



Vlaams
Parlement

stuk **12** (2011-2012) – Nr. 1
ingediend op 19 januari 2012 (2011-2012)

Evaluatie

van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

over het begrotingsbeleid 2012
van de Vlaamse Gemeenschap



Advies

Evaluatierapport begroting 2012

Brussel, 18 januari 2012

SERV_RAP_20120118_Evaluatierapport_Begroting_ADV.docx

Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

Wetstraat 34-36, 1040 Brussel • T +32 2 209 01 11 • F +32 2 217 70 08 • info@serv.be • www.serv.be

Inhoud

Inleiding	7
Krachtlijnen	8
1. Initiële begroting 2012: achterhaald door de feiten	8
2. Begrotingscontrole 2012	9
2.1. Begroten als goede huisvader	9
2.2. Beperkte groei en keuzes uit verleden noodzaken tot ingrepen	10
2.3. Structureel begroten: saldo afhankelijk van economische conjunctuur	11
2.4. Structureel begroten: minder ingrepen nodig	13
2.5. Concrete toepassing van structurele norm bij begrotingscontrole 2012	13
2.5.1. Toekomstige uitdagingen	14
2.5.2. Aquafin-meevaller en KBC-dividend	14
Hoofdstuk 1 : Initiële begroting 2012: voorzichtig maar structureel niet echt gezond en achterhaald door de feiten	16
1. Begroting 2012: een voorzichtige begroting	16
1.1. Ontvangstenbegroting algemeen	17
1.2. Federale overdrachten	19
1.2.1. Keuze van parameters en conjunctuurbuffer	19
1.2.2. Verklarende factoren voor groeicijfer van 4,9%	20
1.2.3. Correctie voor overdrachten van t-1	22
1.3. Eigen ontvangsten	22
1.3.1. Gewestbelastingen	23
1.3.2. Ontvangsten van instellingen	25
1.3.3. Overige ontvangsten	26
1.4. Uitgavenbegroting met buffers	26
1.4.1. Conjunctuurprovisie	27
1.4.2. Voorziene uitgavenbuffers	27
1.4.3. Uitgavenbuffers die niet voorzien zijn	29
1.4.4. Onderbenuttingshypothese als negatieve buffer	29
2. ...die structureel niet echt gezond is	30
2.1. Structureel begrotingsbeleid versus nominaal evenwicht	31
2.2. Toelaatbare uitgaven 2012: berekening september 2011	31
2.3. Structureel saldo 2012: berekening september 2011	33
2.4. Eenmalige en onzekere factoren	34
3. ...en achterhaald door de feiten	34
3.1. Neerwaartse groeiverwachtingen	35
3.2. Amendementen of (vervroegde) begrotingscontrole	36
3.2.1. Voldoende buffers aanwezig?	36
3.2.2. Opportuniteit van amendementen?	37
4. Lessen voor komende begrotingsoefeningen	38
4.1. Stel tijdig een realistische maar ook voorzichtige begroting op	38
4.2. Voorzieningen voor tegenvallers aan inkomsten- en uitgavenzijde	39
4.3. Alert reageren op wijzigende omstandigheden	40
Hoofdstuk 2 : Vooruitblik op begrotingscontrole 2012	41
1. Aandachtspunten voor begrotingscontrole 2012	41
1.1. Juiste timing van begrotingscontrole	42
1.2. Nieuwe raming van risicofactoren	43
1.3. KBC-dividend en Aquafin-verkoop	44

1.4.	Niet besparen op groeibevorderende uitgaven.....	44
2.	Actualisatie begroting 2012: hoeveel ingrepen nodig bij evenwichts- begroting ?	45
2.1.	Minder ontvangsten	45
2.1.1.	Federale overdrachten.....	46
2.1.2.	Eigen ontvangsten	48
2.2.	Meer uitgaven	48
2.2.1.	Buffers voor risico's aan ontvangsten- en uitgavenzijde.....	49
2.2.2.	Overige kredieten	52
2.3.	Impact op beleidsruimte.....	52
2.3.1.	Negatieve netto-beleidsruimte: ingrepen onvermijdelijk	52
2.3.2.	Oorzaken van negatieve beleidsruimte	53
2.3.3.	Conclusies beleidsruimte	55
3.	Actualisatie 2012 vanuit een structureel perspectief	56
3.1.	Structureel begrotingsbeleid laat een tekort toe	56
3.2.	Minder ingrepen nodig bij structureel begrotingsbeleid	57
3.2.1.	Voorzichtigheidsmarge bij evenwichtsbegroting.....	58
3.2.2.	Voorzichtigheidsmarge bij structureel begrotingsbeleid	59
3.2.3.	Impact van groeivertraging: evenwicht versus structureel.....	59
3.2.4.	Impact gewijzigde parameters sinds juli 2011	61
3.3.	Concrete toepassing van de norm bij begrotingscontrole 2012.....	62
3.3.1.	Impact van toekomstige uitdagingen	62
3.3.2.	Aquafin-meevaller en KBC-dividend	64
3.4.	Structureel begrotingsbeleid in Belgische en Europese context.....	64
	Hoofdstuk 3 : Netto-beleidsruimte en aanwending	66
1.	Netto-beleidsruimte 2012 initieel	66
1.1.	Van ontvangstendynamiek naar netto-beleidsruimte.....	66
1.2.	Van netto-beleidsruimte naar beleid	67
1.2.1.	Aanwending netto-beleidsruimte: tabel algemene toelichting (€ mln).....	68
1.2.2.	Aanwending netto-beleidsruimte: analyse SERV	69
2.	Uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid	71
2.1.	Wegvallen van eenmalige initiatieven voorgaande jaren.....	71
2.2.	Tijdelijke besparingsmaatregelen die aflopen.....	73
2.3.	Op kruissnelheid komen van nieuwe initiatieven	73
2.4.	Wegwerken betaalachterstand	74
2.5.	Impact van keuzes in 2012 op beleidsruimte 2013.....	74
3.	Invulling netto-beleidsruimte per beleidsdomein.....	76
4.	Beleidsruimte in breder perspectief	80
4.1.	Raming juni 2009 van vereiste inspanning	80
4.2.	Ex post analyse van vereiste inspanning voor evenwicht 2011.....	81
4.3.	Uitbreiding en aanwending netto-beleidsruimte in periode 2009-2011.....	82
4.4.	Jaarlijkse evolutie netto-beleidsruimte	83
	Bijlage 1: parameters normale groei: evolutie van juli 2011 tot januari 2012	85
	Bijlage 2: parameters Bijzondere Financieringswet: 2012 initieel en actualisatie.....	87
	Bijlage 3: raming structureel uitgavenniveau en saldo: september 2011	88
1.	Structureel toelaatbare uitgaven initiële begroting 2012.....	88
1.1.	Referentieuitgaven 2011.....	89
1.2.	Groeipad voor referentieuitgaven	91
1.3.	Inflatie-effect	92
1.4.	Correctie voor schulddoelstelling.....	92
1.5.	Eenmalige factoren.....	93

1.6.	Intresten	94
2.	Saldo vanuit structureel perspectief.....	94
2.1.	Relatief snelle ontvangstendynamiek	94
2.1.1.	Conjunctuur	95
2.1.2.	Inflatie-effect	95
2.1.3.	Overige parameters federale overdrachten	96
2.1.4.	Correctie voor parameters van 2011	96
2.1.5.	Voorzichtige inschatting gewestbelastingen	96
2.2.	Schulddoelstelling	97
2.3.	Normering op primaire uitgaven	97
	Bijlage 4: raming structureel uitgavenniveau 2012: actualisatie januari	98
1.	Structureel toelaatbare uitgaven	98
1.1.	Lagere referentieuitgaven 2011	98
1.2.	Lagere groeivoorzichten	99
1.3.	Sterke inflatie	100
1.4.	Schulddoelstelling	100
1.5.	Overige factoren	101
2.	Saldo vanuit structureel perspectief.....	101
2.1.	Tragere ontvangstendynamiek	101
2.1.1.	Conjunctuur	102
2.1.2.	Inflatie-effect	103
2.1.3.	Overige parameters federale overdrachten	104
2.1.4.	Correctie voor parameters van 2011	104
2.2.	Schulddoelstelling	105
2.3.	Normering op primaire uitgaven	105
	Bijlage 5: Structurele netto-beleidsruimte en ongewijzigd beleid.....	106
	Bijlage 6: Aanwending Aquafin-meevaller	110
	Lijst van tabellen	112

Inleiding

In juli 2011 heeft de SERV een advies gegeven over de begroting 2012 waarbij gepleit werd voor een structureel begrotingsbeleid vanaf 2012 en een concrete structurele begrotingsnorm werd voorgesteld.

Het eerste hoofdstuk van dit evaluatierapport bevat een evaluatie van de initiële begroting 2012, mede op basis van het begrotingsadvies van de SERV. Naast de vraag hoe de initiële begroting zich verhoudt tot een structureel begrotingsbeleid wordt ook uitvoerig ingegaan op de manier waarop de Vlaamse Regering ingespeeld heeft op de onzekere economische situatie van de laatste maanden. Dit eerste hoofdstuk is dus een terugblik op de voorbije maanden.

Het tweede hoofdstuk blikt vooruit naar de uitdagingen waarmee de Vlaamse Regering zal geconfronteerd worden bij de aanpassing van de begroting. Momenteel is het zeer moeilijk om te voorspellen met welke economische groei men moet rekening houden voor 2012. De SERV heeft echter op basis van de informatie die beschikbaar was op 1 januari een actualisatie van de begroting 2012 gemaakt. Hoewel de situatie tegen de effectieve begrotingscontrole aanzienlijk gewijzigd kan zijn, geeft dit wel al een indicatie van de uitdagingen waarmee de Vlaamse Regering geconfronteerd zal worden bij de voorbereiding ervan.

In een derde hoofdstuk presenteert de SERV zijn eigen analyse van de initiële uitgavenbegroting om zo duidelijk mogelijk de keuzes van de Vlaamse Regering in kaart te brengen. Daarbij wordt niet enkel ingezoomd op de nieuwe initiatieven, maar ook op de keuzes van de voorbije jaren waarmee de Vlaamse Regering in 2012 geconfronteerd wordt.

Krachtlijnen

1. Initiële begroting 2012: achterhaald door de feiten

In december 2011 werd de initiële begroting 2012 goedgekeurd. De goedgekeurde begroting verschilde nauwelijks van het ontwerp dat de Vlaamse Regering voorstelde bij de septemberverklaring. In een normaal jaar is dit de gewone gang van zaken, maar wegens de opmerkelijke verslechtering van de groeivoorzichten van 2012 sinds september is dit een opmerkelijke vaststelling. Op het moment dat de begroting werd goedgekeurd zag het er immers naar uit dat de Vlaamse ontvangsten in 2012 minstens € 350 mln lager zouden zijn dan ingeschreven in de begroting. Achteraf bleek dus dat de initiële begroting al bij de goedkeuring ervan was ingehaald door de feiten.

De evaluatie van de SERV geeft aan dat de Vlaamse Regering voldoende voorzichtig geweest is bij de begrotingsopmaak. In september was al duidelijk dat de economische vooruitzichten eerder zouden verslechteren dan verbeteren. Maar de spectaculaire vermindering van de groeivoorzichten die zich in het najaar voordeed, was niet voorspelbaar. Voorzichtig begroten betekent dat er voldoende marges ingebouwd worden, maar niet dat de beleidsruimte nodeloos wordt ingeperkt om voorbereid te zijn op het ergste. Een begroting kan immers ook té voorzichtig zijn. Op basis van de informatie die beschikbaar was in september 2011 heeft de Vlaamse Regering een goed evenwicht gevonden tussen de beide uitersten.

In de initiële begroting waren er buffers voorzien die een terugval van de ontvangstengroei met € 124 mln konden opvangen, wat overeenkomt met een economische terugval van 0,5%. Daarnaast zijn er ook aan uitgavenzijde een aantal buffers opgenomen om tegenvallers aan uitgavenzijde op te vangen voor € 185 mln.

De voorzichtige opmaak wil echter niet zeggen dat het ook vanuit structureel oogpunt een gezonde begroting is. Daarvoor had er in de eerste plaats een overschot moeten zijn van € 65 mln. Daarnaast had ook het KBC-dividend anders moeten aangewend worden. Aangezien dit dividend onzeker is en de komende jaren in ieder geval zal afnemen, mocht het zeker niet voor weerkerende uitgaven gebruikt worden, zoals nu gebeurd is.

Tussen het opstellen van de begroting in september en de goedkeuring van de begroting in december zijn de economische vooruitzichten voor 2012 stelselmatig verslechterd. Een groot deel van het politieke debat was gewijd aan de vraag hoe daar het best mee kon worden omgesprongen. Het antwoord op deze vraag is genuanceerd.

Van bij het begin van de begrotingsbesprekingen was het duidelijk dat een buffer aan ontvangstenzijde van € 124 mln onvoldoende zou zijn om de economische tegenvaller op te vangen. De Vlaamse Regering vond echter dat ook de buffers aan uitgavenzijde mochten gebruikt worden om de dalende ontvangsten op te vangen. In deze visie bedroeg de totale voorzichtigheidsmarge dus meer dan € 300 mln.

De uitgavenbuffers worden echter ingeschreven om tegenvallers aan uitgavenzijde op te vangen. Het is niet omdat de ontvangsten in 2012 tegenvallen dat het risico van tegenvallers aan uitgavenzijde plots vermindert. Beide soorten tegenvallers staan los van elkaar en moeten afzonderlijk geëvalueerd worden. Tijdens het najaar van 2011 was er geen nieuwe informatie die aanleiding gaf om de uitgavenbuffers aan te passen. Dat betekent dat het vanaf half november duidelijk was dat er bijsturing aan de begroting noodzakelijk was om de daling van de ontvangsten op te vangen.

Dit wil niet zeggen dat er meteen amendementen op de begroting moesten worden ingediend. Een amendement zou een krachtig signaal geweest zijn van de Vlaamse Regering dat het zich bewust was van de problemen, maar er waren ook nadelen aan verbonden. Zo was het risico reëel dat het amendement achterhaald zou zijn op het moment dat het werd ingediend. Een nieuwe raming na het amendement kon nog lager zijn, waardoor een nieuwe aanpassing zich meteen zou opdringen. Bovendien liet de snel evoluerende economische situatie weinig tijd aan de Vlaamse Regering om de uitgavenbegroting weloverwogen bij te sturen. Belangrijke ingrepen zouden zeer snel en zonder veel overleg moeten uitgevoerd worden.

Er waren dus goede redenen om geen amendementen in te dienden maar volwaardig bij te sturen door middel van een begrotingscontrole. Op dat moment zal er in ieder geval meer informatie beschikbaar zijn dan in het najaar van 2011. Niet alleen zullen de parameters van 2012 beter kunnen worden geschat, maar er zal ook meer duidelijkheid zijn over de evolutie van de betaalachterstand in 2011 en de mate waarin er buffers nodig zijn voor de risico's aan ontvangsten- en uitgavenzijde.

Toch mag de regering niet zomaar wachten tot de relevante informatie beschikbaar is. Er moet zo snel mogelijk politiek overleg zijn over de vraag of een bijsturing van de ontvangsten zal opgevangen worden door bijkomende ontvangsten, besparingsmaatregelen dan wel door het uitstellen van (een aantal) nieuwe initiatieven. Hierdoor worden de grote lijnen van de begrotingscontrole al vastgelegd en kunnen de gewenste nieuwe initiatieven al voorbereid worden nog voor de begrotingsaanpassing formeel wordt goedgekeurd.

2. Begrotingscontrole 2012

Traditioneel blikte de SERV in zijn evaluatierapport vooruit naar de eerste begrotingscontrole. Voor de begrotingscontrole van 2012 staat het vast dat het een grote uitdaging zal zijn om gepast te reageren op de gewijzigde situatie.

2.1. Begroten als goede huisvader

Om de kans te verkleinen dat ook de begrotingscontrole door de gewijzigde omstandigheden ingehaald wordt, is het van belang dat de Vlaamse Regering hiervoor rekening houdt met alle relevante parameters. Voor de raming van de federale overdrachten moet niet enkel de economische begroting beschikbaar zijn, maar ook de definitieve groeicijfers van 2011. De voorgaande jaren was over al deze parameters slechts in maart of zelfs begin april voldoende duidelijkheid. Waarschijnlijk zal deze informatie in 2012 sneller beschikbaar zijn aangezien ook de federale overheid zo snel mogelijk een begrotingscontrole wil doorvoeren. De SERV ondersteunt de intentie van

de Vlaamse Regering om reeds in februari een bijblad aan de begroting toe te voegen indien op dat moment de economische begroting al beschikbaar is en er nieuwe informatie is die toelaat de federale overdrachten opnieuw te ramen. Een volwaardige begrotingscontrole blijft nodig van zodra alle officiële parameters gekend zijn evenals andere belangrijke factoren (zoals de formele beslissing over het KBC-dividend dat in 2012 betaald zal worden).

Een goed begrotingsbeleid betekent ook dat de risicofactoren aan ontvangsten- en uitgavenzijde herbekeken worden om zo nodig de kredieten hiervoor aan te passen. Zoals reeds aangegeven is het niet wenselijk om de buffers aan uitgavenzijde zonder meer te schrappen. Enkel indien er voldoende nieuwe informatie is die aangeeft dat de buffers te groot waren geschat, kunnen ze verminderen.

Ten derde is het aangewezen om voorzichtig om te gaan met eenmalige ontvangsten. Bij begrotingscontrole gaat het enerzijds om het tijdelijke en nog onzekere KBC-dividend en anderzijds om een eenmalige ontvangst van Aquafin. Uit de voorlopige uitvoeringsgegevens blijkt dat de geplande verkoop van gronden aan Aquafin in 2011 niet volledig werd doorgevoerd zoals gepland. Hierdoor zijn de ontvangsten in 2011 lager dan voorzien en kan Vlaanderen in 2012 op een eenmalige meevaller rekenen van € 61 mln. Aangezien er in de initiële begroting geen buffer voorzien is voor het onzekere KBC-dividend, is het vanuit een gezond begrotingsbeleid aangewezen om deze meevaller aan te wenden als provisie voor de onzekerheid met betrekking tot dit dividend. Op het moment dat er zekerheid is over het effectieve bedrag van het toegekend dividend in 2012 kan deze provisie aangewend worden voor eenmalige uitgaven.

Hoe dan ook zal het bij de begrotingscontrole bespaard moeten worden. Daarbij is het voor de sociale partners van belang dat er niet bezuinigd wordt op groeibevorderende uitgaven zoals bijvoorbeeld beroepsopleiding, innovatiesteun ...

2.2. Beperkte groei en keuzes uit verleden noodzaken tot ingrepen

Omwille van de onzekere economische situatie is het bijzonder moeilijk om nu al een indicatie te geven van de budgettaire inspanning die zal moeten worden geleverd. De SERV heeft wel een actualisatie van de begroting 2012 doorgevoerd op basis van de informatie die beschikbaar was op 1 januari 2012. Ons uitgangspunt is dat de economische groei voor 2012 0,5% bedraagt, maar ook een quasi-stilstand van de economische groei is mogelijk. Er moet dus een voorzichtigheidsmarge worden ingebouwd.

Uit deze oefening blijkt dat de Vlaamse Regering voor € 383 mln ingrepen zal moeten verrichten indien ze vasthoudt aan een evenwichtsbegroting en daarbij voldoende voorzichtigheidsbuffers inschrijft. Deze inspanning is voornamelijk het gevolg van de verslechterde economische vooruitzichten, maar heeft ook te maken met het begrotingsbeleid dat de voorbije jaren gevoerd is.

- De belangrijkste bemerking is dat de extra beleidsruimte die vrijkwam bij de begrotingscontrole 2011 niet aangewend werden voor eenmalige uitgaven maar wel voor weerkerende uitgaven. In zijn evaluatierapport van januari 2011 had de

SERV expliciet aanbevelen om voldoende eenmalige uitgaven te voorzien in 2011 om op die manier het wegvallen van de eenmalige ontvangst van Aquafin minstens gedeeltelijk op te vangen. Door onvoldoende eenmalige uitgaven in de begroting van 2011 in te schrijven, heeft de Vlaamse Regering reeds in 2011 een beslag gelegd op de beleidsmogelijkheden van 2012.

- Daarnaast heeft de regering de voorbije jaren een aantal nieuwe initiatieven genomen waarvan de budgettaire impact in 2012 groter is dan in 2011. In het totaal nemen de uitgaven hierdoor toe met € 50 mln. Belangrijk hierbij is de toename van de beschikbaarheidsvergoedingen met € 18 mln in de begroting 2012.
- Een derde en laatste bemerking betreft de dotaties aan de Vlaamse Maatschappij voor Sociale Woningbouw (VMSW) en het Vlaams Woningfonds (VWF). In 2010 verminderde de Vlaamse Regering de dotaties aan deze instellingen als een tijdelijke besparingsmaatregel. Dit was mogelijk omdat er binnen deze niet-geconsolideerde instellingen nog reserves waren. De maatregel was echter tijdelijk waardoor deze dotaties in 2012 opnieuw toenemen met € 55 mln.

Door deze beslissingen uit het verleden heeft de Vlaamse Regering de netto-beleidsruimte van 2012 in belangrijke mate ingevuld en zal de Vlaamse Regering genoodzaakt zijn om extra maatregelen te treffen bij de begrotingscontrole.

Voor 2012 kan deze situatie niet meer gewijzigd worden. Wel is de SERV van oordeel dat de Vlaamse Regering de keuzes bij de begrotingscontrole niet enkel moet bekijken in het licht van de begroting 2012, maar ook oog moet hebben voor de impact op de komende jaren. Idealiter gebeurt dit aan de hand van een meerjarenraming. De Vlaamse Regering heeft echter aangekondigd om de eerstvolgende meerjarenraming slechts bij de begrotingsopmaak van 2013 op te stellen. Bij de begrotingscontrole dient de Vlaamse Regering in ieder geval voldoende transparant te zijn over de impact van haar keuzes voor de komende jaren.

2.3. Structureel begroten: saldo afhankelijk van economische conjunctuur

Een evenwichtsbegroting houdt per definitie vast aan het evenwicht, los van economische omstandigheden of andere factoren.

Bij een structureel begrotingsbeleid wordt het uitgavenniveau bepaald in functie van de toekomstige ontvangsten en niet zozeer in functie van de huidige ontvangsten, die conjunctuurgevoelig zijn. Het voordeel is dat er een grotere zekerheid is over de toelaatbare uitgaven en de noodzakelijke ingrepen. Het saldo wordt daarentegen wel afhankelijk van de specifieke omstandigheden van een bepaald jaar, onder meer van de conjuncturele evolutie.

Op basis van de informatie die beschikbaar was op 1 januari 2012 en op basis van de norm zoals uitgewerkt in het advies van juli 2011, leidt de structurele begrotingsnorm tot een toelaatbaar uitgavenniveau van € 26.720 mln. Om rekening te houden met de economische onzekerheid moet er een voorzichtigheidsmarge ingebouwd worden van € 35 mln. Dit betekent dat er voor € 26.685 mln effectieve uitgaven kunnen worden ingeschreven. Zolang de economische groei van 2012 zich tussen 0% en 0,5%

situeert, is het niet nodig om bijkomende ingrepen te doen, precies omwille van de voorzichtigheidsmarge. Het volstaat dan om de conjunctuurbuffer te schrappen.

Bij een economische groei van 0,5% leidt dit resultaat tot een tekort van € -39 mln terwijl een 0-groei zou leiden tot een tekort van € -136 mln.

Een opvallende vaststelling is dat de structurele begrotingsnorm bij een economische groei van 0,5% tot een tekort van slechts € 39 mln leidt. Op het eerste gezicht is het vreemd dat het tekort zo klein is in een jaar met een zeer beperkte economische groei.

