ongewijzigd beleid van het FPB.

Een aanpassing van de uitgaven zonder wijziging aan ontvangstenzijde (het verschil tussen basisscenario en de variant situeert zich enkel bij de uitgaven), werkt op twee manieren door in de raming bij ongewijzigd beleid van het FPB. In eerste instantie vertrekt de raming (2011) van een lager saldo (€ - 368 mln). Vervolgens ligt de groei in de komende jaren hoger, aangezien de gemiddelde groei gebaseerd wordt op de (hogere) gemiddelde groei van de voorbije jaren. Het verschil van € 368 mln in 2011 neemt toe tot bijna het dubbele van dit bedrag in 2015, namelijk € 687 mln.

Dit kan vertaald naar een basisscenario waarbij een structureel evenwicht wordt gehanteerd en een variant waarbij een evenwicht als norm wordt gehanteerd. In de variant (evenwichtsbegroting) zullen de uitgaven 2012 € 194 mln hoger liggen dan in het basisscenario (structurele normering). Dit verschil zou wegens het aanpassen van de groeivoet verder oplopen tot een hoger bedrag, afhankelijk van de aanwending van deze extra uitgaven. De keuze voor een evenwichtsbegroting dan wel een structureel begrotingsbeleid zou in ieder geval een belangrijke wijziging met zich meebrengen van de manier waarop het FPB een raming bij ongewijzigd beleid zal maken in de volgende regionale vooruitzichten.

Ongewijzigd beleid: methode HRF

Welke methode heeft de HRF in zijn vorige rapporten gehanteerd voor de gemeenschappen en gewesten? We overlopen hiervoor de 5 rapporten en adviezen van de HRF die sinds maart 2009 gepubliceerd werden. Hoewel de correcte interpretatie voor een buitenstaander niet altijd eenvoudig is, werd gepoogd om de operationalisering van het ongewijzigd beleid dat gehanteerd werd voor gemeenschappen en gewesten te expliciteren per advies.

HRF, Afdeling financieringsbehoeften van de overheid. "Advies over de begrotingsvooruitzichten voorafgaand aan het stabiliteitsprogramma 2009-2014", maart 2009

Operationalisering ongewijzigd beleid

In maart 2009 maakt de HRF voor de eerste maal een inschatting van ongewijzigd beleid op de middellange termijn in het kader van de opmaak van het stabiliteitsprogramma.

De HRF heeft in eerste instantie de ramingen van het FPB die in december 2008 gepubliceerd waren geanalyseerd. Hieruit bleek dat de uitgavendynamiek bij de gewesten en gemeenschappen laag werden ingeschat voor de periode 2011-2013. Reden hiervoor was het feit dat het FPB uitging van "de tamelijk beperkende en restrictieve definitie met betrekking tot het begrotingstraject dat wordt gebruikt bij "ongewijzigde wetgeving" of op basis van behoorlijk geregistreerde wetgevende beslissingen, eerder dan op basis van het ruimere begrip "ongewijzigd discretionair begrotingsbeleid" (p. 62).

Deze raming van het FPB hanteerde een groei van 1,3% voor de periode 2011 terwijl de effectieve groei in de periode vanaf 2000 tot 2007 2,5% bedroeg.

De HRF kiest er dan ook voor om niet de ramingen van het FPB over te nemen, althans niet voor de gemeenschappen en gewesten. Er wordt een referentietraject gekozen voor de primaire uitgaven dat het midden houdt van de sterke groei uit het verleden (2,5%) en de zeer beperkte groei die het FPB hanteert voor 2011-2013 (1,3%). Als hypothese van ongewijzigd beleid hanteert de HRF in dat rapport de "hypothese inzake budgettaire neutraliteit (afwezigheid aan discretionaire stimulansen) en dus de stabiliteit of invariantie van het (cyclisch gecorrigeerde) structurele primair saldo exclusief vergrijzing." (p62). Concreet werd de dynamiek van deze uitgaven bij ongewijzigd beleid bepaald door de trendmatige economische groei van 1,8% gemiddeld over de periode 2010-2015 (p 36).

Evaluatie

In dit eerste rapport van de HRF komen verschillende methodes om het ongewijzigd beleid te ramen aan bod. Het FPB hanteert (volgens de HRF) de strikte stand-still-methode. De methode van de trendgroei op basis van resultaten uit het verleden acht de HRF niet aangewezen en hij kiest uiteindelijk voor een trendgroei op basis van de trendmatige economische groei. Deze groei wordt toegepast voor alle primaire uitgaven, exclusief vergrijzing en exclusief investeringen van de lokale overheden.

Het ongewijzigd beleid dat de HRF hanteert, komt dus overeen met een neutraal ongewijzigd beleid dat voor elke entiteit op eenzelfde manier wordt toegepast. Aangezien het advies op het einde van de vorige legislatuur viel, kan deze raming ook beschouwd worden als een zinvolle raming voor het te verwachten ongewijzigd beleid.

HRF, Afdeling financieringsbehoeften van de overheid. "Begrotingstrajecten op korte en middellange termijn voor het aangepaste stabiliteitsprogramma 2009-2012", september 2009

Operationalisering ongewijzigd beleid

In dit rapport van de HRF wordt verder doorgegaan op de methode die in maart 2009 was gehanteerd. In zijn inleiding stelt de HRF dat de raming van ongewijzigd beleid een belangrijk element vormt. "Dit vormt inderdaad een centraal element voor de beoordeling van de "spontane" of "endogene" begrotingsevoluties, dus exclusief nieuwe discretionaire (expansieve of integendeel restrictieve) maatregelen. Het komt er immers op aan eventuele afwijkingen in de evoluties van de endogene vorderingensaldi of vorderingensaldi bij ongewijzigd beleid tussen de grote Entiteiten goed te identificeren en dat in functie van hun budgettaire structuur en van de structuur van hun eigen fiscale middelen (in het bijzonder het relatief aandeel van hun zogenaamde "vergrijzingsuitgaven"), van de bestaande institutionele regelingen, van de mate van blootstelling aan conjunctuurinvloeden en van hun respectieve gevoeligheid voor financiële variabelen ("sneeuwbaleffect")."(p 13).

Concreet wordt in het rapport een gemiddeld reëel groeiritme gehanteerd voor alle primaire uitgaven buiten vergrijzing van 1,7% in de periode 2010-2020 en van 1,5% voor de jaren 2010 tot 2015. Deze percentages houden gelijke tred met de geraamde gemiddelde trendgroei van het BBP voor diezelfde periode(p 37).

Evaluatie

Net zoals in het advies van maart 2009 wordt het ongewijzigd beleid geraamd op basis van een trendraming die de trendmatige groei van de economie hanteert als parameter (neutraal beleid). Deze trendmatige groei wordt, ook zoals in maart 2009, toegepast op alle primaire uitgaven exclusief vergrijzing en gecorrigeerd voor de investeringen van de lokale overheden.