- Indien we enkel rekening houden met de conjuncturele schommelingen, zou er inderdaad een tekort van € 202 mln mogelijk zijn zonder dat dit tekort de gezondheid van de Vlaamse financiën in het gedrang zou brengen. Het resultaat wordt in 2012 echter ook bepaald door andere elementen die het conjunctureel effect compenseren. Zo past de federale overheid een correctie toe voor het bedrag dat het jaar ervoor teveel of te weinig betaald werd omwille van ramingsfouten, de zogenaamde verrekeningen. In 2011 heeft de federale overheid € 115 mln te weinig doorgestort naar Vlaanderen, dus zal er in 2012 een correctie volgen voor hetzelfde bedrag. Vanuit structureel perspectief mag dit bedrag niet omgezet worden in uitgaven. Indien deze correctie immers in 2012 wordt aangewend, dan zou dat betekenen dat Vlaanderen minder mag uitgeven op het moment dat er een negatieve correctie is. Vanuit de doelstelling dat de uitgaven zo gelijkmatig mogelijk moeten toenemen in een structureel begrotingsbeleid is dit niet wenselijk. Doordat de verrekening niet wordt meegeteld, wordt het tekort dus kleiner.
- Daarnaast moet er voor een gezond begrotingsbeleid ook een extra inspanning gebeuren voor de afbouw van de schuld. De structurele begrotingsnorm van de SERV houdt in dat de Vlaamse schuld tegen 2020 wordt afgebouwd via een gelijkmatige spreiding van deze inspanning. Voor 2012 betekent dit een inspanning van € 70 mln, waardoor het tekort verder afneemt.
- Tenslotte zijn er nog een aantal andere elementen die tot gevolg hebben dat het tekort nog € 21 mln hoger mag zijn. Het gaat vooral over de toename van de intrestlasten die niet genormeerd worden.

Samengevat kan het toelaatbaar tekort van 2012 dus door de volgende elementen verklaard worden

Conjunctuur (1):	€ -202 mln
federale correctie (2)	€ 115 mln
schulddoelstelling (3)	€ 70 mln
rest (vnl intrestlast) (4)	€ -21 mln

Totaal (= 1 + 2 + 3 + 4): € -39 mln

Indien de economische groei in 2012 niet 0,5% zou bedragen maar wel 0%, verhoogt vooral het negatieve conjuncturele effect waardoor er vanuit de structurele begrotingsnorm een tekort van € 136 mln mogelijk is.

2.4. Structureel begroten: minder ingrepen nodig

Bij een evenwichtsbegroting zouden er € 383 mln ingrepen nodig zijn om bij een economische groei van 0,5% een begroting in evenwicht te garanderen. Bij een structureel begrotingsbeleid zijn er minder ingrepen nodig, namelijk € 271 mln.

Een structureel begrotingsbeleid leidt dus tot een inspanning die € 113 mln¹ kleiner is, terwijl het tekort slechts € 39 mln kleiner is.

De verklaring hiervoor is dat de voorzichtigheidsmarge bij een evenwichtsbegroting duidelijk groter moet zijn dan bij een structureel begrotingsbeleid. Een neerwaartse aanpassing van de economische groeiprognozes van 2012 met 0,5% betekent dat de ontvangsten met € 131 mln zouden afnemen. Bij een evenwichtsbegroting betekent een vermindering van de ontvangsten dat de uitgaven in eenzelfde mate moeten afnemen. Om te vermijden dat er na de indiening van de begrotingscontrole nog moet worden bijgestuurd, lijkt een voorzichtigheidsmarge van € 108 mln aannemelijk in een evenwichtsbegroting, althans op basis van de informatie die in het begin van het jaar beschikbaar was.

Ook bij een structureel begrotingsbeleid is een voorzichtigheidsmarge nodig, maar die is aanzienlijk kleiner. Een vermindering van de economische groeiprognozes met 0,5% kan volledig opgevangen worden door een conjunctuurbuffer in te schrijven van € 34 mln of € 74 mln minder dan bij een evenwichtsbegroting. Een tegenvallende conjuncturele evolutie in 2012 wordt immers niet enkel opgevangen door de uitgaven in 2012 aan te passen, maar ook door de uitgaven van de komende jaren neerwaarts te herzien. Voor de houdbaarheid van de Vlaamse overheidsfinanciën op termijn is dit neutraal.

Doordat de voorzichtigheidsmarge kleiner mag zijn kan een groter deel van de ontvangsten aangewend worden voor andere uitgaven. Vertaald naar een besparingscontext betekent dit dat er € 74 mln minder ingrepen nodig zijn. Gecombineerd met het toegelaten tekort van € 39 mln zijn er volgens de structureel begrotingsnorm € 113 mln minder ingrepen nodig dan bij een evenwichtsbegroting.

2.5. Concrete toepassing van structurele norm bij begrotingscontrole 2012

In wat voorafging werd de structurele norm zoals uitgewerkt in juli 2011 rechtstreeks toegepast. Voor de toepassing van een structureel begrotingsbeleid bij de begroting 2012 is het tevens nodig om enerzijds rekening te houden met de toekomstige uitdagingen en anderzijds een specifieke aanwending te voorzien voor de Aquafin-meevaller.

¹ Om de leesbaarheid te bevorderen worden er geen cijfers na de komma opgenomen. Hierdoor komt het bedrag van € 113 mln niet overeen met het verschil tussen € 383 mln en € 271 mln. Dit geldt ook voor sommige andere bedragen in dit rapport.

2.5.1. Toekomstige uitdagingen

Een structureel begrotingsbeleid heeft tot doel om het uitgavenniveau in een bepaald jaar niet enkel te laten afhangen van de ontvangsten van het jaar zelf, maar wel van de normale ontvangstendynamiek van de komende jaren. Op zich heeft dit tot gevolg dat de globale beleidsruimte over de jaren heen min of meer overeenkomt bij een evenwichtsbegroting en een structureel begrotingsbeleid, zij het dat de spreiding over de jaren heen verschilt zodat er vanuit structureel begrotingsbeleid in bepaalde jaren een tekort mag zijn en in andere jaren een overschot nodig is.

De structurele norm die de SERV heeft uitgewerkt heeft echter niet enkel tot doel om de ontvangstenschommelingen op te vangen, maar ook om nu reeds in te spelen op toekomstige uitdagingen. Indien de Vlaamse Regering nu al weet dat de beleidsruimte van de komende jaren minder groot zal zijn dan momenteel het geval is, moet dit een effect hebben op de beleidsruimte van 2012, zo niet zal de toekomstige beleidsruimte onvermijdelijk kleiner zijn dan nu het geval is. In het voorstel dat de SERV in juli 2011 uitgewerkt heeft werd reeds één belangrijke toekomstige uitdaging meegenomen: om de noodzakelijke inspanning voor een schuldenvrij Vlaanderen gelijkmatig te spreiden is het nodig dat Vlaanderen in 2012 reeds een inspanning levert van € 70 mln.

Naast deze uitdaging zijn er echter nog andere uitdagingen die op ons afkomen. Zo zal de beleidsruimte waarover Vlaanderen beschikt veranderen omwille van de zesde staatshervorming. Bovendien zal er een extra inspanning gevraagd worden van Vlaanderen om ervoor te zorgen dat er op Belgisch niveau een begrotingsevenwicht kan worden bereikt tegen 2015. Ook in het kader van de vergrijzing zullen de beleidsmogelijkheden aan Vlaanderen de komende jaren kleiner zijn dan momenteel het geval is.

Het is belangrijk om deze toekomstige uitdagingen te integreren in de structurele begrotingsnorm. De structurele begrotingsnorm in 2012 voorziet al een aantal inspanningen om toekomstige uitdagingen op te vangen. Enerzijds wordt er in 2012 een inspanning verricht voor het wegwerken van de betaalachterstand. Hierdoor zal er de komende jaren beleidsruimte vrijkomen. Anderzijds moet ook het voorstel van de SERV over de aanwending van de Aquafin-meevaller in dat licht beschouwd worden.

Momenteel is de impact van de toekomstige uitdagingen echter nog onvoldoende duidelijkheid evenals de consequentie ervan voor de vereiste inspanning in 2012.

De SERV neemt zich in ieder geval voor om in zijn volgende publicatie de norm verder te verfijnen om deze toekomstige uitdagingen in de mate van het mogelijke te integreren in de structurele begrotingsnorm.

2.5.2. Aquafin-meevaller en KBC-dividend

Voor de KBC-middelen werd er bij de initiële begroting 2012 geen provisie ingeschreven in afwachting van meer zekerheid over de KBC-middelen hoewel dit wenselijk was in de mate dat hierover onzekerheid bestaat. Op 1 januari 2012 is het helemaal niet zeker dat KBC een dividend zal uitbetalen in 2012 zoals voorzien in de begroting. Aangezien dit risico bestaat, acht de SERV het aangewezen om hiervoor een provisie te voorzien.

De eenmalige Aquafin-middelen bieden echter een opportuniteit om hiervoor een buffer te voorzien van € 61 mln. Eerder dan deze meevaller zonder meer aan te wenden voor eenmalige uitgaven zoals in principe mogelijk in een structureel begrotingsbeleid, dient hiermee een buffer ingeschreven te worden voor de mogelijkheid dat het KBC-dividend in 2012 niet uitbetaald wordt. Op het moment dat hierover voldoende zekerheid zou is, kan deze provisie aangewend worden voor eenmalige uitgaven.

In het kader van de toekomstige uitdagingen is het in ieder geval belangrijk dat het gaat om uitgaven die nog niet opgenomen zijn in de initiële begroting. De Aquafin-meevaller mag volgens de SERV niet aangewend worden om minder ingrepen te verrichten dan indien deze meevaller zich niet had voorgedaan.

Hoofdstuk 1: Initiële begroting 2012: voorzichtig maar structureel niet echt gezond en achterhaald door de feiten

Eind december werd de Vlaamse begroting goedgekeurd in het Vlaams Parlement. Op dat moment was het duidelijk dat de ontvangstenbegroting niet meer realistisch was en dat er een grondige bijsturing nodig zou zijn bij een eerste begrotingscontrole. De vraag is dan of de initiële begroting wel voldoende voorzichtig is opgesteld. Uit het eerste deel van dit hoofdstuk blijkt dat dit het geval was.

In het tweede deel gaan we in op de vraag hoe de ingediende begroting zich verhoudt tot een structureel begrotingsbeleid. De keuze voor een begrotingsevenwicht in 2012 lijkt in te gaan tegen het principe van een structureel begrotingsbeleid. Uit de analyse van de initiële begroting vanuit een structureel perspectief blijkt echter dat de uitgaven min of meer overeenkomen met het structureel uitgavenniveau dat wenselijk is om te kunnen spreken van een structureel gezonde begroting. Het feit dat de eenmalige ontvangst van KBC niet expliciet wordt toegewezen aan een provisie voor eenmalige uitgaven vergt wel bijsturing.

Nadien werd de begroting echter geconfronteerd met dalende prognoses voor de economische groei. Een laatste vraag is dan ook of de Vlaamse Regering in december geen amendement moest indienen om de begroting alsnog te wijzigen. Het antwoord op deze vraag is genuanceerd.

Een bijsturing van de begroting in december zou een krachtig signaal geweest zijn dat de regering zich bewust was van de uitdaging en dat ze er alert op kon reageren. Maar ook de bijsturing zou op haar beurt weer snel achterhaald kunnen worden, en dan zou er nog een aanpassing moeten volgen.

Een aanpassing door middel van een (vervroegde) begrotingscontrole heeft als voordeel dat de keuzes meer weloverwogen gebeuren en dat de regering beschikt over meer recente informatie. Wel kan de Vlaamse Regering zich niet veroorloven om de keuzes pas te maken op het moment dat alle onzekerheden verdwenen zijn. Het staat nu al vast dat er ingrepen nodig zijn. Om ervoor te zorgen dat de begrotingscontrole het gewenste resultaat behaalt, moet de Vlaamse Regering zo snel mogelijk met de voorbereidingen beginnen. Door een bijblad bij de begroting 2012 te voorzien zou de Vlaamse Regering hieraan tegemoet kunnen komen.

1. Begroting 2012: een voorzichtige begroting...

Midden september raamde de Vlaamse Regering de economische groei voor 2012 op 1,6%. Hiervoor baseerde ze zich, net als de voorgaande jaren, op de laatste ramingen van het Federaal Planbureau. Drie maanden later, bij de bespreking van de begroting in het parlement, bleek deze raming veel te optimistisch te zijn. Op dat moment ging

men ervan uit dat de groei in 2012 maximaal 0,5% zou bedragen en sloot men de mogelijkheid van 0,0% niet uit.

Deze spectaculaire terugval kon geenszins vermoed worden bij begrotingsopmaak in september. Op dat moment hield de Vlaamse Regering er wel al rekening mee dat de economische groeiprognoze van 1,6% wel eerder een bovengrens dan een realistische schatting zou kunnen zijn. In een evenwichtsbegroting leidt een daling van de ontvangsten onvermijdelijk tot een even grote daling van de uitgaven. Om eventuele besparingsmaatregelen bij begrotingscontrole te vermijden of minstens te beperken heeft de Vlaamse Regering ervoor gekozen om een voorzichtigheidsmarge in te bouwen, niet enkel door de ontvangsten voorzichtig te ramen maar ook door een conjunctuurbuffer op te nemen aan uitgavenzijde.

Bij de federale overdrachten (1.1. Federale overdrachten) is er een ogenschijnlijk grote groei van 5,0% doordat Vlaanderen in 2011 te weinig ontvangen heeft van de federale overheid en er dus een aanzienlijke correctie moet gebeuren die pas in 2012 zal uitbetaald worden (verrekening). Daarnaast is er ook een beperkte voorzichtigheidsmarge ingebouwd van € 26 mln door niet uit te gaan van de officiële parameters.

Bij de eigen ontvangsten (1.2. Eigen ontvangsten) is de voorzichtigheid ingebouwd door de gewestbelastingen voorzichtig te schatten.

Aan uitgavenzijde (1.3. Uitgavenbegroting met buffers) werden er enerzijds buffers voorzien om een antwoord te kunnen bieden op onverwachte toenames van bepaalde uitgavenposten en anderzijds werd er een conjunctuurprovisie ingeschreven om een beperkte terugval van de federale overdrachten op te vangen.

1.1. Ontvangstenbegroting algemeen

Tabel 1: Ontvangstenbegroting 2012INI versus 2011BC (€ mln)

	2011 BC	2012 INI	evolutie	%
Federale overdrachten (1)	19.096	20.041	945	105,0%
<i>belastingoverdrachten</i>	18.078	18.969	891	104,9%
<i>correctie belastingoverdrachten t-1</i>	151	187	36	124,0%
<i>overige dotaties</i>	864	881	17	102,0%
<i>correctie dotaties t-1</i>	3	4	1	138,6%
Eigen ontvangsten (2)	6.799	6.889	90	101,3%
<i>gewestbelastingen</i>	4.801	5.051	250	105,2%
<i>Instellingen</i>	1.440	1.275	-165	88,5%
<i>overige</i>	558	564	5	100,9%
Totaal (3 = 1 + 2)	25.894	26.930	1.036	104,0%

De geconsolideerde Vlaamse ontvangsten bedragen in de initiële begroting € 26,93 mld. Dat is een toename van € 1.036 mln of exact 4% ten opzichte van de begrotingscontrole 2011. Uitgaande van een inflatie van 2% en een economische groei

van 1,6% lijkt dit geenszins een voorzichtige begroting. Een gecombineerd effect van deze twee parameters geeft immers een groeipercentage van 3,6% i.p.v. 4,0%. Bovendien verminderen de inkomsten van de instellingen aangezien de eenmalige ontvangst van de verkoop van gronden aan Aquafin wegvalt. Mochten we ervan uitgaan dat de dynamiek van de Vlaamse ontvangsten uitsluitend bepaald wordt door economische groei, inflatie en eenmalige factoren, hadden we een groei verwacht van minder dan 3% in plaats van een groei van 4%.

Uit de analyse van de ontvangstencategorieën blijkt echter dat het om een realistische en zelfs voorzichtige ontvangstenraming gaat.

1.2. Federale overdrachten

De federale overdrachten bestaan enerzijds uit de gedeelde en samengevoegde belastingen (belastingoverdrachten) en anderzijds uit de overige dotaties. De evolutie van deze beide ontvangstengroepen wordt niet enkel bepaald door de parameters van het jaar zelf, maar ook doordat de federale overheid in 2012 een bedrag zal uitbetalen als correctie voor de te lage overdrachten in 2011 (correctie t-1, de zogenaamde verrekeningen).

Tabel 2: Federale overdrachten 2011 BC versus 2012 INI (€ mln)

	2011 BC	2012 INI	evolutie	%
Federale overdrachten (1)	19.096	20.041	945	105,0%
<i>belastingoverdrachten</i>	<i>18.078</i>	<i>18.969</i>	<i>891</i>	<i>104,9%</i>
<i>correctie belastingoverdrachten t-1</i>	<i>151</i>	<i>187</i>	<i>36</i>	<i>124,0%</i>
<i>overige dotaties</i>	<i>864</i>	<i>881</i>	<i>17</i>	<i>102,0%</i>
<i>correctie dotaties t-1</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>1</i>	<i>138,6%</i>

De evolutie van de overige dotaties is beperkt. Deze dotaties worden volgen in belangrijke mate de inflatie en een toename van 2,0% komt dan ook overeen met een normale evolutie. De stijging met 38,6% omwille van de correctie voor de dotaties van 2011 komt in absolute termen overeen met een toename van € 1 mln en vergt dan ook geen verdere toelichting.

Opvallender is dat de belastingoverdrachten toenemen met 4,9%. De belastingoverdrachten zijn de gedeelde en samengevoegde belastingen die de federale overheid doorstort aan de gewesten en gemeenschappen. De groei ervan wordt in belangrijke mate bepaald door de economische groei en inflatie. Een toename van 4,9% overstijgt in belangrijke mate het gecombineerd effect van deze twee factoren. De belangrijkste verklaring hiervoor is dat de overdrachten in 2011 te laag ingeschat waren. Dit vertaalt zich niet enkel in een hoge correctie voor de belastingoverdrachten van t-1 (€ 187 mln), maar ook in een sterke toename van de overdrachten zelf.

In eerste instantie gaan we na welke parameters de Vlaamse Regering gehanteerd heeft en vervolgens geven we aan hoe de relatief sterke toename van 4,9% verklaard kan worden.

1.2.1. Keuze van parameters en conjunctuurbuffer

Voor de raming van de belastingoverdrachten baseert Vlaanderen zich traditioneel op de parameters die ook de federale overheid hanteert. Voor de economische groei (1,6%) en inflatie (2,0%) gaat het om de economische begroting die het Federaal Planbureau opstelt. Voor de overige parameters worden de gegevens van de FOD Financien overgenomen.

Dit is in overeenstemming met de methode die de Vlaamse Regering de voorbije jaren ook gehanteerd heeft en die zowel door het Rekenhof als door de SERV aanbevolen wordt. Het voordeel hiervan is dat de raming gebeurt op basis van informatie van een officiële instelling op een tijdstip dat jaarlijks vergelijkbaar is. Een bijkomend argument om de ramingen van de economische begroting over te nemen is dat ook de federale overheid deze ramingen hanteert om de doorstorting van de middelen uit de Bijzondere Financieringswet op te berekenen. Aangezien deze middelen meer dan 70% vormen van de Vlaamse ontvangsten in 2012 is het alvast voor deze middelen aangewezen om de federale groeiramingen over te nemen. Dit biedt het voordeel dat de federale overdrachten ook effectief overeenstemmen met wat er in de Vlaamse begroting is ingeschreven, althans tot de eerste federale begrotingscontrole.

Het hanteren van een groeiprognose voor 2012 van 1,6% was dus een correcte keuze van de Vlaamse Regering. De regering was er zich reeds in september van bewust dat dit groeipercentage misschien te optimistisch was en dat de onzekerheid die in de lucht hing zich kon vertalen naar een negatieve bijstelling van de groeiparameter. Daarom werd er een conjunctuurprovisie voorzien van € 40 mln (zie 1.3 uitgavenbegroting met buffers). De conjunctuurprovisie is een deel van de ontvangsten dat niet bestemd wordt voor uitgaven. De regering had eveneens een begroting kunnen opstellen met een overschot van € 40 mln om deze veiligheidsmarge in te bouwen. Door expliciet een conjunctuurprovisie op te nemen wou de Vlaamse Regering echter het signaal geven dat deze provisie kon worden aangewend voor beleidsuitgaven indien ze niet nodig zou blijken, zodat er een begroting in evenwicht kon worden ingediend in overeenstemming met de regeringsafspraken.

De provisie van € 40 mln volstaat om het effect van een groeivertraging van 0,2%-punt bij de federale overdrachten op te vangen. Dit leek een aannemelijke marge op dat moment want ook het IMF ging in zijn World Economic Outlook van 20 september uit van een groei van 1,5% voor de Belgische economie in 2012. Toch hield de Vlaamse Regering rekening met het feit dat de economische groei nog een beetje lager zou uitvallen. Er was dus een zekere voorzichtigheidsmarge ingebouwd voor een conjuncturele terugval.

Naast de economische groei en inflatie waarvoor de economische begroting als uitgangspunt dient, zijn er nog andere parameters die een belangrijke impact hebben op de federale overdrachten. De gemeenschapsmiddelen groeien gedeeltelijk mee met de evolutie van de jongeren in de Franstalige Gemeenschap (denataliteitscoëfficiënt) en worden mee verdeeld op basis van de verhouding van de Vlaamse leerlingen ten opzichte van de totale leerlingenpopulatie (leerlingenverdeling). Daarnaast wordt zowel de verdeling van de gemeenschapsmiddelen als de gewestmiddelen mede bepaald door de personenbelasting per gemeenschap of gewest (fiscale capaciteit). Voor deze parameters hanteert de Vlaamse Regering over het algemeen de ramingen van de FOD Financiën die deze parameters ongeveer gelijktijdig met de economische

begroting raamt. Midden september 2012, dus voor de septemberverklaring, waren deze parameters bekend. Vreemd genoeg heeft de Vlaamse Regering voor deze parameters nog oude ramingen gebruikt, namelijk de ramingen die ook gehanteerd werden in het voorjaar bij de begrotingscontrole van 2011 voor de meerjarenraming.

Tabel 3: Parameters belastingoverdrachten, officieel september 2011 versus 2012 initiële begroting

	sep/11	2011 INI	verschil
Fiscale capaciteit	63,03%	63,01%	-0,02%
denataliteitscoëfficiënt	104,08%	103,93%	-0,15%
leerlingenverdeling	56,68%	56,52%	-0,15%

Waarom deze nieuwe parameters niet toegepast werden bij het opstellen van de initiële begroting 2011 is niet duidelijk. Net zoals voor de inflatie en economische groei is het aangewezen dat de Vlaamse overheid identieke parameters gebruikt als de federale overheid om de federale overdrachten te ramen. Het effect ervan is wel dat de Vlaamse raming van de federale overdrachten € 26 mln lager was dan de officiële raming van de FOD Financiën.

Bij de bespreking in de commissie heeft de minister gewezen op het feit dat er nieuwe parameters waren, maar er werd geen amendement ingediend om deze parameters toe te passen. Dit zou echter de gepaste werkwijze geweest zijn, waarbij tegelijkertijd deze toename vertaald zou worden naar de uitgavenbegroting (bijvoorbeeld een verhoging van de conjunctuurprovisie) of het saldo.