De invulling van de term ongewijzigd beleid in dit rapport geeft duidelijk aan dat de HRF voornamelijk de inspanningen die de overheden doen zo correct mogelijk in kaart wil brengen. Dit sluit aan bij hun eerdere rapporten, waarbij het voornamelijk van belang was om na te gaan of er een restrictief dan wel expansief begrotingsbeleid was gevoerd in een bepaald jaar (ex post analyse). Het opzet van de HRF lijkt er dus voornamelijk op gericht om een neutraal ongewijzigd beleid te ramen. Dit ongewijzigd beleid kan dan in een ex-post evaluatie als benchmark gebruikt worden om na te gaan of er een restrictief dan wel expansief begrotingsbeleid werd gevoerd.

HRF, Afdeling financieringsbehoeften van de overheid. "Aanvulling bij het advies "Begrotingstrajecten op korte en middellange termijn voor het aangepaste stabiliteitsprogramma 2009-2012" van september 2009", oktober 2009

Operationalisering ongewijzigd beleid

In oktober 2010 publiceert de HRF een aanvulling bij het advies van september waarbij vooral wordt ingezoomd op de gemeenschappen en gewesten.

In dit rapport analyseert de HRF in eerste instantie de gedetailleerde meerjarenramingen van de verschillende deelgebieden. Voor de Vlaamse Gemeenschap gaat het om het rapport van de Vlaamse administratie van juni 2009 over de budgettaire ruimte in 2009-2014 (strikte stand-still-methode).

De HRF beslist echter om deze hypotheses niet over te nemen. "Voor alle onderzochte deelgebieden wordt het groeipad van de primaire uitgaven na verloop van twee tot drie jaar sterk afgezwakt. Dit strookt niet met "ongewijzigd beleid" maar veeleer met een uitdovend of constant beleid waarbij de genomen beslissingen worden uitgevoerd maar vervolgens geen nieuwe beslissingen in de plaats komen zodat de groei van de primaire uitgaven afneemt en er na verloop van tijd automatisch marges ontstaan" (p. 13).

Daarom kiest de HRF voor de invulling van ongewijzigd beleid zoals reeds in het rapport van september 2009 werd gedaan. Een gemiddelde groeivoet voor de periode 2010-2015 die identiek is voor alle deelgebieden. Concreet gaat het om een groeivoet van 1,9% die jaar na jaar wordt toegepast. Bijkomende reden voor deze keuze is dat de dynamiek bij ongewijzigd beleid van de deelgebieden coherent moet zijn met de ramingen ongewijzigd beleid voor de raming van het vorderingensaldo in 2015 voor België in zijn totaliteit (p. 13).

Evaluatie

Dit rapport is een aanvulling bij het advies van september 2009 en volgt ook dezelfde logica. Belangrijk aan dit rapport is dat hier een doorrekening wordt gedaan van de logica die in de twee voorgaande rapporten enkel gebeurde voor de twee grote entiteiten. De invalshoek die de HRF blijft volgen, is een raming van neutraal ongewijzigd beleid.

Dit rapport is bovendien interessant omdat het aangeeft hoe de inspanning van Vlaanderen moet berekend worden. Hiervoor vertrekt de HFR van het tekort in 2009 (basisjaar) en gaat de HRF na hoe dit tekort zou evolueren bij "neutraal beleid". Vervolgens wordt de globale inspanning via een verdeelsleutel toegewezen aan de verschillende subentiteiten. Dit betekent dat de inspanning die Vlaanderen zou doen door over de periode 2009-2015 een restrictief beleid te voeren ook effectief als inspanning zou beschouwd worden en in mindering gebracht worden van de uiteindelijke inspanning.

HRF, Afdeling financieringsbehoeften van de overheid "Evaluatie 2008-2009 en begrotingstrajecten ter voorbereiding van het volgende stabiliteitsprogramma", januari 2010

Operationalisering ongewijzigd beleid

De opzet van dit rapport is identiek aan dat van de voorbije jaren: een zo goed mogelijke inschatting maken van de evolutie van de Belgische overheidstekorten de komende jaren bij ongewijzigd beleid.

In het rapport van januari 2010 baseert de HRF zich hiervoor op de ramingen van het FPB. Aangezien dit afwijkt van de voorgaande rapporten wordt deze keuze uitvoerig toegelicht. Er zijn twee redenen voor deze keuze (p 68).

De eerste reden is dat de raming van het FPB van december 2009 die als insteek dient voor de opmaak van het stabiliteitsprogramma nauw aansluit bij de raming van de HRF van september 2009, althans wat de evolutie van ongewijzigd beleid betreft. De HRF stelt wel vast dat de projectie van het FPB leidt tot een verbetering van het primaire saldo buiten vergrijzing terwijl de HRF er van uitging dat dit saldo ongewijzigd bleef in zijn advies van september 2009 (p. 77)

Voor 2010 gaat de HRF uit van de in het samenwerkingsakkoord vastgelegde doelstellingen (p. 74). Voor de volgende jaren wordt de dynamiek van het FPB overgenomen. Men verwacht voor de periode 2011-2015 een gemiddelde groeihypothese van 1.5% die overeenkomt met de gemiddelde potentiële economische groei (voetnoot 45, p. 72).

In dit advies geeft de HRF ook een ruwe indicator aan van identificeerbare (restrictieve) discretionaire maatregelen (p 69). Hiervoor wordt de verschillende evolutie genomen van de ramingen van de HRF van september 2009(evolutie op basis van trendmatige groei van de economie) en de ramingen van het FPB die ook rekening houden met genomen maatregelen. Zij het dat het ook voor de HRF niet helemaal duidelijk is met welke maatregelen werd rekening gehouden (p 65, voetnoot 35). Het is echter niet duidelijk hoe dit principe zich vertaalt naar de concrete methode om de inspanningen te verdelen tussen de (sub)entiteiten in het advies.

Evaluatie

In vergelijking met de eerste adviezen komt nu veel duidelijker naar voor dat de methode coherent moet zijn met de ramingen van het FPB. De noodzaak om een duidelijk onderscheid te maken tussen neutraal, expansief of restrictief beleid bij de raming van ongewijzigd beleid en de verdeling van de inspanningen blijft belangrijk, maar de methode wordt op dat punt minder duidelijk, althans voor een buitenstaander. In het advies wordt wel aangegeven dat het belangrijk is om het onderscheid te maken (p 69), maar deze vaststelling wordt niet aangewend om het ongewijzigd beleid tot 2015 op te splitsen in een neutrale dynamiek en een discretionaire dynamiek. Waar in de voorgaande rapporten het ongewijzigd beleid automatisch overeen kwam met een neutraal beleid over de hele periode, is dat nu niet meer het geval. De HRF geeft aan dat er een onderscheid is tussen de twee, maar kwantificeert dit verschil niet op een transparante manier.

Tweede belangrijke vaststelling is dat de dynamiek bij ongewijzigd beleid van primaire uitgaven exclusief vergrijzingskosten niet meer per definitie identiek is voor de verschillende overheidsniveaus. De facto lopen de groeivoeten voor de primaire uitgaven (exclusief vergrijzing en investeringen van lokale overheid) wel min of meer gelijklopend voor elke entiteit, maar het principe dat in vorige adviezen gehanteerd werd dat ongewijzigd beleid voor alle deelentiteiten identiek was voor gelijkaardige uitgaven wordt blijkbaar verlaten. Hoewel de verschillende ontvangstendynamiek per (sub)entiteit een mogelijke reden kan zijn om de hypothese van identieke groei te verlaten wordt dit niet geëxpliciteerd.

HRF, Afdeling financieringsbehoeften van de overheid "Evaluatie 2010 en begrotingstrajecten voor het stabiliteitsprogramma 2011-2015", maart 2011

Operationalisering ongewijzigd beleid

In zijn laatste rapport van maart 2011 gaat de HRF nog eens expliciet in op het begrip ongewijzigd beleid. Voornaamste opzet van ongewijzigd beleid in het basisscenario is "de opstelling van een budgettair traject bij gebrek aan nieuwe fiscale en budgettaire initiatieven" (p. 64). "Dit basiscenario bij ongewijzigd beleid … weerspiegelt dus een bijzonder bezuinigend beleid, eerder dan het ongewijzigd voortzetten van het voorheen gevoerde budgettair en fiscaal beleid" (p 15).

Hoewel de tekst op zich niet helemaal duidelijk is, lijkt het erop dat deze definitie verschilt van de definitie die gehanteerd werd in maart 2009. Wat de operationalisering betreft wordt in ieder geval voor een andere methode gekozen door expliciet te verwijzen naar de "meerjarige programmeringen inzake budgettaire verbintenissen per overheidsniveau" (p 64, kader 5) en niet meer naar een trendmatige groei van de uitgaven op basis van de trendgroei van de economie zoals in 2009. Bovendien wordt er ook verwezen naar de methode van het FPB. "Het algemeen begrip "traject bij ongewijzigd of constant beleid", zoals gebruikelijk geïmplementeerd door het FPB (en bijgevolg onrechtstreeks ook hier)…" (p 65). De verwijzing naar het FPB heeft betrekking op de ramingen die het FPB maakt over de dynamiek bij ongewijzigd beleid van de regio's in de regionale economische vooruitzichten. Aangezien deze vooruitzichten van 2011 nog niet beschikbaar waren heeft de HRF gebruik gemaakt van de ramingen van juli 2010 (zie hoger). Hoewel dit niet geëxpliciteerd wordt in het HRF-rapport hanteert de HRF voor de periode 2010-2015 een groei van 1,1% voor de primaire uitgaven van Entiteit II (tabel 24, p. 66), wat exact overeenkomt met de groei van de finale primaire uitgaven die het FPB voorzag bij ongewijzigd beleid in juli 2010 (zie hoger).

De HRF geeft aan dat dit "Basisscenario bij ongewijzigd beleid" en de groei die hieruit naar voor komt een bijzonder strenge hypothese inzake budgettair en fiscaal beleid inhoudt (p. 65).

Uit het rapport blijkt niet rechtstreeks met welk saldo de HRF bij ongewijzigd beleid voor Vlaanderen rekening houdt in 2015. Op basis van de ramingen van de HRF zou het gaan om een positief saldo van 0,1%, maar door de correcties die de HRF hierop toepast, zou dit saldo ook hoger (of lager) kunnen zijn.

Voor de totaliteit van de Gemeenschappen en Gewesten gaat de HRF uit van een evenwicht (vorderingensaldo van 0,0% BBP, tabel 32 p. 87) dat wellicht is samenge-

steld uit een overschot van Vlaanderen en een tekort voor de totaliteit van de andere gemeenschappen en gewesten.

De overname van de ramingen van het FPB betekent ook dat de HRF niet meer de hypothese hanteert dat de groeivoet van ongewijzigd beleid bij de verschillende subentiteiten gelijkaardig moet zijn voor de niet-vergrijzingsgebonden uitgaven. Zoals toegelicht in de bespreking van de regionale rekening is de groeivoet bij ongewijzigd beleid die het FPB hanteert onder meer afhankelijk van de beleidskeuzes die de respectievelijke regeringen gemaakt hebben de voorbije 3 jaren.

Naast dit basisscenario bij ongewijzigd beleid maakt de HRF ook een raming op basis van een alternatief scenario. Hierbij wordt de gemiddelde groeivoet van de periode 2000-2010 als indicator voor ongewijzigd beleid voor de komende jaren gehanteerd. Deze alternatieve raming wordt gebruikt bij de sensitiviteitsanalyse, er worden geen beleidsmatige aanbevelingen aan verbonden (p. 78).

In zijn rapport blijft de HRF de noodzaak beklemtonen om de discretionaire maatregelen zo duidelijk mogelijk af te zonderen ten opzichte van het ongewijzigd beleid. De HRF geeft zelf wel aan dat deze afbakening in theorie eenvoudiger is dan in de praktijk. “Bij de primaire uitgaven wordt de weerslag van “discretionaire” oriëntaties die onlangs werden beslist en uitgevoerd in meerjarig perspectief reeds geïntegreerd in een hele reeks “endogene” evoluties die opgenomen worden in de toekomstige trajecten. Wat betreft de primaire uitgaven buiten vergrijzing zal de evolutie van de structurele ratio (in volume) van deze uitgaven in termen van trendmatig BBP een betrouwbare indicator zijn van de discretionaire oriëntaties ter zake.” (p. 65).

Net zoals in voorgaande rapport maakt het rapport niet duidelijk hoe met deze dualiteit (verschil tussen het basisscenario voor ongewijzigd beleid en het neutraal beleid) wordt omgegaan om de totale inspanning die nog moet gebeuren in 2015 te (her)ramen en te verdelen.

Evaluatie

Een eerste belangrijke vaststelling is dat de HRF in zijn laatste rapport een andere definitie lijkt te hanteren inzake ongewijzigd beleid. Waar in vorige adviezen (althans in 2009) ongewijzigd beleid consequent werd gedefinieerd als neutraal ongewijzigd beleid lijkt dat nu niet meer het geval.