1.2.2. Verklarende factoren voor groeicijfer van 4,9%

De groei van de belastingoverdrachten met € 891 mln of 4,9% overstijgt in belangrijke mate het gecombineerd effect van inflatie en economische groei. Dit heeft te maken met verschillende factoren. De belangrijkste reden is het feit dat de federale overheid in 2011 is uitgegaan van te pessimistische parameters voor de raming van de overdrachten. Dit wordt op twee manieren gecorrigeerd bij de begrotingsopmaak 2012. Het meest duidelijk komt dit naar voren doordat er een bedrag van € 187 mln zal worden overgemaakt aan Vlaanderen in 2012 als correctie voor de verkeerde inschatting van de overdrachten die in 2011 hebben plaatsgevonden, de zogenaamde verrekening. Dit bedrag bepaalt echter niet de toename van 4,9% maar is opgenomen in een aparte categorie (correctie belastingoverdrachten t-1, zie 1.1.3).

Onrechtstreeks speelt deze correctie echter wel een belangrijke rol in de sterke toename. Om de belastingoverdrachten van 2012 te ramen vertrekt de federale overheid immers niet van de bedragen die zijn opgenomen in de begrotingscontrole, maar wel van de geactualiseerde bedragen op basis van de meest recente parameters die beschikbaar zijn in september. Indien de belastingoverdrachten van 2011 in september geraamd waren, zouden deze € 187 mln hoger zijn dan geraamd bij de begrotingscontrole in april. De belastingoverdrachten van 2011 worden daarom met € 187 mln verhoogd vooraleer de parameters van 2012 toe te passen.

Dit is veruit de belangrijkste factor die deze sterke toename verklaart. Daarnaast zijn er nog factoren die van belang zijn om de groei te verklaren. De laatste jaren wordt er in

de algemene toelichting telkens een tabel gepubliceerd van het effect dat de verschillende parameters hebben op de evolutie van de federale overdrachten. In de parlementaire bespreking van de begroting 2012 is herhaaldelijk verwezen naar die sensitiviteitsanalyse en in het bijzonder de impact van de BBP-parameter op de overdrachten, namelijk een toename/vermindering van € 20 mln per 0,1%-punt economische groei in 2012. Uit de tabel die de Vlaamse administratie publiceert blijkt dat de impact van de overige parameters echter niet te verwaarlozen is.

In wat volgt hebben we de sensitiviteitsanalyse vertaald naar de impact die de verschillende parameters op zich hebben gehad op de toename van de federale overdrachten in 2012.

Tabel 4: Verklarende factoren voor groei belastingoverdrachten 2012/NI

	€ mln	%
correctie belastingoverdrachten t-1	187	1,0%
BBP	314	1,7%
Inflatie	372	2,1%
Fiscale Capaciteit	-31	-0,2%
Denataliteit	41	0,2%
Leerlingenverdeling	-32	-0,2%
extra Lambermont-effect	19	0,1%
rest	21	0,1%
Totaal	891	4,9%

De **BBP-groei** van 1,6% vertaalt zich in een groei van 1,7%. Reden hiervoor is dat het groeipercentage niet enkel op de middelen van vorig jaar van toepassing is, maar ook op de correctie voor 2011.

De **inflatie** verklaart 2,1%, wat hoger is dan de inflatie zelf omdat er ook een inflatie-effect is op de correctie voor vorig jaar.

De **fiscale capaciteit** neemt lichtjes af in 2012 ten opzichte van 2011. Dit stemt overeen met de trend die de laatste jaren waargenomen wordt. Deze vermindering leidt tot € 31 mln minder inkomsten, wat het groeipercentage van 4,9% voor -0,2% bepaalt.

De toewijzing van de onderwijsmiddelen door middel van de BTW-overdrachten aan de gemeenschappen wordt onder meer bepaald door de denataliteitscoëfficiënt en de leerlingenverdeling.

Het eerst element is de zogenaamde **denataliteitscoëfficiënt**. De Bijzondere Financieringswet bepaalt dat de toename van de gemeenschapsmiddelen mede bepaald wordt door de evolutie van de minderjarigen in België. De concrete toepassing ervan heeft tot gevolg dat momenteel de evolutie van de Franstalige minderjarigen een impact heeft op de globale som van belastingen die aan de gemeenschappen wordt uitgekeerd. De denataliteitscoëfficiënt zou in 2012 hoger liggen dan in 2011 waardoor de Vlaamse ontvangsten toenemen met € 41 mln alleen al omwille van deze evolutie, wat overeenkomt met 0,2% van de totale dynamiek. Dit wordt nagenoeg integraal gecompenseerd doordat de verdeling van de gemeenschapsmiddelen minder positief voor Vlaanderen uitvalt dan in 2011. Deze verdeling gebeurt op basis **van de leerlingenverdeling** en daar is er een negatieve evolutie vast te stellen in Vlaanderen.

Indien er geen toename zou zijn van de denataliteitscoëfficiënt zou Vlaanderen € 32 mln minder ontvangen omdat er in verhouding minder Vlaamse leerlingen zijn dan vorig jaar.

Een laatste element is dat er in 2012 nog een laatste keer een extra impuls komt omwille van de **Lambermont-akkoorden**. Er wordt geen extra forfaitair bedrag meer toegekend aan Vlaanderen in 2012 zoals de voorgaande jaren (Lambermont-turbo). Doordat de Lambermont-middelen vanaf 2012 niet meer voor 90% maar voor 100% op basis van de fiscale capaciteit worden verdeeld is er nog een laatste keer een extra impuls van € 19 mln of 0,1%. De verdeelsleutel op basis van de fiscale capaciteit is immers duidelijk voordeliger voor Vlaanderen dan die op basis van de leerlingverdeling.

De combinatie van alle voorgaande factoren leidt nog niet tot een toename van 4,9%. Er is nog een **restfactor** van € 21 mln. Deze restfactor heeft te maken met het feit dat de bovenstaande analyse geen rekening houdt met de gecombineerde impact van de factoren.

1.2.3. Correctie voor overdrachten van t-1

De groei van de federale overdrachten in hun totaliteit is nog groter dan 4,9%, ondanks het feit dat de federale dotaties slechts toenemen met 2,0%. Reden hiervoor is dat er nog een extra bedrag van € 187 mln wordt overgemaakt als correctie voor de effectieve belastingenoverdrachten die in 2011 hebben plaatsgevonden. Deze waren immers te pessimistisch ingeschat waardoor er in 2012 nog een positieve correctie van € 187 mln moet gebeuren. Ook voor de dotaties voor het Kijk- en Luistergeld bij de federale dotaties moet er een correctie gebeuren van € 4 mln.

In het totaal gaat het dus om een correctie van € 191 mln. Deze correcties worden ook wel “verrekeningen” genoemd. De belangrijkste reden voor de hoge correctie in 2012 is de versnelde inflatie op het einde van 2011. Bij de begrotingscontrole ging men nog uit van een inflatie van 2,7% in 2011 terwijl de inflatie uiteindelijk 3,5% is gebleken.

Ten opzichte van de begrotingscontrole is er geen verhoging met € 191 mln, aangezien er in de begroting 2011 ook al een correctie was opgenomen voor 2010 van € 154 mln. Het netto-effect is dus € 37 mln. Toevallig is deze verrekening in beide jaren positief. Dit is echter niet altijd het geval, zo was er in 2010 een negatieve verrekening van € 374 mln. Het is duidelijk dat de evolutie van de federale overdrachten aanzienlijk beïnvloed kan worden doordat de correcties van het ene jaar op het andere jaar aanzienlijk kunnen wijzigen.

1.3. Eigen ontvangsten

De eigen ontvangsten bestaan uit de gewestbelastingen, de ontvangsten van de geconsolideerde instellingen en de overige ontvangsten. Deze eigen ontvangsten nemen toe met € 90 mln of 1,3%. In tegenstelling tot de federale overdrachten gaat het hier om een zeer laag groeicijfer. De reden hiervoor is dat er in 2012 geen inkomsten meer voorzien zijn uit de verkoop van gronden aan Aquafin.

Tabel 5: Eigen ontvangsten 2012 INI versus 2011 BC (€ mln)

	2011 BC	2012 INI	evolutie	%
Eigen ontvangsten (2)	6.799	6.889	90	101,3%
<i>gewestbelastingen</i>	<i>4.801</i>	<i>5.051</i>	<i>250</i>	<i>105,2%</i>
<i>Instellingen</i>	<i>1.440</i>	<i>1.275</i>	<i>-165</i>	<i>88,5%</i>
<i>overige</i>	<i>558</i>	<i>564</i>	<i>5</i>	<i>100,9%</i>

De grootste stijger bij de eigen ontvangsten zijn de gewestbelastingen met 5,2%. Toch is het juist bij die ontvangstengroep dat de Vlaamse overheid uitgaat van een voorzichtige ontvangstenraming, althans op basis van de informatie die beschikbaar was in september 2011. We overlopen de verschillende categorieën van eigen ontvangsten om de evolutie te verklaren.

1.3.1. Gewestbelastingen

De inkomsten uit gewestbelastingen in 2012 worden in de ingediende begroting op €5.051 mln geraamd. Dit betekent een stijging met € 250 mln of 5,2% ten opzichte van 2011BC. Traditioneel zijn het vooral de registratierechten en successierechten die verantwoordelijk zijn voor deze evolutie. Beide categorieën gewestbelastingen worden meer dan 7% hoger geraamd dan bij 2011BC en vertegenwoordigen samen bijna 90% van de totale stijging bij de gewestbelastingen.

Tabel 6: Evolutie gewestbelastingen, 2012INI versus 2011BC (€ mln)

	2011 BC	2012 INI	verschil	%
Onroerende voorheffing	98	97	-1	-1,3%
Spelen en weddenschappen	28	24	-4	-13,1%
Automatische ontspanningstoestellen	30	32	1	4,8%
Registratierechten	1.805	1.945	140	7,7%
Hypotheekrechten	151	154	3	2,1%
Verkeersbelastingen	973	971	-2	-0,2%
Belasting op inverteringsstelling	240	247	7	3,1%
Eurovignet	85	99	14	16,5%
Schenkingsrechten	233	240	8	3,3%
Successierechten	1.158	1.241	83	7,2%
Totaal	4.801	5.051	250	5,2%

De totale stijging van 5,2% lijkt op het eerste gezicht opmerkelijk hoog. We weten dat de inflatie en de economische groei belangrijke determinanten zijn in de evolutie van de gewestbelastingen. Hoewel de relatie minder lineair is dan bij de federale overdrachten, hangt een sterke stijging bij de gewestbelastingen doorgaans samen met een hoge groei en/of hoge inflatie. Maar aangezien het gecombineerd effect van inflatie en economische groei in de economische begroting 3,6% was, lijkt een groeiprognose van 5,2% niet realistisch.

Om deze groei te verklaren beginnen we best bij de methode die gehanteerd wordt om de raming op te stellen. Die methode is eigenlijk heel eenvoudig. Om de inkomsten van

2012 te schatten, neemt men de inkomsten van 2011 (basis 2011) en verhoogt men die met een bepaald groeipercentage. Dat percentage hangt af van de inflatie en de economische groei voor de conjunctuurgevoelige gewestbelastingen. Voor de overige gewestbelastingen wordt de groei uit het verleden doorgetrokken.

1.3.1.1. Elementen van de raming

De raming bestaat uit twee elementen: de basis en het groeipercentage. De waarden die de basis en het groeipercentage krijgen, staan niet vast. In beide gevallen gaat het immers zelf om een raming die wijzigt naarmate er meer informatie beschikbaar is.

De basis kan pas definitief vastgesteld worden op het moment dat alle uitvoeringsgegevens verwerkt zijn. Voor de basis 2011 is dat pas in het voorjaar 2012. Voordien wordt er dus gewerkt met een raming aan de hand van de maandelijkse uitvoeringsgegevens. Het spreekt voor zich dat een raming op basis van de uitvoeringsgegevens tot en met augustus dichterbij de definitieve basis zal zitten dan een raming met de uitvoeringsgegevens tot maart. Elke maand kan er dus een update gemaakt worden van de basis 2011 aan de hand van de nieuwe uitvoeringsgegevens.

De evolutie van de gewestbelastingen heeft dus niet enkel te maken met het feit dat de groeiparameters gewijzigd zijn, maar ook met het feit dat de basis 2011 beter geschat kon worden dan naar aanleiding van de begrotingscontrole.

1.3.1.2. Een voorzichtige raming in september

Basis 2011 bij opmaak van de begroting

Bij de septemberverklaring waren de uitvoeringsgegevens 2011 tot en met augustus beschikbaar. Deze gegevens gaven aan dat de ontvangsten duidelijk hoger lagen dan wat voordien voorspeld was. Zoals Tabel 6aangeeft, werd de basis 2011 bij 2011BC geraamd op € 4.801 mln. Een extrapolatie van de trend die vervat zit in de uitvoeringsgegevens tot en met augustus komt uit op een basis 2011 van € 4.978 mln. Rekening houdend met de onzekere groeiverwachtingen voor de laatste maanden van 2011 was het te verantwoorden om een zekere voorzichtigheid in te bouwen. Concreet houden we rekening met een voorzichtigheidsmarge van 1% waardoor een, op dat moment, voorzichtig realistische raming van de gewestbelastingen 2011 zou uitkomen op € 4.928 mln.

Bij de septemberverklaring leek het er dus op dat de ontvangsten € 128 mln of 2,7% hoger zouden uitkomen dan wat enkele maanden eerder bij 2011BC was geraamd.

Groeipercentage bij opmaak van de begroting

Voor het groeipercentage worden de voorspellingen inzake economische groei en inflatie overgenomen uit de economische begroting van het Federaal Planbureau. De economische groei voor 2012 werd op dat moment op 1,6% geraamd en de inflatie op 2,0%. Het gecombineerde effect van beide parameters bedraagt 3,6%. Uit de historische evolutie van de inkomsten uit gewestbelastingen valt af te leiden dat ze sneller stijgen dan het gecombineerde effect van inflatie en economische groei. Op basis van de parameters die bij de

opmaak van de begroting werden gehanteerd, verwachten we dus een groei van de inkomsten die hoger ligt dan 3,6%.

1.3.1.3. Evaluatie raming bij opmaak van de begroting

In vergelijking met 2011BC worden de inkomsten uit gewestbelastingen bij 2012INI 5,2% hoger geraamd. Dit percentage valt echter moeilijk in overeenstemming te brengen met het gecombineerde effect van de toename van de basis (2,7%) en het groeipcentage (meer dan 3,6%). Op basis van deze gegevens verwachten we een raming die een stuk hoger ligt en lijkt de raming van 2012INI heel voorzichtig.

De verklaring voor deze lage raming ligt mogelijkerwijze bij het feit dat er bij de opmaak van de begroting al rekening werd gehouden met een economische groei die lager was dan het cijfer van 1,6% dat uit de economische begroting naar voren kwam en als parameter voor de federale overdrachten gehanteerd werd. Ofwel ging de Vlaamse Regering in september uit van een nog lagere inschatting van de gewestbelastingen van 2011 dan de SERV.

In ieder geval is het zo dat de gewestbelastingen voor 2012 voorzichtig geschat zijn in de initiële begroting 2012. Dit blijkt ook uit het feit dat de raming die de federale overheid maakt van de gewestbelastingen die in 2012 nog geïnd worden door de federale overheid € 58 mln hoger liggen dan de eigen raming van de Vlaamse overheid.

Deze methode heeft tot gevolg dat er voor de gewestbelastingen een andere groeiparameter gehanteerd wordt dan voor de federale overdrachten. De redenen om voor de federale overdrachten de federale ramingen over te nemen zijn echter niet van toepassing voor de gewestbelastingen. Hoewel een belangrijk deel van de gewestbelastingen nog altijd geïnd worden door de federale overheid is de effectieve ontvangst niet afhankelijk van de parameters die de federale overheid toepast.

Vlaanderen heeft er alle belang bij om een autonome en zo realistisch mogelijke raming te maken van de gewestbelastingen. De federale raming en de parameters die de federale overheid hiervoor hanteert kan als indicatie dienen maar dient niet noodzakelijk overgenomen te worden. In dat opzicht ondersteunt de SERV ook de intentie van de Vlaamse Regering om het model voor de raming van de gewestbelastingen verder te verfijnen. De link tussen de economische groei en de gewestbelastingen is ook minder rechtstreeks dan dat het geval is voor de federale overdrachten. Hoewel sommige gewestbelastingen conjunctuurgevoelig lijken, spelen er zeker ook andere effecten mee die het conjunctuureffect kunnen doorkruisen of kunnen versterken. De SERV ondersteunt dan ook de keuze van de minister om het model voor de raming van de gewestbelastingen verder te laten verfijnen door het steunpunt fiscaliteit en begroting.

1.3.2. Ontvangsten van instellingen

De ontvangsten van de te consolideren instellingen nemen af met € 165 mln van € 1.440 mln tot € 1.270 mln. Deze daling vloeit voort uit het wegvallen van een eenmalige ontvangst van € 181 mln doordat de VMM, net zoals in 2010, gronden

verkocht heeft aan Aquafin. In het totaal ging het om een verkoopswaarde van € 200 mln, waarvan € 19 mln opgenomen was bij de registratierechten van 2011².

Doordat deze eenmalige ontvangst wegvalt, is er een daling van de ontvangsten van de overige instellingen. Maar zelfs als we abstractie maken van deze factor zou er nog maar een toename zijn met 1,3%, wat lager is dan de inflatie. In tegenstelling tot de federale overdrachten en de gewestbelastingen nemen deze ontvangsten echter niet toe omwille van de economische groei. Een deel van de ontvangsten is gekoppeld aan de inflatie, voor een deel gaat het om ontvangsten die min of meer constant blijven. Een evolutie die trager verloopt dan de inflatie is dus realistisch tot voorzichtig.

1.3.3. Overige ontvangsten

De belangrijkste vaststelling bij de overige ontvangsten is dat er, net zoals in 2011, gerekend wordt op een dividend van € 298 mln van KBC. Hoewel hierover momenteel nog geen zekerheid is acht de Vlaamse Regering het aannemelijk dat ze hierop aanspraak zal kunnen maken, net zoals in 2011.

Volgens de afspraken op Europees niveau is KBC verplicht om ook in 2012 een dividend uit te keren. Maar de onzekere economische context vermindert toch de zekerheid hierover. De gepaste manier om met deze onzekerheid om te gaan is door in de uitgavenbegroting een specifieke provisie aan te leggen die kan worden aangewend indien het KBC-dividend uitgekeerd wordt en voor het bedrag dat effectief toegezegd wordt. Zodra hierover zekerheid bestaat zou deze provisie dan aangewend kunnen worden voor een specifieke en eenmalige uitgave. Weerkerende uitgaven kunnen hiermee niet gefinancierd worden aangezien er nog minder zekerheid over de toekenning en de hoogte van dit dividend bestaat voor de komende jaren dan voor 2012. Zelfs vanuit het principe van een evenwichtsbegroting dat de Vlaamse Regering hanteert, is het belangrijk dat de onzekerheid die er over de KBC-betalingen bestaat zich niet vertaalt in de zekerheid dat de beleidsruimte hierdoor negatief beïnvloed zal worden de komende jaren. Uit de analyse van de uitgavenbegroting (zie 1.3. Uitgavenbegroting met buffers) blijkt echter dat er zeker geen eenmalige provisie is opgenomen voor het KBC-dividend en dat er ook nauwelijks eenmalige uitgaven zijn opgenomen in de begroting 2012.

1.4. Uitgavenbegroting met buffers

Niet enkel de ontvangstenbegroting werd opgesteld met een zekere voorzichtigheidsmargin. Ook aan uitgavenbegroting is er sprake van een relatief voorzichtige begroting. Dit uit zich doordat er naast een conjunctuurprovisie ook “buffers” zijn ingeschreven om onzekere uitgaven op te vangen zonder bijkomende ingrepen. Bovendien is ook de onderaanwendingshypothese aannemelijk.

De belangrijkste kanttekening is dat de uitgavenbegroting onvoldoende rekening houdt met het specifieke karakter van het KBC-dividend. Het gaat immers om een onzekere

² Uiteindelijk blijkt dat niet alle transacties hebben plaatsgevonden in 2011, waardoor de effectieve ontvangst lager is en waardoor er bij 2012 BC nog een extra bedrag van € 61 mln kan ingeschreven worden. Wat de initiële begroting 2012 betreft is er wel € 200 mln minder voorzien dan bij de begrotingscontrole van 2011.

en eenmalige ontvangst waartegenover het best een specifieke provisie voor eenmalige uitgaven wordt opgenomen in de uitgavenbegroting.

1.4.1. Conjunctuurprovisie

De conjunctuurprovisie is een provisie die wordt opgenomen in de uitgavenbegroting in het kader van een voorzichtige begroting. Zoals reeds aangegeven bij de bespreking van de ontvangstenbegroting kon de Vlaamse Regering nog niet weten in welke mate de economische vooruitzichten in elkaar zouden zakken tussen september en januari, maar was het wel al duidelijk dat een beperkte terugval van de groeivooruitzichten mogelijk was. De gepaste oplossing hiervoor is niet om de ontvangstenraming aan te passen. Zoals eerder aangehaald is de SERV van mening dat, althans wat de federale overdrachten betreft, de Vlaamse ontvangstenraming overeenkomt met de federale raming hiervan. In de mate dat de Vlaamse Regering van oordeel is dat deze raming te optimistisch is, kan hiervoor best een conjunctuurprovisie ingeschreven worden aan uitgavenzijde die in verhouding staat tot de onzekerheid waarmee men rekening wil houden. Midden september was deze onzekerheid relatief beperkt en was een conjunctuurprovisie van € 40 mln verantwoord.

De conjunctuurprovisie dient niet enkel om eventuele conjuncturele tegenvallers op te vangen bij de federale overdrachten. Ook indien de Vlaamse overheid van oordeel is dat andere parameters te optimistisch zijn geschat, kan hiervoor de conjunctuurprovisie aangewend worden. Eerder dan andere parameters te hanteren voor de federale overdrachten dan de officiële parameters was het dan ook aangewezen om de conjunctuurprovisie te verhogen met € 26 mln en de officiële parameters op te nemen voor de ontvangstenraming die dan € 26 mln hoger zou zijn. Inzake impact op het saldo en voorzichtigheidsmarge komen beide opties met elkaar overeen, maar omwille van de transparantie is het aangewezen om telkens dezelfde methode toe te passen voor de raming van de federale overdrachten, namelijk op basis van de officiële parameters, en eventuele correcties toe te passen door middel van een conjunctuurprovisie.

1.4.2. Voorziene uitgavenbuffers

De Vlaamse Regering heeft bij haar initiële begroting niet enkel een voorzichtige ontvangstenbegroting opgesteld (met inbegrip van de conjunctuurprovisie), maar ook aan de uitgavenzijde werden buffers aangelegd voor een aantal onzekerheden met betrekking tot de uitgavendynamiek.

Het gaat om de volgende kredieten:

- € 50 mln extra betaalkredieten
- € 20 mln extra provisie voor een snellere evolutie van de inflatie dan voorzien
- € 70 mln omwille van de invoering van het Rekendecreet
- € 43 mln voor onvoorziene schadevergoedingen

De eerste buffer is de provisie van € 50 mln voor **betaalachterstallen**. Bij de opmaak van de begroting 2012 werd een zo correct mogelijke inschatting gemaakt van de

betaalkalenders. Het is echter niet uit te sluiten dat er een plotse en onverwachte opstoot is van betalingen in 2012. Voor deze mogelijkheid wordt € 50 mln ingeschreven, net zoals in 2011 en in overeenstemming met wat de SERV in zijn evaluatierapport van januari 2011 naar voren schoof. Aangezien het wenselijk is om de betaalachterstanden stelselmatig weg te werken moet er niet enkel onderzocht hoe deze achterstand procesmatig kan aangepakt worden, maar moeten er ook voldoende kredieten beschikbaar zijn. Bij de begrotingsopmaak in september is het niet zo eenvoudig om in te schatten welke kredieten hiervoor nodig zijn en is het dus aangewezen om een provisie te voorzien.