Dit blijkt niet zozeer uit de definitie die in het rapport zelf wordt gegeven (p. 15 en kader 5 op p. 64) dan wel uit de operationalisering die wordt gehanteerd om ongewijzigd beleid te ramen. In het basisscenario baseert de HRF zich op de methode van het FPB voor de gemeenschappen en gewesten. Zoals bij de bespreking van de regionale rekening van juli 2010 is gebleken, komt de methode van de HRF niet overeen, althans niet voor de gemeenschappen en gewesten, met de definitie die de HRF naar voor schuift. De methode van het FPB bestaat er in om voor de niet loonuitgaven de trend uit de periode 2008-2011 door te trekken. Dit verschilt echter van de definitie die de HRF hanteert in zijn synthese op p. 15: “afwezigheid van nieuwe initiatieven of discretionaire maatregelen”.

Afgezien van het feit dat deze raming van het FPB een zeer beperkte groei veronderstelt bij ongewijzigd beleid worden de beleidskeuzes (expansief of restrictief beleid) die

in het verleden werden gemaakt, meegenomen in het ongewijzigd beleid (zie bespreking bij het Federaal planbureau).

De overname van de ramingen bij ongewijzigd beleid van het FPB door de HRF heeft ook voor gevolg dat er niet meer expliciet wordt vooropgesteld dat de uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid voor alle gemeenschappen en gewesten gelijkaardig moet zijn. Indien dat de intentie is van de HRF (dat zou althans stroken met hun methodes in voorgaande rapporten en met het principe van een correcte verrekening van de inspanningen die ze in het verleden altijd hebben toegepast) komt deze randvoorwaarde van gelijkmatige groei in het gedrang door op dit punt de raming van het FPB over te nemen. De groeipercentages in regionale vooruitzichten van juli 2010 verschillen immers per regio. De vraag is of hierdoor de doelstelling van de HRF om het neutraal ongewijzigd beleid te onderscheiden van een expansief of restrictief beleid niet bemoeilijkt wordt. Dit is opvallend want de HRF blijft zelf aangeven dat het belangrijk is om het onderscheid te kunnen maken tussen ongewijzigd beleid en het discretionair beleid (kader 6, p. 65). Het is in ieder geval niet duidelijk hoe dit vertaald moet worden naar de manier waarop de inspanningen van gemeenschappen en gewesten bepaald moeten worden op basis van de gehanteerde methode.

Al deze vragen zouden kunnen beantwoord worden indien de HRF, zoals aangekondigd op p. 107 van zijn advies, een aanvulling zou publiceren met betrekking tot de saneringsinspanningen voor de verschillende deelgebieden die voortvloeien uit de methode die de HRF hanteert. Aangezien deze aanvulling nog niet werd opgemaakt blijft het onduidelijk in welke mate de methode afwijkt van de vroegere invulling ervan (bijvoorbeeld in de aanvulling van oktober 2009) en tot welke resultaten dit zou leiden.

Het feit dat de HRF echter expliciet kiest voor de raming van ongewijzigd beleid zoals naar voor komt uit de regionale vooruitzichten geeft aan dat het gevaar bestaat dat de beleidskeuzes die de regeringen de voorbije jaren gemaakt hebben of de komende jaren nog zullen maken (bijvoorbeeld bij de opmaak van de begroting 2012) niet zullen meegenomen worden als beleidskeuzes, maar wel als ongewijzigd beleid.

Hoewel dit duidelijk niet de intentie is van de HRF, lijkt de overname van ongewijzigd beleid zoals geraamd door het FPB er wel toe te leiden dat dit kan gebeuren. Aangezien dit niet strookt met de principes en methodes die in het verleden hun vertaling kenden in de adviezen van de HRF lijkt het aannemelijk dat in een volgend advies de operationalisering van ongewijzigd beleid verder verduidelijkt of verfijnd wordt.

BIJLAGE 3: ONDERBENUTTINGSHYPOTHESE 2011 BC

De onderbenuttingshypothese die gehanteerd wordt bij de begrotingscontrole wijkt aanzienlijk af van het bedrag dat vooropgesteld werd bij de initiële begroting. Omwille van het belang van deze hypothese voor de opmaak van een zo realistisch mogelijke begroting gaan we in deze bijlage iets dieper in op de gehanteerde methode en op de eigen inschatting van de SERV.

Indien men een hoge onderbenutting verwacht kunnen er meer kredieten in de begroting ingeschreven worden. Zoals reeds aangehaald bij het evaluatierapport in januari 2010 werd deze onderbenutting in het verleden soms te *optimistisch* ingeschat, waardoor extra kredieten in de begroting konden worden ingeschreven. Bij de initiële begroting 2011 ging de regering ervan uit dat de onderbenutting € 121 mln zou bedragen (zonder rekening te houden met de verwachte afrekening voor de jobkorting).

Bij de begrotingscontrole gaat de regering er van uit dat de onderbenutting € 259 mln zou bedragen, een verschil van € 138 mln met de hypothese die initieel gehanteerd werd. Dit is een opvallend verschil, zij het dat dit verschil volledig logisch is op basis van de gehanteerde methode.

Zowel bij de begroting 2010 als bij de initiële begroting 2011 werden er besparingen doorgevoerd op de uitgaven. De regering hanteert hiervoor een bedrag van € 247 mln in 2010 en € 281 mln in 2011, in het totaal dus € 528 mln. Aangezien op de kredieten die geschrapt werden in het verleden een zekere onderbenutting was, veronderstelt de regering dat een deel van deze besparing zich zal vertalen in een lagere onderbenutting. Concreet werd hiervoor bij de initiële begroting een percentage van 40% gehanteerd. Een besparing van € 528 mln in de begroting leidt volgens deze hypothese tot een effectieve vermindering van de uitgaven met € 317 mln (60%) aangezien deze begrotingskredieten in het verleden reeds voor € 211 mln (40%) niet aangewend werden.

Deze redenering werd gevolgd door de SERV bij de begrotingsopmaak. Naar aanleiding van de begrotingscontrole vertrekt de regering van een gelijkaardige redenering. Alleen wordt er geen rekening meer gehouden met de besparingen van 2010, aangezien de regering vertrekt van de onderbenutting in 2010 en niet meer van de onderbenutting van 2009.

In theorie is deze benadering correct en zou zij tot een gelijkaardig resultaat moeten komen bij begrotingsopmaak (onderbenuttingspercentage 2009 als uitgangspunt) en begrotingscontrole (onderbenuttingspercentage 2010 als uitgangspunt). Maar toch geeft dit een sterk verschillend resultaat. De oorzaak hiervoor is dat het onderbenuttingspercentage 2010 hoger is dan het onderbenuttingspercentage 2009. Op zich is dit niet abnormaal, maar dit geeft wel aan dat de regel die gehanteerd wordt niet waterdicht is. Ondanks de besparingen in 2010 die zich voor 40% vertalen in een minder sterke onderaanwending, is de onderaanwending in 2010 procentueel toch nog hoger

dan in 2009. Dit geeft aan dat de onderaanwending jaar na jaar kan schommelen en in belangrijke mate afhankelijk is van andere factoren.

In het verleden heeft de SERV al voorgesteld dat het onderaanwendingspercentage op een meer gedetailleerde manier moet berekend worden. Hiervoor is het aangewezen om te vertrekken van de verschillende uitgavenposten, waarbij de evolutie van de onderaanwending over de jaren heen in verband wordt gebracht met de evolutie van de begrotingskredieten (besparingen, nieuwe initiatieven, herraming van het krediet op basis van uitvoeringsgegevens uit het verleden….). Deze gedetailleerde analyse zal niet enkel een beter beeld geven van de onderaanwending die men in een bepaald begrotingsjaar mag verwachten, maar zal ook de kwaliteit van de begrotingen verbeteren door stelselmatig te komen tot een betere inschatting van de effectief te verwachten uitgaven. Naar aanleiding van dit advies heeft de SERV deze gedetailleerde benadering niet verder kunnen uitwerken. In het evaluatierapport van 2012 zal dit eventueel wel gebeuren om op basis van deze analyse tot een verfijning van de gehanteerde methode te komen.

Ondanks het feit dat de methode om de onderaanwending te ramen voor verbetering vatbaar is, lijkt het bekomen bedrag van € 259 mln bij de begrotingscontrole 2011 niet overdreven. De onderaanwending in 2009 was uitzonderlijk laag aangezien er nog een begrotingscontrole heeft plaatsgevonden op het einde van het jaar. Hierdoor kon men een begroting opstellen die zeer nauw aansloot bij de effectieve uitgaven.

Voor 2010 was er niet alleen het effect van de besparingsmaatregelen, maar waren er ook geblokkeerde kredieten. Net zoals bij de besparingsmaatregelen kan men verwachten dat de blokkering van kredieten tot een hogere aanwendingsgraad geleid heeft.

Een derde factor is dat er bij de begrotingscontrole een heel aantal bijkomende kredieten ingeschreven. Gedeeltelijk gaat het om een verhoging van de betaalkredieten voor verplichtingen uit het verleden, maar daarnaast worden er ook nieuwe initiatieven mogelijk gemaakt. Het is te verwachten dat het aanwendingspercentage van deze kredieten (iets) lager is dan het gemiddelde aanwendingspercentage van de voorbije 2 jaren.

Ten slotte zijn er een aantal buffers voorzien in de begroting. De twee meest opvallende buffers is een veiligheidsbuffer bij de indexprovisie (hypothese dat de spilindex overschreden zal worden in september 2011; momenteel verwacht het FPB geen overschrijding van de spilindex in 2011 waardoor er ongeveer € 20 mln buffer is) en de buffer van € 50 mln voor onvoorziene betalingen.

BIJLAGE 4: ALTERNATIEVE SCENARIO'S

In het advies werd de structurele normering vergeleken met een evenwichtsnormering bij ongewijzigd beleid. Uit deze analyse blijkt dat een structurele begrotingsnorm een heel aantal voordelen heeft: duurzaam, houdbaar, evenwicht in 2018, gelijkmatige en voldoende mogelijkheden om nieuwe initiatieven op te starten de komende jaren…

Het is echter onvermijdelijk dat de ramingen waar we van uitgaan zich niet zullen realiseren zoals voorzien. Vandaar het belang van vragen die beginnen met "Wat als…". Wat als de economische groei in 2011 veel hoger is (zoals blijkt uit de laatste ramingen van de Nationale Bank)? Wat als de economische groei de volgende jaren minder sterk evolueert? Wat als de prognoses van de laatste meerjarenraming toch realistischer zouden blijken dan de latere prognoses van het Federaal Planbureau? In deze bijlage gaan we in op deze belangrijke vragen door een aantal alternatieve scenario's door te rekenen. Hierbij wordt telkens de vergelijking gemaakt tussen een structureel begrotingsbeleid en een begrotingsbeleid dat jaar na jaar een evenwicht nastreeft (evenwichtsbegroting).

Bij een evenwichtsbegroting veronderstellen we dat elke uitgave een recurrente uitgave is. Hoewel het ook bij een evenwichtsbegroting mogelijk is om (een deel van) de eenmalige ontvangsten aan te wenden voor eenmalige uitgaven, veronderstellen we dus dat dit niet gebeurt. Het stop-and-go effect dat in onderstaande scenario's naar boven komt zal in de realiteit dus waarschijnlijk beperkter zijn. De scenario's geven echter duidelijk aan welk risico er verbonden is aan deze eenmalige ontvangsten indien ze aangewend worden voor recurrente uitgaven.

Sterke economische groei in 2011

De NBB gaat in zijn laatste prognoses uit van een economische groei van 2,6% in 2011. Het gevolg ervan aan ontvangstenzijde is dat de totale ontvangsten in 2012 € 157 mln hoger zijn dan in het basisscenario. Voor de helft gaat het om een eenmalige extra verrekening in 2012, voor de andere helft om het recurrent effect van de hogere economische groei op de federale overdrachten vanaf 2012.

Tabel 24: Scenario sterke groei 2011: effect op schuld en netto-beleidsruimte 2012-2014 (€ mln)

		nominaal	structureel
Schuldevolutie 2014 in vgl basis		0	-89
Netto-beleidsruimte			
	2012	668	396
	2013	125	286
	2014	491	340
Netto-beleidsruimte in vgl basis			
	2012	157	79
	2013	-73	3
	2014	5	3

Bij een evenwichtsbegroting vertalen deze extra ontvangsten zich niet in extra saldi en dus evenmin in schuldafbouw. Bij een structureel begrotingsbeleid daarentegen zal het saldo in 2012 toenemen met € 78 mln aangezien de bijkomende verrekening een eenmalige ontvangst is die niet kan aangewend worden. Doordat de schuld versnelt afgebouwd wordt, zal dit ook een (beperkte) impact hebben op de intrestlasten die verminderen waardoor in het totaal de schuld in 2014 met € 89 mln vermindert ten opzichte van het basisscenario. Deze schuldvermindering is niet te beschouwen als een definitief verworven schuldvermindering, wel als een extra buffer voor het geval de verrekening in een volgend jaar negatief zou zijn.

Indien we naar de netto-beleidsruimte kijken zien we dat de netto-beleidsruimte in 2012 bij een evenwichtsbegroting € 668 mln is, wat € 157 mln meer is dan in het basisscenario. Bij een structureel begrotingsbeleid zal de netto-beleidsruimte met € 79 mln toenemen omdat de sterkere groei in 2011 meegenomen wordt voor het bepalen van de referentie-uitgaven 2011 en op die manier zich ook vertaalt naar de referentie-uitgaven 2012.