De tweede buffer betreft de **indexprovisie**. Deze provisie is nodig om de loonsverhoging te kunnen betalen die veroorzaakt wordt door een indexsprong. In september ging het planbureau ervan uit dat de lonen in april 2012 zouden moeten worden aangepast en vervolgens in 2013. Vanuit voorzichtigheidsoverwegingen heeft de Vlaamse Regering € 20 mln extra ingeschreven op deze provisie zodat men voorbereid was op versnelling van de provisie met 1 maand. Begin november bleek dat deze voorzichtigheid geen overbodige luxe was, maar in september 2011 ging het nog effectief om een buffer van € 20 mln vanuit voorzichtigheidsoverwegingen.

Een derde provisie betreft een provisie voor onvoorziene uitgaven in het kader van het **Rekendecreet**. Doordat de aanrekeningsregels omwille van het Rekendecreet wijzigen in 2012 bevat de begroting 2012 meer kredieten dan andere jaren. De belangrijkste wijziging van deze aanrekeningsregels is dat het loon van december dat de voorbije jaren pas in januari van het daaropvolgende jaar uitbetaald werd vanaf 2012 ook moet opgenomen worden in de begroting van 2012, nog los van het feit of dit loon in december dan wel in januari zal uitbetaald worden in de toekomst. Een gelijkaardige aanpassing is er voor het vakantiegeld: in de begroting 2012 moet het vakantiegeld van 2012 opgenomen worden dat pas in 2013 zal worden uitbetaald. In het overgangsjaar 2012 moet echter ook het vakantiegeld van 2011 dat nog niet was opgenomen in de begroting 2011 opgenomen worden. Aangezien het gaat om een boekhoudkundige wijziging die geen impact heeft op de werkelijke achterliggende transacties, wordt dit gecorrigeerd zodat het neutraal is voor het saldo.

De Vlaamse Regering houdt er echter ook rekening mee dat er in 2012 eenmalig een aantal uitgaven zullen moeten gebeuren die betrekking hebben op 2011 (zoals het loon van de maand december), maar waarvoor niet gecorrigeerd zal worden door het Instituut voor de Nationale Rekeningen. In september was het onduidelijk wat de impact hiervan zou zijn en werd hiervoor een provisie aangelegd van € 70 mln. Deze provisie is vergelijkbaar met de provisie voor betaalachterstanden aangezien het een provisie is die enkel vertaald wordt naar de betaalkredieten. Het gaat dus om uitgaven die betrekking hebben op 2011 en al vastgelegd zijn in 2011 maar uiteindelijk nog niet betaald werden in 2011 en op die manier de betaalachterstand verhogen. Belangrijk hierbij is de vaststelling dat de aanwending van deze provisie in 2012 inhoudt dat de uitgaven in 2011 minder hoog waren.

De laatste provisie bestaat uit een verhoging van de kredieten van het Vlaams Fonds voor de Lastendelging (VFLD) om voorbereid te zijn op **schadevergoedingen** als gevolg van juridische uitspraken. Hiervoor wordt € 43 mln meer ingeschreven dan in 2011 zonder dat er een specifieke aanleiding voor is. De Vlaamse Regering verwacht op termijn nog veroordelingen met relatief zware budgettaire consequenties, maar het bedrag noch de timing ervan staan vast. Hierover zal er naar aanleiding van de

begrotingscontrole ook niet noodzakelijk meer informatie zijn. Het lijkt dus niet aangewezen om deze buffer volledig te schrappen. Indien immers blijkt dat er onvoldoende krediet voorzien is zal de Vlaamse Regering toch genoodzaakt zijn om andere uitgaven te heroriënteren om de schadevergoedingen te betalen.

1.4.3. Uitgavenbuffers die niet voorzien zijn

De initiële begroting voorzag een aantal buffers of provisies voor onzekere uitgavenposten. Daarnaast stelt de SERV wel vast dat er geen provisie is opgenomen voor de specifieke KBC-dividenden, terwijl dit toch aangewezen is omwille van het onzeker en eenmalig karakter van deze ontvangsten. Dit is alvast een aandachtspunt voor de begrotingscontrole.

Een belangrijke onzekerheid die nu al een aantal jaren impliciet in de Vlaamse begroting is opgenomen zijn de overdrachten die jaarlijks gebeuren en zeer in het bijzonder het bedrag van € 86 mln dat al jaren wordt overgedragen voor de terugbetaling aan Nederland in het kader van de investeringsuitgaven met betrekking tot de Westerschelde en het Zeekanaal Gent-Terneuzen. Zodra Nederland overgaat tot het uitvoeren van zijn verplichtingen op dat vlak zal Vlaanderen geconfronteerd worden met een eenmalige en plotse toename van de uitgaven. Het is niet duidelijk of dit het geval zal zijn in 2012, maar het lijkt wel aangewezen om hierover meer informatie te verlenen aan het Vlaams Parlement over de stand van zaken.

1.4.4. Onderbenuttingshypothese als negatieve buffer

Het uiteindelijke saldo van 2012 bij uitvoering wordt niet enkel bepaald door de ontvangsten en uitgavenkredieten, maar ook door de mate waarin deze uitgavenkredieten aangewend worden in 2012. Het is onvermijdelijk dat een deel van de kredieten niet aangewend wordt. De uitgavenbegroting geeft immers het maximale bedrag aan dat kan worden uitgegeven. Om te vermijden dat er jaarlijks een overschot is dat min of meer overeenkomt met de normale onderbenutting, voorziet de uitgavenbegroting meer uitgavenkredieten dan ontvangsten. Indien er rekening wordt gehouden met de onderbenutting van de kredieten (een vermindering van de uitgaven dus) bekomt men het evenwicht dat de huidige regering beoogt.

De onderbenutting kan beschouwd worden als een negatieve uitgavenbuffer. De klassieke uitgavenbuffers voorzien dat de uiteindelijke uitgaven groter kunnen zijn dan ingeschreven in de begroting en schrijven daarvoor een extra krediet in. De onderbenuttingshypothese gaat ervan uit dat de uitgaven kleiner zullen zijn dan ingeschreven in de begroting en voorziet hiervoor een negatieve buffer die de beleidsruimte verhoogt.

Net zoals het geval is voor de klassieke uitgavenbuffers is het belangrijk dat deze onderbenutting zo correct mogelijk wordt ingeschat. Indien de onderbenutting (te) ruim wordt geraamd kunnen er meer uitgavenkredieten ingeschreven worden en verhoogt de kans op een ongewild tekort of noodzakelijke bijsturingen op het einde van het jaar.

Als daarentegen de onderbenutting te krap wordt geraamd, vermindert de beleidsruimte en verhoogt de kans op een overschot.

Geen van beide situaties is wenselijk. De methode die de Vlaamse Regering hiervoor hanteert is identiek aan de voorgaande jaren. De vraag is echter of dit de meest aangewezen methode is. Men kan immers enkel jaar na jaar dezelfde methode hanteren indien de jaarlijkse onderaanwending gelijkaardig is. Dat is echter niet het geval, de onderaanwending verschilt jaar na jaar. Maar toch blijft men impliciet stellen dat de onderaanwending van het voorgaande jaar een goede indicator is voor de onderaanwending van het volgende jaar.

Zo is er in 2012 de specifieke omstandigheid dat er omwille van het Rekendecreet meer mogelijkheden zijn om intern te schuiven met kredieten. In principe zal dit de onderaanwending verlagen en dus de kans op een tekort verhogen indien er geen bijsturingen gebeuren. Dit betekent niet per definitie dat de onderaanwending in 2012 te ruim geschat is, maar wel dat de methode best verder verfijnd wordt. Zo is het aangewezen om rekening te houden met de betaalachterstand, de nieuwe initiatieven die ingevoerd worden (daar houdt de regering rekening mee in 2012), de besparingsmaatregelen die genomen werden het voorgaande jaar en de buffers die voorzien waren en zijn in de begroting.

Naast de invoering van het Rekendecreet moet er in 2012 ook rekening gehouden worden met de 2de begrotingscontrole waarbij de uitgavenbegroting aangepast werd om de waarborg voor de Gemeentelijke Holding te kunnen voldoen. Dit heeft geen rechtstreeks gevolgen voor de begroting 2012, maar is wel een indicatie dat de onderbenutting in 2012 lager zou kunnen zijn dan normaal. De verslechtering van het saldo door het faillissement van de Gemeentelijke Holding ten belope van € 265 mln bracht het evenwicht van 2011 niet in gevaar omdat er deels extra ontvangsten waren, deels omdat de onderbenutting in 2011 groter was dan voorzien. Dit betekent in ieder geval dat de manier waarop de onderbenutting in 2011 geraamd werd niet helemaal accuraat was, maar ook dat een deel van de uitgaven die normaal in 2011 voldaan moesten worden pas in 2012 betaald en aangerekend zullen worden. Dit kan de onderaanwending in 2012 verkleinen.

Het verdient in elk geval aanbeveling om bij de eerstvolgende begrotingscontrole na te gaan of er geen redenen zijn om de onderaanwending anders te berekenen omwille van de specifieke omstandigheden. Voorlopig nemen we aan dat de onderbenuttingshypothese realistisch geraamd is.

2. ...die structureel niet echt gezond is...

De Vlaamse Regering heeft ervoor gekozen om in 2012 een nominaal evenwicht te bereiken eerder dan een structureel begrotingsbeleid te initiëren zoals voorgesteld door de SERV. Ondanks het feit dat de Vlaamse Regering de ontvangsten voorzichtig heeft geraamd kan de initiële begroting niet beschouwd worden als een begroting die structureel gezond is, althans niet op basis van de informatie die in september beschikbaar was.

2.1. Structureel begrotingsbeleid versus nominaal evenwicht

Een structureel begrotingsbeleid houdt in dat het saldo dat in een bepaald jaar beoogd wordt, niet enkel afhankelijk is van de inkomsten en uitgaven van het jaar zelf, maar ook van de te verwachten inkomsten en uitgaven in de volgende jaren. Op die manier dient er een overschot geboekt te worden in de gunstige jaren en is een tekort mogelijk in minder gunstige jaren. Dit structureel begrotingsbeleid laat toe om een meer gelijkmatig groeipad voor de uitgaven te voorzien, wat geenszins verzekerd is als er jaarlijks een evenwicht vereist is. Bovendien voorziet de structurele norm die de SERV voorstelt een stelselmatige afbouw van de Vlaamse schuld waarbij de lasten gelijkmatig verspreid worden.

De nominale doelstelling van een begroting in evenwicht heeft heel andere implicaties. De beleidsmogelijkheden in een bepaald jaar worden enkel bepaald door de inkomsten en uitgaven van het jaar zelf. Tegenslagen die zich voordoen in een bepaald jaar moeten opgevangen worden in het jaar zelf en meevallers kunnen vertaald worden naar extra beleidsdynamiek. Afgezien van het feit dat het veel moeilijker is om binnen deze contouren een beleidsplanning op te maken op middellange termijn, is het ook onvermijdelijk dat er aanzienlijke bijsturingen moeten gebeuren gedurende het jaar zelf óf dat er met omvangrijke buffers wordt gewerkt. Daarnaast is het ook onvermijdelijk dat er een stop-and-go beleid gevoerd wordt dat over het algemeen parallel verloopt met de economische cycli: in tijden van hoogconjunctuur heeft de regering veel mogelijkheden maar in tijden van laagconjunctuur moet de riem aangehaald worden. Tenslotte wordt de schuld niet afgebouwd door begrotingsoverschotten. Extra-budgettaire ontvangsten, zoals eventuele terugbetalingen door KBC, Dexia of Ethias, kunnen de schuld wel verminderen, maar deze terugbetalingen volstaan geenszins om de schuld af te bouwen tegen 2020 zoals voorzien in Pact 2020 en VIA. De afbouw van de schuld wordt dan ook onvermijdelijk doorgeschoven naar latere legislaturen.

Het concrete verschil tussen deze twee, theoretisch fundamenteel verschillende, manieren om een begrotingsbeleid te voeren, hangt echter af van de omstandigheden waarin een begroting moet worden opgesteld en van de keuzes die hierbij gemaakt worden. In wat volgt geven we eerst aan hoe het toelaatbaar uitgavenniveau voor 2012 berekend moet worden op basis van de informatie die beschikbaar was in september 2011. Vervolgens gaan we in op de factoren die het verschil verklaren tussen een begrotingsevenwicht en het saldo van € 65 mln dat vereist zou zijn vanuit structureel begrotingsbeleid.

2.2. Toelaatbare uitgaven 2012: berekening september 2011

Een structureel begrotingsbeleid zoals voorgesteld door de SERV zou, op basis van de parameters waar de Vlaamse Regering momenteel van uitgaat, leiden tot een uitgavenbegroting die € 26.904 mln zou mogen bedragen en een positief saldo van € 65 mln in plaats van een evenwicht.

De toelaatbare uitgaven van 2012 worden bepaald op basis van de referentieuitgaven 2011 die vervolgens toenemen met een structureel groeipercentage en vervolgens gecorrigeerd voor het inflatie-effect en de schulddoelstelling. Bovenop deze structureel toelaatbare uitgaven zijn er nog eenmalige uitgaven mogelijk en moeten ook de intrestlasten nog toegevoegd worden aangezien deze niet genormeerd worden.

Een eerste vaststelling is dat de toelaatbare uitgaven op basis van de geactualiseerde raming € 126 mln hoger zijn dan geraamd naar aanleiding van het SERV-advies in juli.

Tabel 7: Normberekening juli versus september (€ mln)

	jul/11	sep/11	verschil
referentieuitgaven 2011	25.256	25.453	196
groeipercentage	1.007	976	-31
inflatie-effect	48	40	-8
correctie schulddoelstelling	0	-38	-38
eenmalige factoren (KBC)	189	189	0
intresten	238	244	6
toelaatbare uitgaven 2012	26.739	26.864	126

In bijlage 3 wordt uitgebreid ingegaan op Tabel 7, hier beperken we ons tot de ogenschijnlijke contradictie dat er in 2012 meer zou mogen worden uitgegeven hoewel de conjuncturele vooruitzichten voor 2012 lichtjes verslechterd waren tussen juli 2011 en september 2011.

De reden hiervoor is dat de ontvangsten van 2011 duidelijk te laag waren geraamd in juli. In zijn raming van juli had de SERV al rekening gehouden met het feit dat de federale overdrachten bij de begrotingscontrole € 152 mln te laag waren geraamd, maar op basis van de informatie die in september beschikbaar was ging het nog om een onderschatting met € 39 mln.

Het grootste verschil situeert zich echter bij de gewestbelastingen die duidelijk te pessimistisch waren geschat. In vergelijking met de raming van de begrotingscontrole die de SERV overnam in juli gaven de voorlopige uitvoeringsgegevens van de gewestbelastingen in september aan dat deze € 128 mln meer zouden bedragen in 2011.

Gecombineerd met een toename van de referentieuitgaven met € 23 mln omwille van het feit dat de BAM anders verwerkt moet worden³, leidt dit tot een toename van de referentieuitgaven met € 196. Deze toename wordt slechts gedeeltelijk gecompenseerd door iets lagere groeiverwachtingen. In september kon men nog niet vermoeden dat de “normale” economische groei voor de komende jaren duidelijk neerwaarts herzien moest worden. Een beperkte vermindering van de groeivooruitzichten voor de

³ In juli hanteerde de SERV de hypothese dat de referentieuitgaven van 2011 verminderd moesten worden met de impact van de BAM op het saldo. Aangezien dit echter al mee verrekend was in het saldo werden hierdoor de referentieuitgaven te laag geraamd. Voor de berekening van de referentieuitgaven in dit rapport wordt deze correctie dus niet meer toegepast, wat een toename van € 23 mln verklaart.

komende jaren werd al meegenomen, waardoor de groei afnam met € 31 mln ten opzichte van de berekening in juli.

In juli ging de SERV er nog van uit dat de schulddoelstelling geen bijkomende inspanning vereiste. Doordat de economische groei in de periode tot en met 2016 zich boven de normale groei zou situeren volgens de toenmalige prognoses van het Federaal Planbureau zou door de conjuncturele bonus de schuld vervroegd kunnen worden afbetaald zonder extra inspanningen. Door de geactualiseerde, neerwaarts aangepaste, groeiverwachtingen op middellange termijn moest er in september al rekening gehouden worden met een extra inspanning van € 38 mln om de schuldinspanning gelijkmatig te verdelen over de komende jaren.

De minder gunstige economische vooruitzichten voor 2012 en de komende jaren vertalen zich dus in een vermindering van de toelaatbare uitgaven met € 69 mln (combinatie van groeiritme en schulddoelstelling), maar dit wordt meer dan gecompenseerd doordat de referentieuitgaven 2011 € 196 mln hoger werden geraamd.

2.3. Structureel saldo 2012: berekening september 2011

De verhoging van de toelaatbare uitgaven gaat niet gepaard met een verhoging van de ontvangstenraming.

Tabel 8: Saldo structurele norm juli versus september (€ mln)

	jul/11	sep/11	verschil
geraamde inkomsten 2012	26.933	26.931	-2
toelaatbare uitgaven 2012	26.739	26.866	127
saldo 2012	194	65	-129

In juli 2011 ging de SERV ervan uit dat de ontvangsten 2012 € 26.933 mln zouden bedragen. De raming die de SERV in juli gemaakt heeft komt nagenoeg volledig overeen met de begroting die 2 maanden later werd ingediend en die € 2 mln minder ontvangsten voorzag.

De verklaring hiervoor is reeds in voorgaande delen aan bod gekomen. Enerzijds waren de ontvangsten 2011 in juli te laag geraamd waardoor onvermijdelijk ook de ontvangsten van 2012 te laag werden geraamd in juli.

Dit wordt dan gecompenseerd doordat de SERV in juli nog uitging van een economische groei van 2,2% in juli terwijl de Vlaamse Regering bij de initiële begroting nog maar uitging van 1,6%. Bovendien werden de ontvangsten 2012 voorzichtig geraamd. Deze twee factoren compenseren volledig het feit dat de basis van 2011 te laag was geraamd.

De combinatie van de ontvangstenraming die nagenoeg identiek bleef en een toegelaten uitgavenniveau dat € 126 mln toeneemt, leidt tot een vermindering van het saldo met € 129 mln tot € 65 mln. In bijlage 3 wordt dit overschot verder opgedeeld in de verschillende componenten. Hieruit komt voornamelijk naar voren dat er omwille van de conjuncturele situatie al in september een tekort mocht zijn van € 65 mln. Het

feit dat er toch een overschot van € 65 mln vereist was vanuit structureel oogpunt heeft voornamelijk te maken met het feit dat de federale overheid een aanzienlijk bedrag moet overmaken aan Vlaanderen als correctie voor een te pessimistische inschatting van de federale overdrachten in 2011. In september werd deze correctie geraamd op € 192 mln.

De keuze die de Vlaamse Regering maakte om een begroting in evenwicht in te dienen komt dus niet overeen met de keuze die het gevolg zou zijn van een structureel begrotingsbeleid op basis van het voorstel van de SERV.

2.4. Eenmalige en onzekere factoren

Bij een evenwichtsbegroting maakt het in essentie niet uit of een eenmalige ontvangst voor een eenmalige of weerkerende uitgave gebruikt wordt. De globale uitgaven moeten gelijk zijn aan de globale ontvangsten, waarbij er niet per definitie een onderscheid moet worden gemaakt tussen eenmalige en weerkerende elementen.

Bij een structureel begrotingsbeleid is dit onderscheid wel van belang. Een eenmalige ontvangst kan enkel gebruikt worden voor een eenmalige uitgave. Zo niet dreigt het gevaar dat de beleidsruimte van de volgende jaren negatief beïnvloed wordt doordat de eenmalige ontvangst wegvalt in t+1 terwijl hiertegenover geen uitgave is die eveneens wegvalt.

Een structureel begrotingsbeleid betekent dus niet enkel dat het globale uitgavenniveau overeenstemt met het toegelaten uitgavenniveau, maar ook dat daarbinnen minstens evenveel eenmalige uitgaven zijn als er eenmalige ontvangsten zijn.

Daarnaast is het vanuit structureel begrotingsbeleid, net zoals vanuit een evenwichtsbegroting, aangewezen om voorzichtig om te springen met onzekere factoren aan ontvangsten en uitgavenzijde. Indien men van bepaalde uitgaven niet zeker is kan hiervoor best een provisie ingeschreven worden.

Op deze twee punten komt de initiële begroting 2012 niet overeen met een structureel gezond begrotingsbeleid. De Vlaamse Regering heeft bij het opstellen van de initiële begroting onvoldoende rekening gehouden met het feit dat de KBC-ontvangsten onzeker én eenmalig zijn. Daarvoor zou het nodig zijn om een specifieke provisie aan uitgavenzijde te voorzien voor de KBC-dividenden. De Vlaamse Regering gaat er van uit dat dit € 298 mln inkomsten zal opleveren in 2012, maar het gaat om een onzekere én tijdelijke ontvangst. Vanuit structureel oogpunt zouden deze ontvangsten enkel kunnen aangewend worden op het moment dat er zekerheid is over deze middelen en enkel voor tijdelijke uitgaven. Zo niet dreigt het gevaar dat de effectieve evolutie van de KBC-middelen een verstorend effect heeft op de beleidsruimte op het moment dat het dividend wegvalt of vermindert.

3. ...en achterhaald door de feiten

Bij de opmaak van de begroting in september heeft de Vlaamse Regering een begroting opgesteld die voorzichtig was, maar in een uitgavenniveau voorzag dat te hoog was in vergelijking met een structureel aanvaardbaar uitgavenniveau.

Drie maanden later toen de initiële begroting moest worden goedgekeurd, moest men vaststellen dat de begrotingsopmaak toch niet voldoende voorzichtig was omwille van de zeer snelle verslechtering van de economische vooruitzichten tussen september en eind december. De evaluatie van de goedgekeurde begroting hangt dus niet zozeer af van de vraag of de begrotingsopmaak voldeed (het antwoord is ja), maar wel of de goedgekeurde begroting 2012 positief kan worden beoordeeld dan wel of de regering door middel van amendementen had moeten bijsturen. Het antwoord op deze vraag is genuanceerd.

3.1. Neerwaartse groeiverwachtingen

Bij de begrotingsopmaak die plaatsvond midden september kon de ontvangstenbegroting nog beschouwd worden als relatief voorzichtig, behalve voor de KBC-dividenden. In de drie maanden die verlopen zijn tussen het opstellen van de begroting en de goedkeuring ervan is de situatie echter volledig gewijzigd.

Toen de begroting eind oktober werd ingediend in het Vlaams parlement leek dat groeipercentage al minder evident. Op 31 oktober kwam de HRF naar buiten met een actualisering van zijn advies over de begrotingstrajecten waarbij werd uitgegaan van een economische groei van 0,8% in 2012. Het ging om een technische hypothese, maar op 10 november kwam de Europese Commissie naar buiten met de traditionele herfstraming waarbij voor België een groei van 0,9% voorzien werd in 2012⁴. De volgende in het rijtje was de OESO die in zijn Economic Outlook van 28 november uitging van een groei die nog maar 0,5% bedroeg. Dit is ook het percentage dat de NBB naar voren schoof op 14 december in zijn economische najaarsprojecties. Bij de begrotingsdebatten in het Vlaams parlement eind december werd door de minister al rekening gehouden met een stilstand van de economie of zelfs een lichte recessie.