In 2013 volgt er bij het aanhouden van een evenwichtsbegroting een scherpe vermindering van de netto-beleidsruimte. Die valt terug tot € 125 mln, wat € 73 mln lager is dan in het basisscenario. Dit betekent dat de regeringsafspraken wat betreft nieuwe initiatieven voor 2013 niet kunnen nagekomen worden, toch niet wanneer de extra verrekening in 2012 aangewend wordt voor recurrente uitgaven.

In een structureel begrotingsbeleid zou de netto-beleidsruimte van 2013 nauwelijks wijzigen, aangezien de eenmalige verrekening in 2012 niet aangewend werd voor uitgaven maar wel voor extra schuldafbouw.

Conclusie: de extra verrekening die het gevolg is van een sterkere groei in 2011 zou bij een evenwichtsbegroting de kans op een stop-and-go beleid de komende jaren aanzienlijk doen toenemen. Bij een structureel begrotingsbeleid is dat niet het geval. De eenmalige verrekening wordt niet aangewend voor uitgaven. Er wordt (via schuld-

afbouw) een provisie aangelegd voor het geval er een volgend jaar een negatieve verrekening zou komen.

Verminderde economische groeiprognoses bij opmaak begroting 2014

In deze hypothese nemen we aan dat de gunstige prognoses aanhouden tot en met de begrotingscontrole 2013. Bij de begrotingsopmaak 2014 blijkt dat deze verwachtingen voor 2013 en 2014 te optimistisch waren.

Concreet hanteren we de prognoses van het basisscenario voor het bepalen van de referentie-uitgaven tot en met 2013. We veronderstellen dat na de eerste begrotingscontrole 2013 noch de Federale Overheid noch de Vlaamse Overheid een extra begrotingscontrole doorvoeren. Dit betekent dat de Federale overdrachten in 2013 bepaald zijn door de relatief gunstige prognoses voor 2013, namelijk een economische groei van 2,1%.

Bij de begrotingsopmaak 2014 gaat de Federale overheid uit van de nieuwe ramingen, namelijk dat de groei in 2013 én in 2014 beperkt zou zijn tot 1,75%.

	Economische groei 2013	Economische groei 2014
2013 begrotingscontrole	2,13%	2,31%
2014 initieel	1,75%	1,75%

Op zich gaat het om relatief beperkte aanpassingen.

Concreet moet bij begrotingsopmaak 2014 een negatieve verrekening gebeuren voor 2013 en nemen de federale overdrachten exclusief verrekening ook af omwille van de minder gunstige economische parameters.

De gewestbelastingen zullen in 2013 minder snel evolueren omwille van de lagere economische groei in 2013. Dit effect ramen we op € 19 mln. Ook in 2014 zullen de conjunctuurgevoelige gewestbelastingen minder snel evolueren waardoor we ze in dat jaar € 50 mln lager inschatten dan in het basisscenario.

De belangrijkste wijziging doet zich echter voor bij de federale overdrachten. Aangezien de federale overdrachten in 2013 te hoog waren ingeschat zal er een negatieve verrekening gebeuren van € 78 mln. Vervolgens moet de federale overdracht van 2014 herberekend worden op basis van de nieuwe groeicijfers (zowel in 2013 als in 2014 een groeivoet van 1,75% in plaats van respectievelijk 2,13% en 2,31%). Hierdoor nemen de federale overdrachten op recurrente wijze af met € 200 mln.

Gecombineerd met de verminderde gewestbelastingen en de negatieve verrekening zullen de ontvangsten in 2014 € 328 mln lager zijn dan in het basisscenario.

Tabel 25: Scenario terugval van economische groei in 2013: effect op schuldevolutie en beleidsruimte 2012-2014 (€ mln)

		nominaal	structureel
Schuldevolutie 2014 in vgl basis		0	303
Netto-beleidsruimte			
	2012	511	317
	2013	179	283
	2014	178	312
Netto-beleidsruimte in vgl basis			
	2012	0	0
	2013	-19	0
	2014	-308	-25

Wat de schuld betreft heeft dit scenario geen effect in een evenwichtsbegroting. Bij een structureel begrotingsbeleid wordt de schok duidelijk opgevangen door een minder snelle schuldafbouw. In 2014 zou er zelfs een negatief saldo van € 32 mln zijn en dus een schuldopbouw. In dit alternatief scenario zou de schuld eind 2014 € 303 mln groter zijn dan in het basisscenario (€ 3,5 mld ipv € 3,2 mld). Ook de volgende jaren liggen de saldi lager dan in het basisscenario, waardoor de schuldafbouw aan een veel trager tempo verloopt. In dit scenario zou er eind 2020 nog een schuld zijn van € 100 mln. Hierdoor zou de referentiegroei neerwaarts aangepast moeten worden, zij het dat voor een dergelijk klein restbedrag aan schuld de aanpassing minimaal is. Dit scenario geeft wel aan dat de marge die er in het basisscenario is om de schulddoelstelling te behalen sterk kan schommelen door een relatief beperkte aanpassing van de groeiprognoses.

Wat de netto-beleidsruimte in de jaren 2012 tot en met 2014 betreft is er bij een structureel begrotingsbeleid enkel in 2014 een beperkt verschil van € 25 mln in vergelijking met het basisscenario. De minder positieve economische ramingen vertalen zich immers niet in een onmiddellijke daling van de beleidsmogelijkheden in 2014 zelf, maar worden gespreid opgevangen in 2014 en de volgende jaren. Door deze gewijzigde economische omstandigheden zullen de primaire uitgaven in 2014 een beetje lager zijn dan in het basisscenario en zal dit verschil jaar na jaar toenemen op een gelijkmatig tempo.

Bij een evenwichtsbegroting krijgen we een totaal ander plaatje. De netto-beleidsruimte in 2012 wijzigt niet. In 2013 vertalen de minderopbrengsten van de gewestbelastingen zich in een daling van de beleidsruimte met € 19 mln. Doordat zowel de negatieve verrekening als de minder grote Federale overdrachten in één keer moeten verwerkt worden in 2014 vermindert de beleidsruimte in 2014 met € 308 mln. In plaats van een netto-beleidsruimte van € 486 mln, zal er nog maar ruimte zijn voor nieuwe initiatieven die maximaal € 178 mln bedragen. Bij het aanhouden van een evenwichtsbegroting leidt dit ertoe dat er bij ongewijzigd beleid onvoldoende beleidsruimte zal zijn om de regeringsafspraken na te leven. Er zal een sterke daling van de beleidsmogelijkheden volgen, zowel op het einde van deze legislatuur als in het begin van de daarop volgende legislatuur.

Dit geeft duidelijk aan hoe gevoelig het aanhouden van een evenwichtsbegroting is voor beperkte conjuncturele schommelingen, zeker in combinatie met een negatieve verrekening.

Indien er een scenario zou uitgewerkt worden met een terugval van de economie die een jaar later plaatsvindt zou dit de beleidsruimte van de huidige legislatuur nauwelijks aantasten bij een evenwichtsbegroting, maar wel de beleidsmogelijkheden van de volgende legislatuur grondig beperken. In een structureel begrotingsbeleid zou dat veel minder het geval zijn.

Conclusie: De regeringsafspraken om eind 2014 een aanzienlijke impuls te geven door voor € 660 mln nieuwe initiatieven op te starten zijn in zeer belangrijke mate afhankelijk van de gunstige parameters op het einde van de legislatuur. Indien de groeicijfers voor 2013 en/of 2014 na de laatste begrotingscontrole van 2013 neerwaarts herzien worden, zij het zelfs maar in beperkte mate, dan komen de gemaakte afspraken op de helling. De impact bij een structureel begrotingsbeleid zijn veel beperkter.

Wel is het zo dat de schulddoelstelling een impact kan hebben op de referentiegroeivoeten de komende jaren indien de economische prognoses minder positief evolueren dan voorzien.

Economische parameters van MJR

In het basisscenario zijn we uitgegaan van de economische parameters van de Economische Vooruitzichten 2011-2016 van het Federaal Planbureau. Deze parameters verschillen duidelijk van de, minder optimistische, parameters die de regering hanteerde voor de MJR. De meest actuele ramingen op dat moment waren de ramingen van het IMF die echter minder optimistisch waren dan de later verschenen ramingen van het FPB. In dit scenario gaan we na welke beleidsruimte er zou zijn in een structureel begrotingsbeleid indien de parameters van de MJR gehanteerd worden.

Wat de Federale overdrachten betref verschil het basisscenario enkel van de MJR met betrekking tot de inflatievooruitzichten en de BBP-groei.

Tabel 26: BBP-groei en inflatie in basisscenario en MJR, 2011-2015

Basisscenario (1)	2011	2012	2013	2014	2015
BBP-groei	2,19%	2,22%	2,13%	2,31%	2,29%
inflatie	3,50%	2,00%	1,94%	2,02%	2,06%
MJR (2)					
BBP-groei	1,70%	1,90%	1,90%	1,90%	2,10%
inflatie	3,50%	2,30%	2,10%	2,00%	2,00%
Verschil (= 2 - 1)					
BBP-groei	-0,49%	-0,32%	-0,23%	-0,41%	-0,19%
inflatie	0,00%	0,30%	0,16%	-0,02%	-0,06%

In dit alternatief scenario worden deze parameters van de MJR overgenomen. De overige parameters voor de Federale overdrachten in het basisscenario werden overgenomen van de MJR waardoor er op dat punt geen verschil is. Voor dit alternatief scenario werden ook voor de gewestbelastingen de ramingen van de MJR overgenomen. In het basisscenario hanteren we hiervoor een iets gematigder groeipad.

Het verschil tussen beide scenario's vertaalt zich naar een verschillend ontvangstenpad.

Tabel 27: Ontvangsten Basisscenario versus MJR 2011-2015 (€ mln)

Ontvangsten	2011	2012	2013	2014	2015
Basisscenario (1)	25.951	26.933	27.870	28.987	30.180
MJR (2)	25.951	26.741	27.807	28.875	30.069
Verschil (= 2 - 1)	0	-193	-63	-111	-111

De parameters van de MJR leiden tot een minder snelle ontvangstendynamiek, waarbij reeds in 2012 de ontvangsten € 193 mln lager zijn dan in het basisscenario. Dit heeft niet zozeer te maken met de parameters voor 2012 dan wel met het effect van de verrekening in 2012. Er is in beide scenario's een positieve verrekening maar op basis van de parameters van de MJR is deze verrekening kleiner. De volgende jaren neemt het verschil af. Enerzijds is er geen verrekening meer (in geen van beide scenario's, dus ook geen verschil meer) en anderzijds worden de negatievere ramingen van de Federale overdrachten gedeeltelijk gecompenseerd door een meer dynamische raming van de gewestbelastingen. Hierdoor verschillen de totale ontvangsten in 2015 slechts € 111 mln.

Aan uitgavenzijde hanteren we dezelfde hypotheses als in het basisscenario voor het ongewijzigd beleid. Voor 2012 en 2013 geeft dat een verschillende impact van de inflatie, wat zich vertaalt in wijziging van de beleidsruimte over die twee jaren, althans indien een evenwichtsbegroting wordt aangehouden.

- **Impact op netto-beleidsruimte**

Tabel 28: Scenario parameters MJR, beleidsruimte 2012-2014 (€ mln)

		nominaal	structureel
Netto-beleidsruimte			
	2012	319	221
	2013	296	277
	2014	441	331
Netto-beleidsruimte in vgl basisscenario			
	2012	-193	-96
	2013	98	-5
	2014	-45	-6
Netto-beleidsruimte in vgl afspraken MJR			
	2012	89	-9
	2013	16	-3
	2014	-219	-329

Tabel 28 geeft in eerste instantie aan wat de beschikbare netto-beleidsruimte is in de jaren 2012-2014 afhankelijk van de keuze van het begrotingsbeleid: nominale evenwichten of een structurele groeinorm.

Hieruit blijkt dat de beleidsruimte in dit scenario in elk van de drie jaren groter is bij het aanhouden van een nominaal evenwicht dan bij de overstap naar een structureel begrotingsbeleid. Om dit verschil te kunnen kaderen is het interessant om de netto-beleidsruimte die uit dit scenario naar voor komt te vergelijken met het basisscenario.

Voor het nominaal begrotingsbeleid blijkt dat deze gewijzigde parameters een duidelijk wisselend effect hebben: de beleidsruimte neemt aanzienlijk af in 2012 (€ - 193 mln) om vervolgens weer € 98 mln hoger te liggen dan in het basisscenario en tenslotte in 2014 weer lager te liggen. De facto komt dit neer op een minder groot stop-and-go effect in dit scenario dan in het basisscenario. In het basisscenario is er immers een zeer groot verschil tussen de netto-beleidsruimte in 2012 (€ 511 mln) en 2013 (€ 198 mln), omwille van de aanzienlijke verrekening in 2012. Doordat de verrekening in 2012 volgens dit scenario kleiner zou zijn, vermindert het stop-and-go effect dat zich kan voordoen bij een nominaal begrotingsbeleid. De sterke verschillen met het basisscenario zijn dus eigenlijk positief te interpreteren in de zin dat de gevaren van een stop-and-go beleid in dit scenario kleiner zijn.