De begroting, die bij de septemberverklaring nog als voorzichtig kon worden bestempeld, blijkt drie maanden later volledig achterhaald. En toch werd noch de ontvangstenbegroting noch de uitgavenbegroting in deze periode bijgestuurd. Bij de eerste officiële signalen dat de economische groeiverwachting waar de initiële begroting van uitging te optimistisch waren haalde de regering aan dat er voldoende buffers ingebouwd waren in de begroting. Gecombineerd met de stelling dat een amendement op de ontvangsten- en uitgavenbegroting al kon achterhaald zijn op het moment dat het amendement werd ingediend besloot de regering om de ingediende begroting niet aan te passen.

Een evaluatie van de begroting 2012 houdt onlosmakelijk verband met de vraag of het wenselijk was om de ingediende begroting bij te sturen door middel van amendementen dan wel dat het meer aangewezen was om dit te doen naar aanleiding van de eerste begrotingscontrole in 2012.

⁴ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1331>

3.2. Amendementen of (vervroegde) begrotingscontrole

Reeds begin november, tijdens de bespreking van de begroting in de bevoegde commissies, zag het ernaar uit dat de economische groei van 2012 minder dan € 1% zou bedragen. Een groot deel van het politieke debat was gewijd aan de vraag hoe daar het best mee kon worden omgesprongen: of het nodig was om nog tijdens de bespreking amendementen in te dienen dan wel dat het aangewezen was om pas naar aanleiding van de begrotingscontrole een bijsturing te doen. Het antwoord op deze vraag is genuanceerd en hangt volgens de SERV af van de volgende overwegingen:

- Waren er voldoende buffers ingeschreven om een terugval van de economische groei tot onder 1% op te vangen?
- Was het opportuun om in een situatie waar de groeiverwachtingen telkenmale neerwaarts herzien werden de initiële begroting bij te sturen?

3.2.1. Voldoende buffers aanwezig?

Een terugval van de economische groei tot 0,9% zoals voorzien in de najaarsramingen van de Europese Commissie begin november zou betekenen dat de ontvangsten met ongeveer € 180 mln neerwaarts moesten worden herzien. Reeds vanaf het begin van de parlementaire besprekingen was dus duidelijk dat een omvangrijke neerwaartse aanpassing van de ontvangstenbegroting quasi onvermijdelijk was.

De Vlaamse Regering haalde aan dat er in de begroting voldoende buffers waren opgenomen om hieraan tegemoet te komen. Volgens de redenering van de Vlaamse Regering konden deze buffers een terugval opvangen van € 223 mln:

- € 40 mln als conjunctuurprovisie
- € 50 mln provisie voor betaalachterstand
- € 20 mln extra indexprovisie
- € 70 mln omwille van de invoering van het Rekendecreet
- € 43 mln voor onvoorziene schadevergoedingen

Zoals aangegeven in het voorgaande kan van deze provisies enkel de conjunctuurprovisie van € 40 mln beschouwd worden als een buffer om tegenvallende groeicijfers in 2012 op te vangen. De uitgavenbuffers dienen als voorzieningen om tegenvallers aan uitgavenzijde op te vangen. Het is niet omdat de ontvangsten in 2012 minder snel toenemen dat de kans op tegenvallers aan uitgavenzijde plots vermindert en deze buffers kunnen worden afgebouwd. De tegenvallers aan ontvangstenzijde staan los van de tegenvallers aan uitgavenzijde en moeten afzonderlijk geëvalueerd worden. Voordat de uitvoeringsgegevens van 2011 bekend waren en er meer duidelijkheid was over de benodigde provisie voor het Rekendecreet waren er geen redenen om aan te nemen dat de risico's aan uitgavenzijde plots anders moesten worden geschat. Concreet was er dus geen aanleiding om de uitgavenbuffers nog voor een begrotingscontrole in het voorjaar van 2012 aan te passen.

Aan uitgavenzijde is er dus enkel een conjunctuurprovisie voorzien van € 40 mln om tegenvallende ontvangsten op te vangen. Daarnaast had de Vlaamse Regering wel een voorzichtige ontvangstenbegroting opgesteld. Naast de conjunctuurbuffer van € 40 mln was er ook nog een buffer van € 26 mln doordat de federale overdrachten onderraamd waren en van € 58 mln⁵ omdat de gewestbelastingen voorzichtig geraamd waren.

In het totaal was er dus een voorzichtigheidsmarge aan ontvangstenzijde voorzien van € 124 mln. Dit is voldoende voor een economische terugval van ongeveer 0,5% op te vangen. Toen de Europese Commissie begin november naar buiten kwam met de nieuwe najaarsramingen zag het er dus al naar uit dat de buffers onvoldoende groot waren.

3.2.2. Opportuniteit van amendementen?

Vanaf begin november was het gerechtvaardigd om zich af te vragen of er wel voldoende buffers aan ontvangstenzijde waren ingeschreven.

Afgezien van het feit dat de Vlaamse Regering een ruimere interpretatie gaf aan de ontvangstenbuffers dan de SERV was er nog een tweede argument om geen amendementen in te dienen. De groeiramingen werden bij elke nieuwe raming neerwaarts bijgesteld. Het risico bestond dus dat op het moment dat de regering een formeel amendement zou indienen om de ontvangsten- en uitgavenbegroting aan te passen, er al een nieuwe raming zou zijn. De economische onzekerheid eind 2011 was inderdaad groter dan andere jaren bij de begrotingsopmaak waardoor dit risico inderdaad groot was. Indien de Vlaamse Regering midden november een amendement zou hebben ingediend op basis van een groeiverwachting van 0,9%, zou dit amendement eind november en zeker midden december achterhaald zijn door de nieuwe ramingen van respectievelijk de OESO en de NBB die uitgingen van een groei van 0,5% voor 2012. Bovendien liet de snel evoluerende economische situatie weinig tijd aan de Vlaamse Regering om de uitgavenbegroting op een weloverwogen manier bij te sturen. Bij de begrotingscontrole zal er in ieder geval meer informatie beschikbaar zijn dan in het najaar van 2011. Niet enkel over de parameters van 2012, maar ook over de evolutie van de betaalachterstand in 2011 en de mate waarin er buffers nodig zijn voor de risico's aan uitgavenzijde.

Anderzijds zou het indienen van een amendement een sterk signaal geweest zijn van de Vlaamse Regering om aan te geven dat ze zich bewust was van de crisis die zich aankondigde en om aan te tonen dat ze daar alert op kon reageren.

De opportuniteit van het indienen van amendementen is in eerste instantie een politieke afweging die moet gebeuren op basis van de voor- en nadelen hiervan. Het is dan ook niet aan de SERV om deze keuze op zich te beoordelen.

Belangrijker dan de vraag inzake de gevolgde formele begrotingsprocedures (amendementen versus vervroegde begrotingscontrole) is de vraag of de Vlaamse

⁵ De federale overheid raamt dat de gewestbelastingen die zij doorstort naar Vlaanderen in 2012 € 58 mln hoger zijn dan wat de Vlaamse overheid zelf raamt. Ook uit de eigen analyse van de SERV blijkt dat de gewestbelastingen in de initiële begroting voorzichtig geraamd zijn zij het dat we de voorzichtigheidsmarge iets lager inschatten.

Regering alert reageert op de snel wijzigende omstandigheden. Wegens de snel verslechterende economische vooruitzichten de laatste maanden is het gerechtvaardigd dat er geen amendementen werden ingediend. Het feit dat de begroting niet formeel werd bijgestuurd belet echter niet dat de Vlaamse Regering in afwachting van de eerste begrotingscontrole actief zoekt naar de manier waarop de budgettaire uitdaging, die er zeker zal zijn bij de begrotingscontrole, het best kan worden aangepakt.

Er moet zo snel mogelijk politieke duidelijkheid komen over de vraag of een bijsturing van de ontvangsten zal worden opgevangen door bijkomende ontvangsten, besparingsmaatregelen dan wel door (een aantal) nieuwe initiatieven uit te stellen. De politieke besluitvorming hierover kan niet uitgesteld worden tot er voldoende duidelijkheid is over alle parameters. Hierdoor vermindert de kans dat in afwachting van de begrotingscontrole beslissingen genomen worden die achteraf herroepen moeten worden omwille van de nieuwe beleidskeuzes die gemaakt worden bij de begrotingscontrole. Bovendien laat dit ook toe dat de nieuwe initiatieven die effectief gestart zouden worden in 2012 al kunnen voorbereid worden binnen een richtinggevend budgettair kader, nog voor de begrotingscontrole formeel goedgekeurd wordt. Door een bijblad bij de begroting 2012 te voorzien zoals aangekondigd in het Vlaams Parlement in december zou de Vlaamse Regering hieraan tegemoet komen.

4. Lessen voor komende begrotingsoefeningen

De Vlaamse Regering werd de voorbije maanden geconfronteerd met uitzonderlijke economische omstandigheden die het begrotingsproces aanzienlijk bemoeilijkt hebben. Ook al ging het om een uitzonderlijke situatie toch kunnen er lessen getrokken worden uit dit proces die voor elke begrotingsoefening van toepassing zijn. Dit geldt zowel voor een begrotingsbeleid dat een jaarlijks evenwicht beoogt als voor een structureel begrotingsbeleid.

Een goede begroting houdt in dat er:

- tijdig een realistische begroting wordt opgesteld
- voldoende rekening wordt gehouden met mogelijke tegenvallers aan ontvangsten- en uitgavenzijde
- alert gereageerd wordt op een wijziging van de omstandigheden tijdens de begrotings besprekingen.

4.1. Stel tijdig een realistische maar ook voorzichtige begroting op

Het moment dat de begroting wordt ingediend moet toelaten om een grondige politieke en maatschappelijke discussie te voeren over de gemaakte beleidskeuzes. De datum die in het Rekendecreet naar voren wordt geschoven laat dit in principe toe. Dit betekent wel dat de beslissing over de krijtlijnen van de begroting reeds in september

worden genomen. Het vergt immers de nodige tijd om de politieke beleidskeuzes ook te vertalen in een begrotingsdecreet, een begrotingstabel, bijlagen en verhelderende toelichtingen. Daarom is het wenselijk dat de grote lijnen van de begroting, waaronder de parameters die gehanteerd zullen worden, in september worden vastgelegd.

De tegenhanger van deze vraag om op tijd te kunnen beschikken over een begroting, is dat hierdoor de onzekerheid over de parameters groter is dan wanneer de begroting later wordt opgesteld. Daarom is het nodig dat een begroting realistisch én voorzichtig is. Voor de federale overdrachten houdt dit in dat de federale parameters worden gehanteerd, maar dat er een conjunctuurbuffer kan voorzien worden om tegenvallende parameters op te vangen. De conjunctuurbuffer geeft transparant aan hoe groot de onzekerheid is waar de regering mee rekening houdt, terwijl de ontvangstenraming overeenkomt met de federale raming.

Voor de gewestbelastingen en overige ontvangsten betekent dit dat het aangewezen is om te vertrekken van een eigen raming die eventueel andere parameters kan hanteren dan gebruikt voor de federale overdrachten.

4.2. Voorzieningen voor tegenvallers aan inkomsten- en uitgavenzijde

Elke begroting is onderhevig aan tal van factoren die onvoorspelbaar kunnen wijzigen en zo voor extra ontvangsten of juist voor minder ontvangsten kunnen zorgen. Elke begroting moet dus opgesteld worden vanuit een zeker voorzichtigheid. Concreet houdt dit in dat er een conjunctuurbuffer voorzien kan worden evenals buffers voor eventuele tegenvallers aan uitgavenzijde.

Bij het invoegen van deze buffers moet een evenwicht gezocht worden tussen de wenselijkheid om besparingsmaatregelen te vermijden bij de begrotingscontrole enerzijds en de wenselijkheid om de beleidsruimte niet nodeloos te beperken anderzijds. De buffers moeten dus in verhouding staan tot de onzekerheid waarmee men geconfronteerd wordt en tot de begrotingsdoelstellingen. Indien men daarnaast de kans wil verhogen dat er een overschot geboekt wordt in plaats van een evenwicht, is het aangewezen om een grotere conjunctuurprovisie te voorzien dan wanneer dat niet het geval is. Jaarlijks inschrijven van identieke buffers is dan ook niet wenselijk. Telkens opnieuw moeten de mogelijke risico's zowel aan ontvangsten- als uitgavenzijde ingeschat worden en op basis daarvan de buffers bepaald worden die in de begroting worden ingeschreven.

Ook moet er een duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen buffers die dienen om tegenvallende inkomsten op te vangen en buffers om tegenvallers aan uitgavenzijde op te vangen. Beide categorieën zijn niet zonder meer inwisselbaar.

Tenslotte is het belangrijk dat de KBC-dividenden aan uitgavenzijde hun tegenhanger vinden in een provisie die enkel aanleiding kan geven tot eenmalige uitgaven én voor zover er voldoende duidelijkheid is over de effectieve doorstorting van het dividend in 2012. Dit is niet enkel van belang in het kader van een structureel begrotingsbeleid; ook indien de Vlaamse Regering vasthoudt aan een nominaal evenwicht is dit van belang om te kunnen spreken van een goede begroting.

4.3. Alert reageren op wijzigende omstandigheden

De grote moeilijkheid van deze begrotingsoefening was dat de omstandigheden niet stabiel waren. Men kan ervan uitgaan dat een dergelijke mate van onzekerheid uitzonderlijk is. Toch is het van belang dat de Vlaamse Regering alert reageert op belangrijke wijzigingen van de omgevingsfactoren. Dit hoeft echter niet noodzakelijk te gebeuren door amendementen in te dienen tijdens de begrotingsbesprekingen of een vervroegde begrotingscontrole door te voeren. Wel moeten de voorbereidingen getroffen worden zodat er zo snel mogelijk duidelijkheid komt over de politieke keuzes die naar aanleiding van een volgende begrotingsoefening genomen worden. Dit laat ook toe om de uitvoering van deze keuzes tijdig voor te bereiden. Het opmaken van een bijblad bij de begroting 2012 zoals aangekondigd bij de bespreking van de initiële begroting in het Vlaams Parlement zou daarvan een vertaling kunnen vormen. Zelfs indien hierbij nog niet kan uitgegaan worden van alle definitieve parameters, kan dit al een belangrijke stap in de goede richting zijn. Bij publicatie van de definitieve cijfers over de relevante parameters voor 2011 en 2012 zal er zo nodig een bijsturing moeten gebeuren bij de echte begrotingscontrole.

Hoofdstuk 2: Vooruitblik op begrotingscontrole 2012

Traditiegetrouw maakt de SERV in zijn evaluatierapport over de initiële begroting een voorafspiegeling van de komende begrotingscontrole. Hiervoor vertrekken we van de meest recente parameters en maken we op basis daarvan een nieuwe ontvangstenraming. Aan uitgavenzijde wordt nagegaan of er al nieuwe informatie aanwezig is die noopt tot een aanpassing van de uitgavenbegroting bij de begrotingscontrole.

Ook in dit evaluatierapport maakt de SERV een dergelijke voorafspiegeling. Belangrijk hierbij is dat het gaat om een voorafspiegeling op basis van de informatie die beschikbaar was op 1 januari 2012. De begrotingscontrole zelf kan best gebeuren op basis van informatie die slechts binnen enkele weken beschikbaar zal zijn. Het is dan ook belangrijk dat de begrotingscontrole tijdig gebeurt maar niet te vroeg, zodat er voldoende informatie meegenomen wordt, zowel voor de raming van de ontvangsten als van de uitgaven.

Hoewel de definitieve parameters nog niet gekend zijn, is het nu al duidelijk dat de ontvangstenraming neerwaarts moet worden bijgesteld. Voorlopig gaat de SERV uit van een economische groei van 0,5%, waarbij evenwel de nodige voorzichtigheid moet ingebouwd worden om zonder al te veel bijkomende ingrepen een verdere terugval van de economie te kunnen opvangen. Naast de gewijzigde parameter voor de conjunctuur zal de Vlaamse Regering voor € 61 mln extra ontvangsten kunnen inschrijven omwille van de opbrengst van de verkoop van gronden aan Aquafin. De verkoop van € 200 mln die voor 2011 was voorzien, kon niet integraal afgerond worden waardoor de ontvangsten in 2012 met € 61 mln eenmalig toenemen.

Gecombineerd met een aantal beperkte wijzigingen heeft dit tot gevolg dat de ontvangsten met € 282 mln zouden verminderen. Ook bij de uitgaven moeten een aantal kredieten aangepast worden.

Rekening houdend met de nodige voorzichtigheidsmarge leidt dit ertoe dat de Vlaamse Regering voor € 383 mln ingrepen moet doorvoeren om tot een begroting in evenwicht te komen. Op basis van de structurele begrotingsnorm zoals uitgewerkt in juli zouden er minder ingrepen nodig zijn, namelijk € 271 mln. Dit resultaat kan eventueel nog bijgesteld worden indien er meer duidelijkheid is over de toekomstige uitdagingen waarvoor Vlaanderen staat.

1. Aandachtspunten voor begrotingscontrole 2012

Uit de analyse die de SERV gemaakt heeft van de initiële begroting 2012 zijn er een aantal lessen te trekken. Vertaald naar de begrotingscontrole 2012 houdt dit in dat er voldoende aandacht moet besteed worden aan:

- een juiste timing van de begrotingscontrole

- een nieuwe raming van risicofactoren aan ontvangsten- en uitgavenzijde
- de manier waarop het KBC-dividend vertaald wordt naar de uitgavenbegroting
- geen besparingen door te voeren op groeibevorderende uitgaven.

1.1. Juiste timing van begrotingscontrole

Momenteel is het niet duidelijk wanneer de begrotingscontrole zal plaatsvinden. Toch is een juiste timing van de begrotingscontrole van groot belang.

Naarmate de begrotingscontrole later plaatsvindt, verhoogt het risico dat de begrotingscontrole te laat komt om op een gepaste manier in te grijpen in de uitgavendynamiek. Daarbij mag men echter niet uit het oog verliezen dat een begrotingscontrole ook te vroeg kan gebeuren, waardoor ze gedoemd is om te worden achterhaald door de feiten. De begrotingscontrole 2012 moet steunen op zo stevig mogelijke fundamenten. Daarom is het aangewezen om de begrotingscontrole niet in te dienen in het Vlaams Parlement vooraleer er duidelijkheid is over de parameters die de federale overheid hanteert.

Net zoals voor de initiële begroting is het aangewezen dat de Vlaamse Regering gebruik maakt van de ramingen die het Federaal Planbureau begin februari zal publiceren over de economische begroting, in ieder geval wat de raming van de federale overdrachten betreft.

Wat de overige parameters betreft is het aangewezen dat de Vlaamse overheid gebruik maakt van de ramingen die de FOD Financiën hiervoor opstelt in het kader van de federale begrotingscontrole. Deze update vindt in principe plaats in februari of begin maart, afhankelijk van het moment waarop de federale overheid de eerste begrotingscontrole voorziet.

Naast de parameters van het jaar zelf zijn de federale overdrachten ook in belangrijke mate bepaald door de correcties voor de parameters van het voorgaande jaar. Deze correctie kan pas definitief berekend worden op het moment dat de economische groei voor 2011 definitief vastgelegd wordt voor de Bijzondere Financieringswet. Dit gebeurt in principe slechts in maart, maar midden februari zal de NBB hiervan al een indicatief resultaat meedelen via de flash-raming. Rekening houdend met de onzekere economische situatie van eind 2011 zou de economische groei van 2011, zoals definitief vastgelegd zal worden in maart of april 2012, nog lager kunnen zijn dan de 2% waar men nu van uitgaat. Een vermindering van 0,1% groei in 2011 heeft tot gevolg dat de ontvangstenraming van 2012 met ongeveer € 40 mln neerwaarts herzien moet worden. Het is dus belangrijk dat de begrotingscontrole rekening houdt met de officiële parameter voor de economische groei van 2011 die moet worden toegepast in het kader van de Bijzondere Financieringswet.

Niet enkel aan ontvangstenzijde zijn er een aantal nieuwe gegevens die moeten verwerkt worden bij de begrotingscontrole. Ook aan uitgavenzijde zou er in principe meer informatie beschikbaar moeten zijn, wat toelaat om de uitgavenbuffers opnieuw te schatten. Het spreekt voor zich dat over de mogelijke tegenvallers aan uitgavenzijde geen zekerheid kan bestaan vooraleer het begrotingsjaar afgerond is. Wel is het zo dat in de loop van de eerste maanden van 2012 reeds voldoende informatie beschikbaar

moet zijn om de provisie voor het Rekendecreet te herevalueren evenals de provisie voor de betaalachterstand. Hiervoor is het in ieder geval van belang dat de eerste uitvoeringsgegevens van 2011 geanalyseerd worden om een meer precieze inschatting te bekomen van de evolutie van de betaalachterstand in 2011 en de consequenties ervan voor 2012. Uit de eerste analyse van de uitvoeringsgegevens van 2012 zal ook duidelijker worden hoe groot de extra uitgaven zijn omwille van de invoering van het Rekendecreet. Voor een goede begrotingscontrole moet er dus voldoende tijd zijn om de uitvoeringsgegevens van 2011 nader te bekijken.

Zoals reeds aangegeven hiervoor is het niet wenselijk dat de Vlaamse Regering in tussentijd geen actie onderneemt. Het indienen van een update van de begroting door middel van een bijblad bij de begroting zoals aangekondigd in het Vlaams Parlement is volgens de SERV een goede tussentijdse maatregel.

1.2. Nieuwe raming van risicofactoren

Bij de initiële begroting werd er naast een voorzichtige raming van de ontvangsten ook een conjunctuurprovisie van € 40 mln voorzien en buffers voor tegenvallers aan uitgavenzijde voor € 185 mln.

Naar aanleiding van de begrotingscontrole moet de Vlaamse Regering een nieuwe schatting maken van de mogelijke tegenvallers aan ontvangsten- en uitgavenzijde waarvoor een provisie nodig is. Deze provisies moeten in verhouding staan tot de onzekerheidsgraden die er zijn. Indien de economische onzekerheid afneemt is het mogelijk dat de conjunctuurprovisie beperkt is. Indien daarentegen de economische situatie nog altijd even onzeker is als eind december, lijkt het aangewezen om de conjunctuurbuffer te verhogen in vergelijking met de € 40 mln die in de initiële begroting is ingeschreven.

De voorgaande jaren kon de Vlaamse overheid bij begrotingscontrole al redelijk zeker zijn van de federale overdrachten die werden doorgestort voor alle volgende maanden van dat jaar. De federale overheid past over het algemeen slechts eenmaal de federale overdrachten aan. Omwille van de moeilijke budgettaire toestand heeft de federale overheid aangekondigd dat er dit jaar meerdere begrotingscontroles zouden komen. Dit heeft als voordeel dat er relatief snel duidelijkheid zal zijn over de parameters die de federale overheid hanteert bij haar begrotingscontrole. Maar het nadeel is dat de Vlaamse overheid minder zekerheid heeft over het feit dat de federale overdrachten zoals berekend bij begrotingscontrole ook effectief zullen worden doorgestort in 2012. De kans vergroot dat de federale overheid bij een tweede of zelfs derde begrotingscontrole een aanpassing doorvoert omdat de parameters gewijzigd zijn. Nog meer dan de voorgaande jaren bestaat dus de kans dat de federale overdrachten naar aanleiding van een tweede begrotingscontrole aangepast worden. Dit verhoogt het belang van een conjunctuurprovisie bij de begrotingscontrole.

Ook aan uitgavenzijde zal de regering een nieuwe inschatting moeten maken van de mogelijke tegenvallers. Dit moet zeker gebeuren voor de provisie voor het Rekendecreet en de provisie voor de betaalachterstand, want er zal naar aanleiding van de begrotingscontrole bijkomende informatie beschikbaar zijn. Ook voor de andere provisies en buffers moet een nieuwe afweging gemaakt worden. Zo is het bijvoorbeeld sinds november 2011 duidelijk dat de provisie van € 20 mln die beschikbaar was bij de

indexprovisie moet aangewend worden in 2012. Voorlopig ziet het er nog niet naar uit dat er een extra provisie moet worden ingeschreven. Naar aanleiding van de begrotingscontrole kan er echter op basis van de laatste inflatieramingen aanleiding zijn om voorzichtigheidshalve een bijkomende verhoging van de indexprovisie van € 20 mln te voorzien.

In ieder geval moet de inschatting van de noodzakelijke buffers aan uitgavenzijde onafhankelijk gebeuren van de ontvangstenraming.

1.3. KBC-dividend en Aquafin-verkoop

Bij de begrotingscontrole 2011 was er al een formele beslissing genomen door de Algemene Vergadering van KBC over het uit te keren dividend. Bij een vervroegde begrotingscontrole zal die zekerheid in 2012 niet bestaan. Voor zover de Vlaamse Regering er op het moment van de begrotingscontrole nog altijd redelijkerwijze vanuit kan gaan dat het dividend van € 298 mln betaald zal worden in 2012, kan deze ontvangst ingeschreven blijven.

Aangezien het om een tijdelijke ontvangst gaat die bovendien niet gegarandeerd is, zou hiervoor idealiter een provisie moeten opgenomen worden in de begroting die enkel kan aangewend worden voor tijdelijke uitgaven. Bij de initiële begroting was dat niet het geval. Indien het KBC-dividend in 2012 niet uitbetaald wordt zoals verwacht, zal de begroting in ieder geval moeten bijgestuurd worden. De SERV is van oordeel dat deze onzekerheid voldoende groot is om ervoor te pleiten dat de eenmalige meevaller waarop Vlaanderen bij de begrotingscontrole 2012 kan rekenen omwille van de Aquafin-operatie (zie 2.1.2 Eigen ontvangsten) niet aan te wenden maar in te schrijven als een provisie voor het risico dat verband houdt met dit mogelijk dividend. Indien het KBC-dividend zoals voorzien uitbetaald wordt, kan deze provisie aangewend worden voor eenmalige uitgaven.

Het voordeel hiervan is in de eerste plaats dat hiermee een voorzichtigheidsbuffer wordt ingebouwd voor het KBC-dividend van 2012. Omdat deze provisie enkel kan dienen voor eenmalige uitgaven, vermijdt de Vlaamse Regering dat de beleidsruimte in 2013 verkleint door het wegvallen van eenmalige middelen.

1.4. Niet besparen op groeibevorderende uitgaven

Bij de begrotingscontrole zal het onvermijdelijk zijn dat er ingrepen moeten gebeuren. Deze ingrepen zullen erin bestaan dat er gesnoeid wordt op bepaalde uitgaven, al dan niet in combinatie met bijkomende ontvangsten. Over de precieze keuze van de noodzakelijke ingrepen wenst de SERV zich niet uit te spreken. Wel is het voor de SERV belangrijk dat hierbij niet bespaard wordt op groeibevorderende uitgaven zoals bijvoorbeeld beroepsopleiding, innovatiesteun

2. Actualisatie begroting 2012: hoeveel ingrepen nodig bij evenwichts-begroting?

De begrotingscontrole zal met andere parameters rekening moeten houden dan de ramingen die momenteel beschikbaar zijn. Zoals blijkt uit het vorige deel zijn er nog teveel factoren waarover meer duidelijkheid moet komen vooraleer over te gaan tot een formele begrotingscontrole. Maar op basis van de informatie die beschikbaar was op 1 januari 2012 kan er wel een actualisatie gemaakt worden van de begroting. Hoe zou de ontvangsten- en uitgavenbegroting er bij ongewijzigd beleid uitzien indien op 1 januari 2012 een begrotingscontrole zou worden doorgevoerd? En indien het om een evenwichtsbegroting moet gaan, welke netto-beleidsruimte is er dan ten opzichte van de begroting 2011 en welke ingrepen zouden er moeten gebeuren?

De actualisatie gebeurt op basis van een economische groei van 0,5% in 2012. Aangezien dit groeicijfer op momenteel eerder als een bovengrens kan beschouwd worden, moet er een voorzichtigheidsmarge ingebouwd worden. Dit kan enerzijds door een conjunctuurprovisie in te bouwen voor de federale overdrachten en anderzijds door de gewestbelastingen lager te ramen dan wat mogelijk zou zijn bij een economische groei van 0,5%.

Er zijn € 282 mln minder ontvangsten te verwachten en het is ook redelijkerwijze te verwachten dat de uitgaven toenemen met € 40 mln. Daarnaast is het wenselijk dat de Aquafin-middelen (€ 61 mln) niet aangewend worden om de inspanningen te vergemakkelijken, maar als buffer moeten worden ingeschreven voor het KBC-dividend. Aangezien deze buffer nog niet was voorzien in de initiële begroting moet hiervoor een bijkomende inspanning gebeuren. Dit betekent dat bij een economische groei van 0,5% in 2012 de bijsturing op 1 januari geraamd kan worden op € 383 mln (de som van € 282 mln, € 40 mln en € 61 mln). Bij een economische 0-groei zou de bijsturing nog iets groter zijn, namelijk € 407 mln. Het verschil is beperkt omdat de SERV er rekening mee houdt dat er een conjunctuurbuffer wordt ingeschreven die al rekening houdt met een economische groei die lager is dan 0,5%.

2.1. Minder ontvangsten

De SERV heeft op basis van de informatie die beschikbaar was op 1 januari 2012 de ontvangstenraming geactualiseerd. De belangrijkste wijziging ten opzichte van de initiële begroting is dat de groeivoorzichten voor 2012 niet meer op 1,6% maar op 0,5% worden geraamd. Dit cijfer werd door de NBB in zijn najaarsramingen gehanteerd als basishypothese. Daarbij gaf de NBB wel aan dat dit cijfer een maximalistische inschatting was. Op 1 januari 2012 kan er niet worden uitgesloten dat de economie zou stilvallen in 2012 of misschien zelfs negatief zou zijn. Bij de begrotingscontrole zal hierover waarschijnlijk meer informatie zijn. In ieder geval zal op dat moment de economische groei van 2011 ook definitief vastliggen. Bij zijn najaarsramingen ging de

NBB uit van een groei van 2,0% voor 2011, maar het is mogelijk dat ook dit groeicijfer neerwaarts moet worden aangepast⁶.

Een daling van dit percentage met 0,1% heeft tot gevolg dat de Vlaamse ontvangsten in 2012 verminderen met € 39 mln.

De oefening die de SERV in dit evaluatierapport maakt, bestaat uit een herrekening van de ontvangstenbegroting op basis van de beschikbare informatie. Concreet gaat de SERV uit van een economische groei van 0,5% voor 2012 en 2,0% voor 2011. Deze groeivoorzichten zijn gebaseerd op de najaarsraming van de NBB die op 15 december werd vrijgegeven. Bij de ontvangstenraming acht de SERV het wel raadzaam dat er een voorzichtigheidsmarge wordt ingebouwd bij de gewestbelastingen door deze enkel te laten evolueren omwille van de inflatie. Wat de federale overheid betreft, gaat de SERV uit van een economische groei van 0,5%. De onzekerheid over de federale overdrachten wordt weliswaar opgevangen door een conjunctuurbuffer van € 75 mln in te bouwen aan uitgavenzijde (zie 2.2.1).

Op basis van deze uitgangspunten zou de geactualiseerde Vlaamse ontvangstenbegroting € 282 mln minder bedragen dan wat er goedgekeurd werd bij de initiële begroting.

Tabel 9: Ontvangstenraming 2012 initieel versus 2012 actualisatie (€ mln)

	2012 INI	2012 Act.	verschil
Federale overdrachten	20.041	19.775	266
<i>belastingoverdrachten</i>	18.969	18.777	-192
<i>overige dotaties</i>	881	883	2
<i>correcties voor t-1</i>	191	115	-77
Eigen ontvangsten	6.889	6.873	-16
<i>gewestbelastingen</i>	5.051	4.980	-71
<i>instellingen</i>	1.275	1.330	55
<i>overige</i>	564	564	0
Totaal	26.930	26.648	-282

Bij de initiële begroting 2012 was er nog sprake van een toename van de middelen met 4,0% ten opzichte van 2011. De geactualiseerde raming geeft aan dat de ontvangstendynamiek nog maar 2,9% hoger zou zijn dan wat in 2009 voorzien was in de begroting.

2.1.1. Federale overdrachten

Door de parameters te actualiseren nemen de federale overdrachten af met € 266 mln. De belangrijkste verklaring voor deze evolutie heeft te maken met een daling van de federale overdrachten met € 192 mln. Deze aanzienlijke afname heeft natuurlijk in

⁶ Hierover zal een eerste indicatie zijn midden februari bij de flash-raming van de NBB over het vierde kwartaal van 2011.

belangrijke mate te maken met de gewijzigde groeiprognozes voor 2012. De economische groei wordt niet meer geraamd op 1,6% zoals in september, maar op 0,5%. Daarnaast zijn er echter elementen die van belang zijn voor een geactualiseerde raming van de federale overdrachten.

Tabel 10: Verschilanalyse voor de geactualiseerde raming van de federale overdrachten (€ mln)

lagere groeivoorzichten 2012	-216
hogere inflatie 2012	69
lagere economische groei 2011	-153
overige parameters	34
Totaal evolutie federale overdrachten	-266

■ Lagere groeivoorzichten in 2012: € -216 mln

Indien er enkel rekening wordt gehouden met een economische groei van 2012 die met 1,1%-punt vermindert (van 1,6% naar 0,5%), dan zouden de federale overdrachten met € 216 mln afnemen. Op basis van de informatie van 1 januari gaat de SERV er voorzichtigheidshalve van uit dat de economische groei nog lager zou kunnen zijn. Deze onzekerheid vertaalt zich door een conjunctuurbuffer aan uitgavenzijde en niet door de ontvangstenraming aan te passen.

■ Hogere inflatie in 2012: € 69 mln

In september ging de Vlaamse Regering uit van een jaarlijkse inflatie van 2% voor 2012. De laatste update van het FPB begin januari raamde de inflatie al hoger, namelijk 2,36%. Deze wijziging heeft tot gevolg dat de federale overdrachten € 69 mln hoger zijn dan geraamd in september en vangt de conjuncturele tegenvaller dus voor een deel op. Tegenover deze extra ontvangsten staan wel extra uitgaven, maar de impact ervan op de lonen is beperkt tot € 20 mln⁷.

■ Lagere economische groei in 2011: € - 153 mln

In september gaf de economische begroting van het FPB aan dat de economische groei van 2011 zou oplopen tot 2,4%. De najaarsraming van de NBB geeft aan dat de groei van vorig jaar eerder 2,0% bedraagt. Hierdoor wijzigen niet enkel de belastingoverdrachten (omdat ze op een lagere basis moeten berekend worden) maar is ook de correctie voor 2011 kleiner. In het totaal gaat het over een vermindering van € 153 mln aan overdrachten, waarvan € 78 mln minder belastingoverdrachten en € 75 mln minder correcties.

■ Overige parameters: € 34 mln

Naast inflatie en economische groei zijn er ook andere parameters die van belang zijn. De belangrijkste wijziging vloeit voort uit een meer optimistische

⁷ In principe zouden ook de werkingsmiddelen aangepast kunnen worden aan de hogere inflatieparameter, maar bij deze actualisatie gaan we er van uit dat dat niet het geval is. De voorbije jaren werd de inflatieparameter bij begrotingscontrole immers niet altijd aangepast en rekening houdend met de moeilijke budgettaire situatie in 2012 zou dit ook in 2012 het geval kunnen zijn.

raming van de denataliteitscoëfficiënt op 1 januari 2012 dan gehanteerd werd bij de opmaak van de initiële begroting. Deze gunstigere raming is gebaseerd op de recente bevolkingsprognoses die het FPB in december publiceerde.

2.1.2. Eigen ontvangsten

■ Gewestbelastingen

Bij een economische groei van 0,5% ramen we de gewestbelastingen 2012 op € 5.007 mln. Omwille van het voorzichtigheidsprincipe is het echter aangewezen om rekening te houden met een lagere economische groei. Bij de federale overdrachten is het aangewezen om een voorzichtigheidsmarge in te bouwen via een conjunctuurprovisie aan uitgavenzijde. Voor de gewestbelastingen daarentegen kan dit het best gebeuren door de gewestbelastingen zelf voorzichtig/realistisch te schatten. Concreet gaan we uit van een economische 0-groei in 2012 om de gewestbelastingen te ramen.

Dit geeft een bedrag van € 4.974 mln. Het spreekt voor zich dat deze voorzichtigheidsmarge ook anders bepaald kan worden, maar op die manier bekomen we een raming die reeds rekening houdt met een terugval van de economie met 0,5%.

De gewestbelastingen nemen in 2012 ook eenmalig toe met € 6 mln omwille van de registratierechten op de laatste schijf van de verkoop aan Aquafin. Dit geeft een (voorzichtige) raming van € 4.980 mln⁸.

■ Instellingen

Voor de geactualiseerde raming beschikken we niet over informatie die aangeeft dat de ontvangsten van de instellingen bij ongewijzigd beleid anders geraamd moeten worden dan bij de initiële begroting. Enkel bij de VMM zouden de ontvangsten met € 55 mln toenemen. De reden hiervoor is dat een deel van de geplande verkoop van gronden aan Aquafin niet heeft plaatsgevonden in 2011 en dus in 2012 nog eenmaal voor ontvangsten zal zorgen. Aangezien dit nog niet voorzien was in de initiële begroting zullen de ontvangsten van de VMM bij begrotingscontrole hierdoor met € 55 mln toenemen. In het totaal raamt de SERV het eenmalig effect op € 61 mln, maar voor € 6 mln gaat het om registratierechten.

2.2. Meer uitgaven

De minderontvangsten die uit de actualisatie van de ontvangstenbegroting naar voren komen kunnen waarschijnlijk niet opgevangen worden door minder uitgaven.

Bij begrotingscontrole zullen de uitgavenposten opnieuw moeten geraamd worden. Het gaat niet enkel om de buffers en provisies, ook andere kredieten moeten aangepast worden bij ongewijzigd beleid.

⁸ Het model dat de SERV hanteert om de gewestbelastingen te ramen is een vereenvoudigd model. De Vlaamse administratie werkt met een meer verfijnd model waardoor de raming op basis van dezelfde parameters toch kan afwijken, zij het dat deze afwijking in principe beperkt is.

Op basis van de beschikbare informatie gaat de SERV er momenteel van uit dat de uitgaven in het totaal met € 40 mln moeten verhoogd worden: € 35 mln minder omwille van een andere inschatting van de noodzakelijke buffers aan ontvangsten- en uitgavenzijde en € 75 mln meer voor de “normale” aanpassingen van de uitgavendynamiek bij begrotingscontrole.

2.2.1. Buffers voor risico's aan ontvangsten- en uitgavenzijde

■ **Conjunctuurprovisie: € 35 mln extra**

De conjunctuurprovisie bedraagt bij de initiële begroting € 40 mln. Op basis van de huidige informatie lijkt het nodig om deze conjunctuurbuffer te verhogen. De ontvangstenbegroting is opgesteld op basis van een economische groei van 0,5% in 2012. Indien er een stilstand is van de economische groei in 2012, zouden de federale overdrachten nog € 98 mln meer afnemen. Een voorzichtig begrotingsbeleid mag echter niet tot gevolg hebben dat de beleidsruimte overmatig beperkt wordt. Daarom hanteren we de hypothese dat er hiervoor een conjunctuurprovisie van € 75 mln moet voorzien worden.

Een vermindering van de groeiraming in 2011 valt evenmin uit te sluiten. Uit de laatste update die het planbureau op 21 december publiceerde over de ramingen van verschillende conjunctuurstellingen blijkt echter dat de kans dat de groei nog iets positiever is ook niet kan uitgesloten worden. Voorlopig houden we er rekening mee dat de economische groei van 2011 2,0% bedraagt en dat de conjunctuurprovisie hiervoor niet moet worden verhoogd.

Het spreekt voor zich dat bij de begrotingscontrole deze raming opnieuw moet gebeuren op basis van meer volledige informatie. Wat de economische groei van 2011 betreft zal er op dat moment zekerheid zijn over het percentage dat gehanteerd wordt voor de BFW. Voor de economische groei van 2012 zal er op basis van de meer recente informatie een nieuwe inschatting moeten gemaakt worden van de voorzichtigheidsmarge die wenselijk is.

De voorgaande jaren was het te verantwoorden dat er bij begrotingscontrole geen conjunctuurbuffer werd ingeschreven. De conjunctuurbuffer dient om een mogelijke vermindering van de federale overdrachten in 2012 zelf op te vangen. Traditioneel past de federale overheid haar overdrachten slechts één maal per jaar aan, namelijk bij de eerste begrotingscontrole. Omwille van de precaire budgettaire situatie waarin de federale overheid zich bevindt, heeft de federale regering dit jaar echter de intentie geuit om meerdere begrotingscontroles door te voeren. Dit betekent dat de federale overdrachten zoals geraamd bij de eerste begrotingscontrole 2012 minder definitief zijn dan de voorgaande jaren. In de zomer en/of het najaar kan er immers nog een aanpassing gebeuren van de federale overdrachten waardoor de Vlaamse ontvangsten van 2012 toe- of afnemen, afhankelijk van de omstandigheden. Het schrappen van de conjunctuurprovisie bij de eerste begrotingscontrole van 2012 is dus geenszins wenselijk. Bij het strikt vasthouden aan een evenwichtsbegroting bemoeilijkt dit wel het begrotingsbeleid aangezien er pas in de zomer of zelfs maar in het najaar

meer duidelijkheid zal zijn over de vraag of deze conjunctuurprovisie al dan niet kan aangewend worden voor uitgaven.

■ Provisie voor Rekendecreet: € 70 mln minder

In zijn actualisatie gaat de SERV uit van de hypothese dat deze provisie niet nodig is. Ook hier gaat het om een voorlopige werkhypothese die nog moet bevestigd worden.

■ Indexprovisie: ongewijzigd

Sinds november gaat het Federaal Planbureau uit van de hypothese dat de indexsprong een maand vroeger zal plaatsvinden dan voorzien in de initiële begroting. Voorlopig gaat de SERV ervan uit dat er geen extra buffer moet ingeschreven worden. De combinatie van deze twee elementen maakt dat de indexprovisie ongewijzigd blijft in de actualisatie. De huidige raming van het FPB over de inflatievooruitzichten geeft aan dat de indexsprong in december 2012 zou plaatsvinden. Zelfs indien de inflatie zodanig versnelt dat de indexsprong een maand vervroegt, dan nog zou dit geen impact hebben op de uitgavenbegroting 2012.

■ Provisie voor betaalachterstand: ongewijzigd

De SERV gaat er momenteel van uit dat deze provisie best behouden blijft. De uitvoeringsgegevens van 2011 moeten nog geanalyseerd worden, maar het positieve begrotingsresultaat in 2011 en het feit dat diezelfde buffer in 2011 niet volledig aangewend is, betekent niet per definitie dat deze provisie kan verkleinen in 2012. Bij de opmaak van de begrotingscontrole zal de Vlaamse Regering in ieder geval een nieuwe inschatting moeten maken van de noodzaak van deze provisie, waarbij ook de uitvoeringsgegevens van 2011 vanuit deze invalshoek geanalyseerd moeten worden.

■ Buffer voor juridische uitspraken (VFLD): ongewijzigd

Momenteel heeft de SERV geen aanleiding om deze buffer in vraag te stellen. Uit de eerste uitvoeringsgegevens van de begroting 2011 blijkt wel dat het krediet dat in 2011 was ingeschreven voor het Vlaams Fonds voor de Lastendelging (VFLD) onvoldoende was.

■ Hypothese inzake onderaanwending: ongewijzigd

Deze “negatieve buffer” is belangrijker dan alle voorgaande buffers samen, maar ook moeilijker in te schatten. Uit de eerste uitvoeringsgegevens van de begroting 2011 blijkt dat de onderbenutting in 2011 duidelijk groter was dan bij de laatste begrotingscontrole van 2011 geraamd was. In plaats van een onderaanwending van € 259 mln in 2011 zoals voorzien bij begrotingscontrole, bedraagt de onderaanwending € 481 mln, wat nagenoeg het dubbele is. Momenteel is het niet duidelijk wat dit zou kunnen betekenen voor de onderaanwending in 2012. Enerzijds is het mogelijk dat de “normale” onderaanwending van de Vlaamse begroting groter is dan werd aangenomen bij de initiële begroting. Anderzijds is het mogelijk dat de hoge onderaanwending in 2011 een extra druk zal leggen op de uitgavendynamiek in 2012, waardoor de onderaanwending zou verminderen. Een deel van de onderaanwending heeft immers te maken met het doorschuiven

van een aantal facturen naar 2012 zonder dat deze in de begroting zijn opgenomen.

In ieder geval blijkt dat de ramingsmethode die gehanteerd wordt om de onderaanwendingshypothese te berekenen voor verfijning vatbaar is. De relatief hoge onderaanwending kan bijvoorbeeld veroorzaakt zijn doordat er in 2011 bij de begrotingscontrole nog voor een aanzienlijk bedrag bijkomende uitgaven zijn ingeschreven. Aangezien dat geenszins het geval zal zijn bij de begrotingscontrole 2012 lijkt het niet aangewezen om deze toename in 2011 te vertalen naar een grotere onderaanwendingshypothese in 2012. Het lijkt immers aannemelijk dat de onderaanwending kan verminderen bij de begrotingscontrole 2012 omdat er besparingsmaatregelen doorgevoerd moeten worden. Een deel van de besparing kan zonder pijn gebeuren door de kredieten beter af te stemmen op de realiteit. Hierdoor verminderen de uitgavenkredieten maar tegelijkertijd ook de onderaanwendingsmogelijkheden, waardoor de verbetering van het saldo (gedeeltelijk) geneutraliseerd wordt.

Voorlopig gaan we ervan uit dat de onderaanwendingshypothese van de initiële begroting behouden kan blijven. Naar aanleiding van de begrotingscontrole zal de Vlaamse Regering in ieder geval voldoende duiding moeten geven over het verschil tussen de onderaanwending in 2011 en de hypothese die gehanteerd wordt voor 2012.



Nieuwe buffer met Aquafin-middelen: + € 61 mln

Hoewel dit wenselijk was, werd bij de initiële begroting 2012 geen provisie ingeschreven in afwachting van meer zekerheid over de KBC-middelen. Deze provisie zou niet noodzakelijk moeten overeenstemmen met de totaliteit van het dividend, maar wel bepaald worden in functie van de onzekerheid die er is. Op 1 januari 2012 lijkt het nog geenszins zeker dat KBC een dividend zal uitbetalen in 2012 zoals voorzien in de begroting. Aangezien dit risico bestaat, acht de SERV het aangewezen om hiervoor een provisie te voorzien. Ook in januari 2011 heeft de SERV het voorstel geformuleerd om hiervoor een buffer te voorzien. Op dat moment had de Vlaamse Regering de mogelijkheid om de beschikbare beleidsruimte bij begrotingscontrole gedeeltelijk aan te wenden om in een dergelijke buffer te voorzien. Bij de begrotingscontrole zal die mogelijkheid niet bestaan. De eenmalige Aquafin-middelen bieden echter een opportuniteit om hiervoor een buffer te voorzien van € 61 mln. Eerder dan deze meevaller aan te wenden voor uitgaven (in tegenstelling tot provisie) kan deze meevaller aangewend worden als buffer voor de KBC-provisie. Aangezien een dergelijke provisie met eenmalige ontvangsten nog niet opgenomen was in de initiële begroting 2012 dient hiervoor een extra provisie voorzien te worden die enkel kan aangewend worden voor eenmalige uitgaven en op het moment dat er voldoende duidelijkheid is over de effectieve uitbetaling van een dividend.