Bij een structureel begrotingsbeleid heeft dit alternatief scenario voornamelijk gevolgen voor de beleidsruimte in 2012. Aangezien we voor het startpunt van de normering de effectieve ontvangsten van 2011 in rekening brengen vertaalt een gewijzigde inschatting van de parameters voor 2011 zich volledig en onmiddellijk vanaf 2012[44]. Voor de

[44] Deze onmiddellijke en volledige verrekening van nieuwe parameters doet zich enkel voor in het startjaar van de nieuwe norm. De conjuncturele situatie van 2011 wordt als uitgangspunt genomen, terwijl in de volgende jaren een aanpassing van de prognoses slechts geleidelijk aan vertaald worden naar de referentieuitgaven (zie methode in hoofdstuk 1, punt 2).

volgende jaren is het effect relatief beperkt. In dit scenario zou de beleidsruimte in 2012 (€ 221 mln) duidelijk lager zijn dan de volgende jaren (ongeveer € 300 mln).

Een laatste invalshoek is de vergelijking met de afspraken over de invulling van de netto-beleidsruimte die gemaakt werd naar aanleiding van de MJR.

Een eerste opvallende vaststelling is dat de netto-beleidsruimte die in dit scenario naar voor komt bij een nominaal begrotingsbeleid duidelijk groter is dan de afspraken over de invulling van de netto-beleidsruimte die gemaakt zijn bij de MJR. In eerste instantie heeft dit te maken dat de MJR uitging van een saldo van € 18 mln, terwijl wij in dit scenario vertrekken van de hypothese dat er een evenwicht zal zijn. Het belangrijkste verschil is echter dat de we uitgaan van een inflatie-effect van € 430 mln ipv € 501 mln zoals in de MJR. Minder uitgaven voor inflatie verhoogt de beleidsruimte bij een nominaal begrotingsbeleid. Gecombineerd verklaart dit het verschil van € 89 mln.

Voor 2013 gaan we uit van een sterker inflatie-effect dan de MJR en een volledige aanwending van de ontvangsten. Hierdoor neemt het verschil af met de hypothese van de MJR.

Het meest opvallend echter is dat in dit scenario de netto-beleidsruimte in 2014 duidelijk onvoldoende zou zijn om voor € 660 mln nieuwe initiatieven op te starten. Indien de regering in 2014 toch aan deze afspraken wenst tegemoet te komen zou de beleidsruimte in 2012 en/of 2013 niet integraal mogen ingevuld worden met recurrente uitgaven. Dit is trouwens ook expliciet de hypothese die gebruikt wordt in de MJR zelf (zie hoofdstuk 3, punt 2.2).

Indien er een structureel begrotingsbeleid gevoerd wordt, blijft de conclusie van het basisscenario overeind: de beleidsruimte in 2012 en 2013 zou (nagenoeg) voldoende zijn om de regeringsafspraken na te komen, maar de extra ruimte die vooropgesteld wordt in 2014 voor nieuw beleid strook niet met een gezond begrotingsbeleid.

Conclusie netto-beleidsruimte: bij een nominaal begrotingsbeleid zou de kans op een stop-and-go beleid duidelijk kleiner zijn dan in het basisscenario. Uit dit scenario blijkt duidelijk dat de aanzienlijke impuls voor nieuwe initiatieven in 2014 zoals afgesproken door de regering bij de MJR (€ 660 mln) enkel mogelijk zou zijn in dit scenario indien een belangrijk deel van de beschikbare beleidsruimte de voorgaande jaren niet aangewend wordt voor recurrente (nieuwe) uitgaven.

Indien een structureel begrotingsbeleid gevoerd wordt is de impact van dit scenario kleiner op de beleidsruimte, althans in 2012 en 2013. Wegens de operationalisering van de structurele norm vertalen de gewijzigde economische parameters voor 2011 zich wel volledig en onmiddellijk in de beschikbare beleidsruimte van 2012 die duidelijk kleiner is dan in het basisscenario. In dit scenario zou de beleidsruimte van het startjaar van de structurele normering lager zijn dan de beleidsruimte de volgende jaren.

LIJST MET TABELLEN

Tabel 1: Mogelijkheid voor nieuwe initiatieven (beleidsruimte) 2012-2014 (€ mln)...10
Tabel 2: Overzichtstabel structurele normering 2011-2015 (€ mln). 12
Tabel 3: ontvangstendynamiek 2011 BC (€ mln)..... 14
Tabel 4: Opeenvolgende ramingen van output gap 2005 door FBP (% BBP)..... 20
Tabel 5: Berekening referentie-uitgaven 2011 (€ mln). 27
Tabel 6: Verschil tussen primaire uitgaven 2011 BC en referentie-uitgaven (€ mln) 28
Tabel 7: BBP-groei en inflatie in basisscenario, 2012-2021 29
Tabel 8: Stapsgewijze berekening van toegelaten uitgaven en saldo 2012 (€ mln).41
Tabel 9: Verklarende factoren voor saldo in 2012 (€ mln)..... 42
Tabel 10: Resultaten structurele normering 2012-2020 48
Tabel 11: Verklarende factoren voor saldo in 2012-2015 (€ mln). 49
Tabel 12: Vergelijking referentiegroei en nominale uitgavengroei, 2012-2020..... 53
Tabel 13: Jaarlijkse schommelingen economische groei voor middellange termijn, ramingen versus realisatie..... 54
Tabel 14: Netto-beleidsruimte 2012-2014..... 55
Tabel 15: Schuldevolutie structurele normering, 2011-2020 56
Tabel 16: Evolutie ontvangsten 2011 BC (€ mln). 69
Tabel 17: Evolutie Gewestbelastingen 2011 BC (€ mln). 70
Tabel 18: Vergelijking uitgaven- en ontvangstendynamiek bij 2011BC (€ mln). 72
Tabel 19: Uitgavendynamiek n.a.v. begrotingscontrole 2011 (€ mln). 74
Tabel 20: Begrotingscontrole 2011: nieuw beleid per beleidsdomein (€ mln). 76
Tabel 21: Opdeling factoren constant beleid in MJR 2012-2015 (€ mln)..... 81
Tabel 22: Afspraken regeringsvorming nieuw beleid 2010-2014 (€ mln). 82
Tabel 23: Actualisaite afspraken nieuw beleid 2010-2014, MJR 2011 (€ mln). 83
Tabel 24: Scenario sterke groei 2011: effect op schuld en netto-beleidsruimte 2012-2014 (€ mln). 103
Tabel 25: Scenario terugval van economische groei in 2013: effect op schuldevolutie en beleidsruimte 2012-2014 (€ mln). 105
Tabel 26: BBP-groei en inflatie in basisscenario en MJR, 2011-2015 107
Tabel 27: Ontvangsten Basisscenario versus MJR 2011-2015 (€ mln). 107
Tabel 28: Scenario parameters MJR, beleidsruimte 2012-2014 (€ mln)..... 108

LIJST MET FIGUREN

Figuur 1: Voorbeeld inflatie-effect in structurele normering 32
Figuur 2: Referentiegroei versus trendgroei en potentiële groei 52