In het totaal zouden de buffers toenemen met € 26 mln. Zoals reeds duidelijk aangehaald gaat het niet om een voorafbeelding van wat men kan verwachten van de eerstvolgende begrotingscontrole, maar enkel om het actualiseren van de ramingen op basis van de informatie die beschikbaar was op 1 januari 2012.

2.2.2. Overige kredieten

Bij de begrotingscontrole worden alle uitgavenkredieten opnieuw bekeken en indien nodig aangepast om in te spelen op de gewijzigde situatie. De impact van de economische verslechtering op de Vlaamse begroting is relatief beperkt, omdat de meeste uitgaven niet rechtstreeks onderhevig zijn aan de conjuncturele schommelingen.

Dit belet niet dat er naar aanleiding van de begrotingscontrole heel wat kredieten wijzigen bij ongewijzigd beleid. Over de impact hiervan op de begrotingscontrole is momenteel nog geen indicatie. Uit voorgaande jaren van deze legislatuur blijkt echter dat er bij elke begrotingscontrole extra kredieten worden ingeschreven, los van het inflatie-effect. In 2009 ging het om € 81 mln, in 2010 om € 100 mln en in 2011 zelfs om € 169 mln (voornamelijk omwille van de onderwijsslone, de inspanning voor de afbouw van de betaalachterstand werd hierin niet meegenomen).

We veronderstellen bij de actualisatie dat er voor € 75 mln bijkomende uitgaven moeten worden opgenomen bij de begrotingscontrole. Dit is in vergelijking met voorgaande jaren relatief weinig maar niet onrealistisch.

Voorlopig heeft de SERV nog geen rekening gehouden met de usurperende bevoegdheden die in het kader van de zesde staatshervorming zouden worden overgeheveld. Enerzijds omdat de timing hierover nog niet duidelijk is en anderzijds omdat dit niet thuishoort bij de evolutie van ongewijzigd beleid. Het gaat om de invulling van de beschikbare netto-beleidsruimte die een politieke afweging zal vergen en niet zonder meer de Vlaamse uitgaven zal doen toenemen.

2.3. Impact op beleidsruimte

2.3.1. Negatieve netto-beleidsruimte: ingrepen onvermijdelijk

Een vermindering van de ontvangsten met € 282 mln en een toename van de uitgaven met € 101 mln (€ 26 mln meer provisies en € 75 mln extra andere uitgaven) leidt tot een vermindering van de beleidsruimte met € 383 mln ten opzichte van de initiële begroting. Tenminste, als de Vlaamse Regering vasthoudt aan een begrotingsevenwicht. Ten opzichte van de initiële begroting 2012 betekent dit dat er een bijsturing zou moeten gebeuren van € 383 mln. Ten opzichte van de begroting 2011 is de negatieve beleidsruimte aanzienlijk kleiner.

Naar aanleiding van de initiële begroting was er volgens de analyse van de SERV een netto-beleidsruimte beschikbaar van € 296 mln (zie hoofdstuk 3). Deze werd ingevuld met € 221 mln initiatieven in uitvoering van het regeerakkoord (Atoma) en € 38 mln als alternatief voor de jobkorting en daarnaast nog voor € 36 mln met kleinere initiatieven.

Uit de actualisatie blijkt dat deze netto-beleidsruimte van € 296 mln niet enkel zou verdwijnen, er zouden ook besparingen of extra ontvangsten voor € 87 mln nodig zijn om het ongewijzigd beleid van 2011 verder te kunnen zetten bij een evenwichtsbegroting. Ten opzichte van de begroting 2011 vermindert de netto-

beleidsruimte dus met € 87 mln. Alleen al om het ongewijzigd beleid van de voorgaande jaren uit te voeren moet er een ingreep gebeuren van € 87 mln. Indien de Vlaamse Regering vasthoudt aan alle initiatieven die ingeschreven werden bij de initiële begroting is er een ingreep vereist van € 383 mln.

De noodzaak om de begroting bij te sturen zou kunnen worden verminderd door de conjunctuurprovisie te schrappen of de provisies voor het opvangen van de risico's aan uitgavenzijde nog meer te verminderen. Dit is echter niet aangewezen. Zoals reeds eerder aangehaald kan de hoogte van de buffers en provisies niet afhankelijk gemaakt worden van de beleidsruimte die wenselijk is, maar enkel van de inschatting van het risico dat ze beogen op te vangen. Indien dit risico zich onvolledig vertaalt naar de buffers, verhoogt de kans dat er op het einde van het jaar nog ingrepen nodig zijn om het beoogde begrotingsresultaat te behalen.

2.3.2. Oorzaken van negatieve beleidsruimte

De actualisatie die de SERV gemaakt heeft van de begroting 2012 op basis van de informatie die beschikbaar was op 1 januari leidt tot een negatieve netto-beleidsruimte van € 87 mln ten opzichte van de begroting 2011. Dit is niet enkel toe te schrijven aan de groeivertraging die men verwacht voor 2012.

De netto-beleidsruimte die beschikbaar is in een bepaald jaar hangt af van drie factoren:

- de ontvangstendynamiek
- de uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid
- de evolutie van het vereiste saldo.

2.3.2.1. Ontvangstendynamiek

De beperkte economische groei in 2012 en de voorzichtigheidsmarge, die momenteel nodig blijkt door middel van een conjunctuurprovisie, spelen een belangrijke rol in het feit dat er een negatieve netto-beleidsruimte is. Bij een normale groei van de economie zouden de ontvangsten € 235 mln hoger geschat kunnen worden, waardoor er toch nog ruimte zou zijn voor nieuwe initiatieven zonder ingrepen.

De SERV wijst erop dat de negatieve beleidsruimte in 2012 niet enkel het gevolg is van de economische tegenvaller in 2012. Deze tegenvaller wordt immers nog versterkt doordat de ontvangsten in 2010 en 2011 eenmalig toegenomen zijn door de verkoop van gronden aan Aquafin. In de begroting 2011 voorzagen men dat er voor € 200 mln gronden verkocht zouden worden aan Aquafin. In de initiële begroting viel deze inkomst volledig weg. Uit de uitvoeringsrekening 2011 zoals bekend gemaakt eind december blijkt dat deze verkoop niet volledig doorgevoerd werd in 2011, waardoor er nog voor € 61 mln van deze verkoop kan worden ingeschreven bij de begrotingscontrole 2012. In vergelijking met de begroting 2011 betekent dit alleszins dat de ontvangstendynamiek € 139 mln lager is dan normaal.

Deze twee negatieve factoren worden deels gecompenseerd doordat de federale overheid in 2012 een correctie zal toepassen voor de overdrachten die in 2011 verschuldigd waren. Achteraf gezien blijken deze overdrachten € 115 mln te laag te

zijn. Dit tekort zal in 2012 doorgestort worden en dus leiden tot hogere ontvangsten voor de Vlaamse overheid in 2012.

2.3.2.2. Uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid

De dynamiek bij ongewijzigd beleid nam in de initiële begroting toe met € 814 mln volgens de analyse van de SERV (zie hoofdstuk 3). Naar aanleiding van de begrotingscontrole zou dit nog toenemen. Voorlopig ramen we dit op € 75 mln (exclusief de toename van de provisies).

Op zich is deze dynamiek niet uitzonderlijk groot in vergelijking met de voorgaande jaren. Toch is de beleidsruimte van 2012 ook negatief beïnvloed door bepaalde keuzes die gemaakt zijn in 2011.

De belangrijkste bemerking is dat de extra ontvangsten die zich voor hebben gedaan bij de begrotingscontrole 2011 niet aangewend werden voor eenmalige uitgaven. De extra beleidsruimte werd deels aangewend voor een bijkomende inspanning van de betaalachterstand en deels voor nieuwe initiatieven die echter niet eenmalig waren, althans wat de uitgaven betreft. Hierdoor kon het wegvallen van de ontvangst van Aquafin in 2012 niet opgevangen worden doordat er een deel eenmalige uitgaven ook zouden wegvallen. Door deze keuze heeft de Vlaamse Regering de netto-beleidsruimte van 2012 reeds in 2011 voor een deel ingenomen. Aangezien een deel van deze ontvangsten niet gerealiseerd werden in 2011 is de negatieve impact geen € 200 mln. Bij de begrotingscontrole 2012 zal een bedrag van € 61 kunnen opgenomen worden, waardoor de vermindering van ontvangsten ten opzichte van de begroting 2011 slechts € 139 mln is.

Een tweede bemerking is dat de dynamiek van het ongewijzigd beleid niet enkel bepaald wordt door inflatie en decretale bepalingen die al jaren vaststaan, maar ook door bepaalde keuzes die de huidige regering de voorgaande jaren gemaakt heeft. De voorgaande jaren werden immers nieuwe initiatieven opgestart die zich niet onmiddellijk vertaalden naar uitgaven of althans niet volledig. Het ongewijzigd beleid in 2012 is voor € 52 mln bepaald door het op kruissnelheid komen van de nieuwe initiatieven die de Vlaamse Regering de voorbije twee jaren op de sporen heeft gezet (zie ook hoofdstuk 3).

Een derde en laatste bemerking hierover betreft de dotaties aan de Vlaamse Maatschappij voor Sociale Woningbouw (VMSW) en het Vlaams Woningfonds (VWF). In 2010 verminderde de Vlaamse Regering de dotaties aan deze instellingen als een tijdelijke besparingsmaatregel. Aangezien er binnen deze niet-geconsolideerde instellingen nog reserves waren, konden de dotaties verminderd worden. Het ging echter om een tijdelijke maatregel waardoor deze dotaties in 2012 opnieuw op kruissnelheid komen. Hierdoor nemen de uitgaven “bij ongewijzigd beleid” toe met € 55 mln meer dan normaal.

Zonder deze drie elementen zou de uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid lager zijn en de netto-beleidsruimte hoger. Of anders gezegd, door beslissingen van de voorgaande jaren heeft de Vlaamse Regering de netto-beleidsruimte van 2012 reeds gedeeltelijk ingevuld. Indien dat niet was gebeurd, zou er, zelfs met een beperkte ontvangstendynamiek, ruimte zijn om nieuwe initiatieven te voorzien.

2.3.2.3. Evolutie van het vereiste saldo

In 2012 beoogt de Vlaamse Regering net zoals in 2011 een begrotingsevenwicht. In principe heeft deze begrotingsdoelstelling geen impact op de beleidsruimte. Op basis van de eerste uitvoeringsgegevens gaat de Vlaamse Regering ervan uit dat er in 2011 een overschot geboekt is van € 97 mln. Dit betekent dat het saldo met eenzelfde bedrag mag verminderen in 2012 en dus in theorie extra beleidsruimte creëert. Voorlopig houdt de SERV hier echter nog geen rekening mee.

In de mate dat het positieve saldo in 2011 mede bepaald werd doordat bepaalde uitgaven niet in 2011 konden gebeuren maar wel in 2012 zullen gebeuren heeft dit resultaat geen positieve impact op de beleidsruimte in 2012. Het overschot in 2011 is deels het gevolg van het feit dat een groter deel van de begrotingskredieten niet uitgegeven werden. De uiteindelijke onderaanwending in 2011 bleek € 481 mln in plaats van de voorziene € 259 mln. Deels kan dit verklaard worden doordat de uitgavenbegroting in 2011 voorzichtig opgesteld was, deels gaat het echter om een aantal uitgaven die uiteindelijk niet in 2011, maar wel in 2012 betaald moeten worden. Zo is de onderaanwending groter omdat er voor € 70 mln vertraging was in de uitvoering van een aantal zwartepuntenprojecten bij het FFEU en voor € 28 mln omdat een aantal investeringen van de BAM en in het bijzonder de niet-Oosterweelgebonden projecten zoals de tramlijnen, een vertraging hebben gekend.

Daarnaast zijn er ook een aantal betalingen die in de begroting 2012 voorzien waren maar reeds in 2011 betaald werden. Momenteel is het nog niet duidelijk welke netto-impact deze verschuivingen hebben gehad.

Het uitvoeringsresultaat van de begroting 2011 moet dus verder geanalyseerd worden om na te gaan wat de mogelijke impact is voor de beleidsruimte van 2012 en meer specifiek of de onderaanwendingshypothese moet aangepast worden of de provisie voor betaalachterstand.

2.3.3. Conclusies beleidsruimte

De netto-beleidsruimte die beschikbaar was bij de initiële begroting (€ 296 mln) was duidelijk meer dan de voorgaande jaren en waarschijnlijk ook meer dan de volgende jaren beschikbaar zal zijn.

Uit een actualisatie van de ontvangsten- en uitgavenramingen blijkt een negatieve beleidsruimte van € 87 mln ten opzichte van de begroting 2011. Aangezien er bij de initiële begroting al voor € 295 mln nieuwe initiatieven ingeschreven werden in de begroting 2012 is er een bijsturing nodig van € 383 mln indien de Vlaamse Regering vasthoudt aan het evenwicht.

De negatieve netto-beleidsruimte van 2012 is niet enkel door de beperkte groei te verklaren, ook doorbepaalde keuzes die de Vlaamse Regering de voorbije jaren gemaakt heeft. Wat 2012 betreft kan deze situatie niet meer gewijzigd worden. Wel is de SERV van oordeel dat de Vlaamse Regering hieruit lering kan trekken bij de begrotingscontrole 2012. De keuzes die dan gemaakt worden moeten niet enkel bekeken worden in het licht van de beleidsruimte in 2012, maar ook hun impact op de beleidsruimte van de komende jaren moet meegenomen worden.

In principe geeft de meerjarenraming aan hoe de beleidsruimte van de komende jaren beïnvloed wordt door de keuzes in een bepaald jaar. De Vlaamse Regering heeft aangekondigd om de eerstvolgende meerjarenraming slechts bij de begrotingsopmaak van 2013 op te stellen. Bij de begrotingscontrole dient de Vlaamse Regering in ieder geval voldoende transparantie te geven over de impact van de keuzes voor de komende jaren.

3. Actualisatie 2012 vanuit een structureel perspectief

3.1. Structureel begrotingsbeleid laat een tekort toe

In zijn begrotingsadvies van juli 2011 heeft de SERV uitdrukkelijk gepleit voor een structureel begrotingsbeleid. Op basis van de informatie die op dat moment beschikbaar was zou een structureel begrotingsbeleid leiden tot een begrotingsoverschot van € 189 mln. Uit de analyse van de initiële begroting 2012 stelt de SERV vast dat de begrotingsuitgaven € 65 mln hoger waren dan wat er vanuit structureel begrotingsbeleid toelaatbaar was, tenminste op basis van de informatie die beschikbaar was in september.

In januari zijn de omstandigheden opnieuw gewijzigd waardoor een actualisatie van het structureel toelaatbare uitgaven niveau voor 2012 zou leiden tot € 26.720 mln uitgaven en een tekort van € 39 mln op basis van een economische groei van 0,5% in 2012.

Dit kan op het eerste gezicht een beperkt tekort lijken aangezien de economische crisis in 2012 voor effect heeft dat de ontvangsten in 2012 duidelijk lager zullen zijn dan normaal. In bijlage 4 geven we een uitgebreide toelichting bij dit resultaat. Hierna volgen de belangrijkste factoren die dit toelaatbaar tekort verklaren.

Een economische groei van 0,5% ligt duidelijk lager dan de normale economische groei die we, in afwachting van de middellange termijnramingen van het Federaal Planbureau in het voorjaar, ramen op 1,3%. In een structureel begrotingsbeleid houdt dit in dat de uitgaven in 2012 € 202 mln meer mogen toenemen dan de ontvangsten. Indien enkel het conjunctureel effect een rol zou spelen bij het structureel begrotingsbeleid zou er in 2012 een tekort mogen zijn van € 202 mln.

Daarnaast zijn er echter andere factoren die maken dat de ontvangsten in 2012 in de positieve zin afwijken van de normale ontvangsten. Het gaat voornamelijk om een bedrag van € 115 mln dat de federale overheid in 2012 zal betalen aan Vlaanderen als correctie voor het feit dat de federale overdrachten in 2011 te laag waren. Vanuit structureel perspectief moet er met deze correctie geen rekening worden gehouden: noch indien hierdoor de ontvangsten toenemen zoals in 2012 en de twee voorgaande jaren het geval was, noch indien het om een negatief bedrag gaat zoals in 2009 het geval was en ook in 2013 het geval kan zijn.

Een derde belangrijke factor die nodig is om het relatief beperkte toelaatbaar tekort in 2012 te verklaren is de schulddoelstelling. Een structureel begrotingsbeleid op zich

heeft voornamelijk tot doel om de schommelingen in ontvangsten uit te vlakken bij het bepalen van de toelaatbare uitgaven. Op die manier wordt er echter niet noodzakelijk een voldoende grote inspanning geleverd om ervoor te zorgen dat de Vlaamse schuld tegen 2021 afgebouwd wordt zoals voorzien in Pact 2020. Hiervoor is het nodig dat de het tekort voor € 70 mln beperkt wordt, bovenop de afbouw van de schuld die het gevolg is van een terugbetaling door KBC.

De combinatie van deze drie factoren houdt in dat er een toelaatbaar tekort zou zijn van € 18 mln. Voornamelijk doordat de intrestlasten toenemen in 2012 mag het tekort nog groter zijn, namelijk € 39 mln.

Samengevat kan het toelaatbaar tekort van 2012 dus door de volgende elementen verklaard worden

■	Conjunctuur:	€ -202 mln
■	Federale correctie	€ 115 mln
■	Schulddoelstelling	€ 70 mln
■	Rest:	€ -21 mln
■	Totaal:	€ -39 mln

Een toegelaten tekort bij een structureel begrotingsbeleid betekent dat een begroting in evenwicht een restrictief begrotingsbeleid is. Indien immers een evenwicht nagestreefd wordt is de uitgavendynamiek duidelijk lager is dan de normale groei die de komende jaren mogelijk is om in 2020 tot een schuldenvrij Vlaanderen te komen.

3.2. Minder ingrepen nodig bij structureel begrotingsbeleid

Bij een evenwichtsbegroting zouden er € 383 mln ingrepen nodig zijn om een begroting in evenwicht te garanderen. Bij een structureel begrotingsbeleid zijn er minder ingrepen nodig, namelijk € 271 mln.

Een structureel begrotingsbeleid leidt dus tot een inspanning die € 113 mln kleiner is. De meest evidente reden hiervoor is dat er in een structureel begrotingsbeleid een tekort mogelijk is dat afhankelijk is van de economische groei. In de norm zoals uitgewerkt in juli zou een economische groei van 0,5% leiden tot een toelaatbaar tekort van € 39 mln. Dat betekent dat er voor € 39 mln minder ingrepen nodig zijn. Dit verklaart echter maar een beperkt deel van het verschil van € 113 mln. De verklaring voor de overige € 74 mln minder ingrepen is dat de voorzichtigheidsmarge die nodig is bij een evenwichtsbegroting duidelijk groter is dan bij een structureel begrotingsbeleid.

Tabel 11: Uitgaven exclusief conjunctuurprovisie, nominaal versus structureel begrotingsbeleid, actualisatie 2012 (€ mln)

	nominaal	structureel	verschil
ontvangstenraming 0,5% (1)	26.681	26.681	0
voorzichtigheidsmarge gewestbelastingen (2)	-33	0	33
ontvangstenbegroting (3 = 1 - 2)	26.648	26.681	33
totale uitgaven (4)	26.648	26.720	72
<i>waarvan conjunctuurprovisie</i>	75	34	-41
<i>waarvan overige uitgaven</i>	26.573	26.686	113
saldo (5= 3 - 4)	0	-39	-39

3.2.1. Voorzichtigheidsmarge bij evenwichtsbegroting

De onzekere economische situatie heeft tot gevolg dat de Vlaamse begroting moet opgesteld worden met een zekere voorzichtigheid. De parameters die gehanteerd worden bij de begrotingsopmaak kunnen immers aanzienlijk wijzigen de komende maanden. Hoewel ook bij een structureel begrotingsbeleid bepaalde marges moeten ingebouwd worden, zijn die duidelijk kleiner dan bij een begrotingsbeleid dat een evenwicht nastreeft. Bij een economische groei van 0,5% komt een geactualiseerde raming van de ontvangsten uit op € 26.681 mln.

Bij een evenwichtsbegroting vertaalt elke daling van de ontvangsten zich in de noodzaak om de uitgaven bij te sturen. Om te grote aanpassingen te vermijden is het aangewezen om een conjunctuurprovisie te voorzien om deze terugval op te vangen en/of om de gewestbelastingen voorzichtig in te schatten.

Momenteel is de kans groot dat de economische groei van 2012 nog lager zal zijn dan 0,5%. Net zoals bij de initiële begroting al het geval was zal er ook bij begrotingscontrole een voorzichtigheidsmarge voorzien moeten worden om een mogelijke tegenvaller van de economische groei op te vangen. Zoals reeds aangeven in het tweede deel van dit hoofdstuk zou de voorzichtigheidsmarge bij een evenwichtsbegroting erin kunnen bestaan dat de gewestbelastingen € 33 mln lager ingeschat worden. Dit betekent dat er in de ontvangstenbegroting slechts een bedrag van € 26.648 mln wordt opgenomen.

De totale uitgaven mogen dan hetzelfde bedragen. Maar een deel van de uitgaven moet voorzien worden om een conjunctuurprovisie in te schrijven. Bij de actualisatie van de begroting 2012 voorzien we een conjunctuurprovisie van € 75 mln. De effectieve keuze ervan bij begrotingscontrole kan hiervan afwijken, maar deze conjunctuurprovisie laat in combinatie met een voorzichtige inschatting van de gewestbelastingen toe om een terugval van de economie met 0,4%-punt op te vangen. Concreet laat deze voorzichtigheidsmarge van € 108 mln toe dat de economische groei in 2012 slechts 0,1% kan bedragen zonder dat er bijkomende ingrepen nodig zijn.

In vergelijking met een “neutrale” raming op basis van een economische groei van 0,5% (€ 26.681 mln) wordt hierdoor de beleidsruimte voor de gewone uitgaven met € 108 mln ingeperkt tot € 26.573 mln.

3.2.2. Voorzichtigheidsmarge bij structureel begrotingsbeleid

Vanuit een structureel begrotingsbeleid kan met een minder grote inperking van de beleidsruimte van de gewone uitgaven een grotere graad van zekerheid bereikt worden. Een vertraging van de economische groei in 2012 wordt via de structurele begrotingsnorm deels opgevangen door minder toelaatbare uitgaven in 2012, maar voornamelijk doordat het toelaatbaar tekort in 2012 toeneemt. De tegenhanger hiervan is dat de groeimogelijkheden voor de volgende jaren ook iets minder groot wordt, zodat de financiële houdbaarheid van de begroting niet in het gedrang komt.

Concreet zou er bij een structureel begrotingsbeleid een conjunctuurbuffer van € 34 mln moeten voorzien worden om de terugval van de economie in 2012 met 0,5% op te vangen. Deze conjunctuurprovisie van € 34 mln volstaat om zowel de vermindering van de gewestbelastingen als de vermindering van de federale overdrachten op te vangen in het geval dat er geen economische groei zou zijn in 2012. Voor de ontvangstenbegroting zou dus de raming die gebaseerd is op een economische groei van 0,5% (de officiële parameter in afwachting van de ramingen van het Federaal Planbureau) ongewijzigd kunnen overgenomen worden. De voorzichtigheidsmarge voor de gewestbelastingen kan rechtstreeks in de conjunctuurprovisie meegenomen worden.

In de hypothese dat zowel de federale overdrachten als de gewestbelastingen geraamd worden op basis van een economische groei van 0,5%, zouden de structurele uitgaven € 26.720 mln mogen bedragen. Indien de raming opnieuw gebeurt op basis van 0% (zowel voor de federale overdrachten als de gewestbelastingen), zouden de toegelaten uitgaven met € 34 mln verminderen tot € 26.686 mln. Door een conjunctuurprovisie van € 34 mln in te schrijven kan men in een structureel begrotingsbeleid een buffer voorzien die zowel het risico van minder gewestbelastingen als het risico van minder federale overdrachten kan opvangen.

Uitgaande van dezelfde basishypothesen over economische groei en de onzekerheid hierover kan er in de uitgavenbegroting voor € 113 mln meer uitgaven voorzien worden dan bij een evenwichtsbegroting, zonder dat de financiële houdbaarheid in het gedrang komt. Voor € 39 mln heeft dit te maken met het toelaatbare tekort, voor € 33 mln met het feit dat er geen voorzichtigheidsmarge vereist is bij de gewestbelastingen en voor € 41 mln met de kleinere conjunctuurprovisie.

3.2.3. Impact van groeivertraging: evenwicht versus structureel

De minder grote conjunctuurprovisie gaat gepaard met een grotere zekerheid over de toelaatbare uitgaven in het jaar zelf. Dit blijkt uit de ingrepen die nodig zouden zijn indien blijkt dat de economische groei toch volledig zou stilvallen. In de actualisatie van de begroting 2012 vertrekt de SERV van het cijfer van de NBB voor de economische groei in 2012, namelijk 0,5%. Omwille van de onzekerheid over de economische groeivoorzichten is echter een voorzichtigheidsmarge ingebouwd. Deze vertaalt zich niet (integraal) in de ontvangstenbegroting, maar wel in de uitgavenbegroting zoals

hiervoor beschreven. De vraag is echter wat het gevolg is wanneer achteraf blijkt dat de economische groei niet 0,5% is, maar 0%.

Tabel 12: Impact van groeivertraging met 0,5%, nominaal versus structureel begrotingsbeleid (€ mln)

	evenwicht	structureel
ontvangstenbegroting (1)	-98	-131
uitgavenbegroting (2)	-98	-34
<i>waarvan conjunctuurprovisie</i>	-75	-34
<i>waarvan overige uitgaven</i>	-23	0
saldo (3 = 1 - 2)	0	-96

Indien uiteindelijk blijkt dat de economische groei in 2012 volledig stilvalt, zouden de ontvangsten € 131 mln lager moeten worden geraamd dan wat men kan verwachten bij een groei van 0,5%.

Aangezien er bij een evenwichtsbegroting reeds een voorzichtigheidsmarge van € 33 mln was ingebouwd bij de gewestbelastingen, daalt de ontvangstenbegroting slechts met € 98 mln. Deze daling kan voor € 75 mln opgevangen worden door het schrappen van de conjunctuurprovisie. Dit betekent dat de overige uitgaven nog met € 23 mln moeten aangepast worden of dat er extra ontvangsten moeten voorzien worden om ervoor te zorgen dat de begroting toch in evenwicht zou blijven. De voorzichtigheidsmarge die ingeschreven werd volstaat dus niet om de totale economische schok op te vangen, maar beperkt de noodzakelijke ingrepen wel tot een relatief klein bedrag.

Bij een structureel begrotingsbeleid zou de ontvangstenbegroting € 131 mln verlaagd moeten worden aangezien er geen voorzichtigheidsmarge bij de gewestbelastingen voorzien werd. De toelaatbare uitgaven (uitgavenbegroting) dalen slechts met € 34 mln. De minder gunstige economische groei in 2012 wordt immers gedeeltelijk opgevangen door de uitgavendynamiek bij te sturen met € 34 mln en gedeeltelijk door een groter tekort toe te laten in 2012 (€ 96 mln). De vermindering van de toelaatbare uitgaven kan integraal opgevangen worden door het schrappen van de conjunctuurprovisie.

Deze verslechtering van het saldo in een structureel begrotingsbeleid houdt echter geen hypotheek in voor de Vlaamse overheidsfinanciën. Het groeiritme van de komende jaren zal hierdoor in beperkte mate afnemen en bovendien zal de schuldinspanning van de komende jaren ook toenemen als compensatie voor het extra tekort in 2012. De impact ervan is dat beleidsruimte van de komende jaren met ongeveer € 10 mln op jaarbasis afneemt.

Concreet houdt een structureel begrotingsbeleid dus in dat er een beperkte intering gebeurt op de beleidsruimte van de komende jaren om op die manier een min of meer gelijkmatig groeipad voor de beleidsruimte te kunnen vrijwaren.

Uit het voorgaande blijkt dat een structureel begrotingsbeleid meer zekerheid biedt over het toelaatbare uitgavenniveau zonder dat er grote veiligheidsmarges moeten ingebouwd worden. Het voordeel van een structureel begrotingsbeleid is dus niet enkel dat dit leidt tot een gelijkmatige groei van de uitgaven en een gelijkmatige afbouw van

de schuld, maar ook dat het een betere planning op middellange en lange termijn mogelijk maakt van nieuwe beleidsinitiatieven.

3.2.4. Impact gewijzigde parameters sinds juli 2011

De grotere zekerheid over de toelaatbare uitgaven heeft niet enkel tot gevolg dat een structureel begrotingsbeleid een beter antwoord biedt op de economische onzekerheid op een bepaald moment. Ook is het veel beter mogelijk om een beleid uit te stippelen aangezien de gewijzigde economische situatie een minder grote impact heeft op de toelaatbare uitgaven dan bij een evenwichtsbegroting.

Dit kan worden geïllustreerd door de opeenvolgende ramingen over de toelaatbare uitgaven met elkaar te vergelijken.

Tabel 13: Evolutie toelaatbare uitgaven januari 2012 versus juli 2011 (€ mln)

	juli 2011	jan. 2012	
	(1)	(2)	(2) - (1)
ontvangstenraming	26.933	26.681	-252
toelaatbare uitgaven	26.739	26.720	-19
saldo	194	-39	-233

De SERV heeft in zijn advies van juli 2011 voor de eerste maal een raming gemaakt van de toelaatbare uitgaven in 2012. Op basis van de informatie die in het begin van de zomer van 2011 beschikbaar was gaf de structurele norm aan dat de toelaatbare uitgaven € 26.739 mln mochten bedragen. Aangezien de ontvangsten op dat moment geraamd werden op € 26.933 mln door de SERV leidde dit tot een overschot van € 194 mln.

Op dat moment waren de economische vooruitzichten voor 2012 nog positief en was er nog geen spraken van dreigende economische onweerswolken. Sindsdien is de situatie aanzienlijk gewijzigd. De geactualiseerde ontvangstenraming (exclusief voorzichtigheidsmarge bij de gewestbelastingen) voor 2012 is € 252 mln lager dan waar de SERV van uitging in juli 2011. In een evenwichtsbegroting betekent dit dat de toelaatbare uitgaven uiteindelijk € 252 mln lager mogen zijn dan waar men in de zomer van 2011 (in volle voorbereiding van de initiële begroting 2011) van kon uitgaan.

De geactualiseerde raming van de toelaatbare uitgaven volgens de structurele begrotingsnorm geeft aan dat de toelaatbare uitgaven slechts € 19 mln lager zijn dan wat de SERV berekend heeft in juli 2011⁹. Dit vertaalt zich onvermijdelijk in een aanzienlijke wijziging van het saldo dat met € 233 mln verslechtert. Zoals reeds aangegeven houdt deze verslechtering geen risico in voor de houdbaarheid van de

⁹ Dit beperkte verschil heeft te maken met enerzijds hogere referentieuitgaven dan voorzien in juli en anderzijds een duidelijk lagere groeivoet. Indien ook de berekening op basis van september mee betrokken wordt in de vergelijking nemen de schommelingen toe (op dat moment werd voornamelijk rekening gehouden met de hogere referentieuitgaven 2011 en nog niet met de lagere groeiverwachtingen) maar blijven de schommelingen in een structureel begrotingsbeleid duidelijk lager dan bij een evenwichtsbegroting.

Vlaamse overheidsfinanciën. In de structurele begrotingsnorm zit immers de schulddoelstelling van Pact 2020 ingebakken. De verslechtering van het saldo in 2012 wordt grotendeels opgevangen doordat de groeidynamiek van de volgende jaren op een beperkte en gelijkmatige manier vermindert ten opzichte van de raming in juli 2012.

3.3. Concrete toepassing van de norm bij begrotingscontrole 2012

In wat voorafging werd de structurele norm zoals uitgewerkt in juli 2011 rechtstreeks toegepast. Voor de toepassing van de norm bij de begroting 2012 is het echter nodig om enerzijds rekening te houden met de toekomstige uitdagingen en anderzijds een specifieke aanwending te voorzien voor de Aquafin-meevaller.

3.3.1. Impact van toekomstige uitdagingen

De SERV heeft in juli een concrete structurele begrotingsnorm voorgesteld. Daarbij werd er op gewezen dat deze norm zou moeten worden aangepast zodra er meer duidelijkheid is over de nieuwe institutionele context. Het is immers de bedoeling dat de impact van deze gewijzigde institutionele context ook vertaald wordt naar het structureel begrotingsbeleid zodat de impact op de jaarlijkse netto-beleidsruimte op een correcte manier kan worden verspreid over de verschillende jaren.

Naast de zesde staatshervorming, waarvan de contouren wel duidelijk zijn maar de timing nog niet, zal aan Vlaanderen de komende jaren ook een extra inspanning gevraagd worden om ervoor te zorgen dat er op Belgisch niveau een evenwicht kan worden bereikt tegen 2015. Hiervan is noch de omvang noch de exacte timing duidelijk, zij het dat dit enkel betrekking heeft op de periode tot 2015.

Tenslotte zal de vergrijzing ook de toekomstige beleidsruimte stelselmatig meer en meer innemen, deels omwille van de huidige vergrijzingsuitgaven (waaronder thuiszorg en zorgverzekering), deels omwille van de overdrachten in het kader van de zesde staatshervorming.

Idealiter zouden deze toekomstige uitdagingen moeten worden meegenomen in de uitwerking van de structurele begrotingsnorm. Aangezien de impact en de timing hiervan momenteel nog helemaal niet duidelijk is, kan dit nog niet gebeuren. Toch staat het vast dat de netto-beleidsruimte van de komende jaren hierdoor aanzienlijk beïnvloed zal worden.

- Wat de zesde staatshervorming betreft, is een van de uitgangsprincipes dat dit in het aanvangsjaar neutraal zou zijn voor de gemeenschappen en gewesten en dat het effect zich geleidelijk aan zal vertalen in bijkomende of afnemende beleidsruimte. Momenteel is het nog niet helemaal uitgeklaard welke impact dit zal hebben voor Vlaanderen, zij het dat het waarschijnlijk is dat de netto-beleidsruimte van Vlaanderen hierdoor op termijn zal verminderen.

Vlaanderen zal ook geconfronteerd worden met een overdracht van bevoegdheden waar geen ontvangsten tegenover staan. Dit zal een eenmalige vermindering van de netto-beleidsruimte in een bepaald jaar met zich

meebrengen, maar ook hier is de impact nog niet duidelijk en hangt ook af van de vraag of de Vlaamse overheid al deze uitgaven ongewijzigd verder zal blijven zetten.

Tenslotte zal Vlaanderen geresponsabiliseerd worden voor de pensioenen van de ambtenaren en inzake het klimaatbeleid. Ook hier is de impact nog onvoldoende duidelijk voor de SERV, maar dit zal waarschijnlijk de netto-beleidsruimte voor de komende jaren doen afnemen.

Wat de timing betreft ziet het er niet naar uit dat deze hervorming de netto-beleidsruimte in 2012 of zelfs 2013 zullen beïnvloeden. Dit belet niet dat de structurele begrotingsnorm hiermee rekening moet houden zodra mogelijk.

- Potentieel zal de bijdrage die gevraagd kan worden aan Vlaanderen voor de sanering van de Belgische overheidsfinanciën (zij het door het inbouwen van een begrotingsoverschot, zij het door overname van extra uitgavenposten waarvoor de federale overheid geen extra uitgaven voorziet) de grootste impact hebben op de netto-beleidsruimte. Indien, zoals in het huidige basisscenario van de HRF¹⁰, aan entiteit II een overschot zou gevraagd worden van 1,2% van het BBP, zou Vlaanderen tegen 2015 een overschot moeten hebben van meer dan € 1 mld. Het is echter geenszins zeker dat dit basisscenario zich effectief zal vertalen naar een overeenkomst tussen de verschillende overheden. Hierover zou in de loop van 2012 meer duidelijkheid moeten komen, maar momenteel is dat nog niet het geval.

Zowel de zesde staatshervorming als de bijkomende inspanning die van Vlaanderen gevraagd kan worden in het kader van de sanering van de Belgische overheidsfinanciën en de vergrijzing zullen onvermijdelijk een negatieve impact hebben op de netto-beleidsruimte van de komende jaren. Wat de saneringsinspanning betreft is voornamelijk de omvang onduidelijk terwijl het voor de zesde staatshervorming voornamelijk de timing is die een probleem vormt.

Deze toekomstige uitdagingen zullen de beleidsruimte de volgende jaren inperken. Vanuit structureel begrotingsbeleid is het wenselijk dat dit nu reeds meegenomen wordt om de toelaatbare uitgavendynamiek te bepalen in een structureel begrotingsbeleid. Hoe groter deze toekomstige uitdagingen zijn, hoe meer de uitgavendynamiek beperkt moet worden.

Naast de toekomstige uitdagingen zijn er echter ook twee elementen die maken dat de toekomstige uitdagingen niet per definitie een extra ingreep voor de begroting 2012 moeten betekenen. Enerzijds heeft de Vlaamse Regering de voorbije jaren een aanzienlijke inspanning geleverd om de betaalachterstand te verminderen. Hoewel de vereiste inspanning nog niet ten einde is, zal deze inspanning binnen verloop van tijd wel kunnen afnemen waardoor er extra beleidsruimte ontstaat. Deze beleidsruimte kan aangewend worden om aan een aantal toekomstige uitdagingen het hoofd te bieden zonder extra ingrepen. Een tweede reden is dat de SERV voorstelt om de aanwending van de Aquafin-meevaller mede in functie van de toekomstige uitdagingen te bepalen (zie hierna).

Momenteel is de impact van de toekomstige uitdagingen echter nog onvoldoende duidelijkheid evenals de consequentie ervan voor de vereiste inspanning in 2012.

¹⁰ HRF, Evaluatie 2010 en begrotingstrajecten voor het stabiliteitsprogramma 2011-2015, maart 2011, p. 92.

De SERV neemt zich in ieder geval voor om in zijn volgende publicatie de norm verder te verfijnen om deze toekomstige uitdagingen in de mate van het mogelijke te integreren in de structurele begrotingsnorm.

3.3.2. Aquafin-meevaller en KBC-dividend

Voor de KBC-middelen werd er bij de initiële begroting 2012 geen provisie ingeschreven. In afwachting van meer zekerheid over de KBC-middelen voor 2012 was dit wel wenselijk. Op 1 januari 2012 lijkt het nog geenszins zeker dat KBC een dividend zal uitbetalen in 2012 zoals voorzien in de begroting. Aangezien het risico bestaat dat het dividend in 2012 niet wordt uitbetaald zoals voorzien, acht de SERV het aangewezen om hiervoor een provisie te voorzien. De eenmalige Aquafin-middelen bieden een opportuniteit om hiervoor een provisie te voorzien van € 61 mln. Eerder dan deze meevaller aan te wenden voor eenmalige uitgaven zoals in principe mogelijk in een structureel begrotingsbeleid, dient hiermee een buffer ingeschreven te worden voor de mogelijkheid dat het KBC-dividend in 2012 niet uitbetaald wordt. Op het moment dat hierover voldoende zekerheid zou zijn, kan deze provisie aangewend worden voor eenmalige uitgaven in 2012.

Belangrijk hierbij is dat deze meevaller niet aangewend worden om minder inspanningen te verrichten dan wanneer deze meevaller zich niet had voorgedaan.

Het voordeel van deze keuze is niet enkel dat hierdoor een buffer voorzien wordt voor het risico van het KBC-dividend, maar ook dat hierdoor zekerheid kan geboden worden dat de beleidsruimte in 2013 niet negatief beïnvloed wordt door de Aquafin-operatie. Het wegvallen van de meevaller in 2013 zal immers gepaard gaan met het wegvallen van de eenmalige uitgaven die ingeschreven moeten worden bij de begrotingscontrole van 2012. Dit laat in 2013 meer beleidsruimte om in te spelen op de toekomstige uitdagingen die volgend jaar niet alleen een jaar dichterbij gekomen zijn, maar waarschijnlijk ook al veel concreter zullen zijn dan nu het geval is.

In bijlage 6 wordt deze keuze verder toegelicht door een vergelijking te maken met de mogelijkheid die de eenmalige Aquafin-middelen bieden om de ingrepen bij de begrotingsaanpassing te verminderen.

3.4. Structureel begrotingsbeleid in Belgische en Europese context

Een structureel begrotingsbeleid zou op basis van de geactualiseerde parameters leiden tot een begrotingstekort. Dit druist alvast in tegen de huidige intenties van de Vlaamse Regering.

De vraag is of een beperkt tekort in 2012 verenigbaar zou zijn met de Europese verplichtingen en de (mogelijke) verdeling van de Belgische begrotingsinspanningen over de verschillende entiteiten. Op 1 januari ging men er van uit dat het Belgisch tekort beperkt moet worden tot 2,8% in 2012.

Over de verdeling van deze inspanning bestaat momenteel geen politiek akkoord, wel een recent rapport van de HRF¹¹ waarin de inspanning om tot een tekort van 2,8% te komen verdeeld wordt over de verschillende entiteiten. Hieruit blijkt dat de gemeenschappen en gewesten een beperkt tekort mogen hebben. Hoewel er geen verdeelsleutel werd uitgewerkt over de gemeenschappen en gewesten heen, houdt dit ook in dat Vlaanderen een beperkt tekort zou mogen optekenen volgens de methodologie die de HRF aanhoudt. In het voorstel van de HRF zou het totaal tekort van Gemeenschappen en Gewesten € 0,7 mld mogen bedragen in 2012. Een beperkt Vlaams tekort is hiermee perfect verenigbaar, zeker omdat Vlaanderen sinds 2009 een aanzienlijke inspanning heeft gerealiseerd door op een korte termijn het tekort weg te werken.

Wat 2012 betreft kan men dus stellen dat Vlaanderen een beperkt tekort zou mogen optekenen en toch in overeenstemming te zijn met het advies van de HRF, zij het dat hierover geen expliciet akkoord is. De HRF houdt immers rekening met het meerjarentraject dat de Vlaamse Regering uittekende en gaat ervan uit dat Vlaanderen in 2012 een evenwicht zal realiseren.

Belangrijker echter is dat een evenwichtsbegroting de komende jaren per definitie geen overschotten zal opbouwen, terwijl dit overschot in het scenario van de HFR wel nodig is voor de komende jaren. Een structureel begrotingsbeleid zal tegen 2015 wel bepaalde overschotten realiseren, maar deze overschotten zijn in belangrijke mate afhankelijk van de conjuncturele evolutie. Ook bij een structureel begrotingsbeleid is het dus niet gegarandeerd dat er omvangrijke overschotten beschikbaar zullen zijn tegen 2015.

Voor 2012 zijn dus zowel een nominaal evenwicht als een structureel begrotingsbeleid verenigbaar met de Belgische en Europese context, maar voor geen van beide keuzes is dat gegarandeerd in de komende jaren. Hierover moet zo snel mogelijk meer duidelijkheid komen zodat Vlaanderen hiermee kan rekening houden in zijn beleidskeuzes en zodat dit aspect ook kan meegenomen worden in de structurele begrotingsnorm.

¹¹ HRF, bijwerking van het advies van maart 2011 ten gevolge van de gewijzigde economische context, oktober 2011.

Hoofdstuk 3: Netto-beleidsruimte en aanwending

De netto-beleidsruimte waarover de Vlaamse Regering beschikt is een zeer belangrijk gegeven voor het begrotingsbeleid. De netto-beleidsruimte is immers de budgettaire ruimte waarover de Vlaamse Regering bij ongewijzigd beleid beschikt om nieuwe initiatieven op te starten of belastingverminderingen toe te kennen.

Zoals duidelijk blijkt uit het voorgaande is de netto-beleidsruimte een kernelement voor het structureel begrotingsbeleid. Het opzet van een structureel begrotingsbeleid is om deze netto-beleidsruimte over de jaren heen zo gelijkmatig te laten verlopen zodat de begrotingskeuzes van een bepaald jaar of van een bepaalde regering niet ten koste gaan van de mogelijkheden van een volgend jaar of een volgende regering.

Daarnaast geeft de analyse van de netto-beleidsruimte duidelijk aan welke keuzes de Vlaamse Regering gemaakt heeft bij de begrotingsopmaak. Dat is de invalshoek die in dit hoofdstuk gehanteerd wordt. Over welke budgettaire ruimte beschikte de Vlaamse Regering bij de initiële begroting 2012 en hoe werd hiermee omgesprongen. Ook al blijkt achteraf dat deze budgettaire ruimte duidelijk overschat werd, blijft het een interessante analyse.

In dit hoofdstuk gaan we eerst in op de vraag hoe de netto-beleidsruimte berekend wordt bij een evenwichtsbegroting. Vervolgens gaan we dieper in op de dynamiek van ongewijzigd beleid om in het derde deel een analyse te maken van de ingrepen die de Vlaamse Regering voorzag bij de initiële begroting 2012. Het vierde luik van dit hoofdstuk plaatst deze ingrepen in een breder perspectief.

1. Netto-beleidsruimte 2012 initieel

1.1. Van ontvangstendynamiek naar netto-beleidsruimte

De SERV waardeert de transparantie die de Vlaamse Regering biedt door sinds 2011 in de algemene toelichting een tabel op te nemen over de beleidsruimte¹². In deze overzichtstabel geeft ze aan hoe de netto-beleidsruimte tot stand komt enerzijds en hoe ze aangewend wordt voor verschillende uitgavencategorieën anderzijds.

De SERV hanteert een eigen analysemodel, maar in wat volgt hanteren we wel de bedragen die ook opgenomen zijn in de regeringstabel, zij het dat de informatie anders geordend wordt.

¹² Vlaams Parlement, stuk 13 (2011-2012) – nr. 1, p. 10

De netto-beleidsruimte in de initiële begroting 2012 vloeit voort uit de combinatie van 4 elementen (telkens in € mln):

Ontvangstendynamiek (1)	1.036
evolutie van het saldo (2)	0
uitgavendynamiek ongewijzigd beleid (3)	-722
evolutie onderaanwendingshypothese (4)	62
netto-beleidsruimte (= 1 + 2 +3 +4)	376

De initiële begroting 2012 voorziet € 1.036 mln meer ontvangsten dan de begrotingscontrole 2011 (zie hoofdstuk 1, 1.1.). Aangezien er in 2012 net zoals in 2011 een evenwicht vooropgesteld is, wordt de beleidsruimte niet beïnvloed door de evolutie van het saldo.

De combinatie van de ontvangstendynamiek en de evolutie van het saldo geeft de bruto-beleidsruimte aan. Dit is de mate waarin de uitgaven mogen toenemen in 2012. Bij de initiële begroting 2012 was er een bruto-beleidsruimte van € 1.036 mln.

Een belangrijk deel van deze bruto-beleidsruimte wordt echter ingenomen door de uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid, waaronder bijvoorbeeld de verhoging van de kredieten omwille van de inflatie. Bij begrotingsopmaak gaat de Vlaamse Regering uit van een toename bij ongewijzigd beleid van € 722 mln. Dit vermindert de bruto-beleidsruimte.

Een verhoging van de kredieten bij ongewijzigd beleid vertaalt zich echter niet volledig naar een vermindering van de beleidsruimte. Net zoals het voorgaande jaar zal een deel van de kredieten niet aangewend worden. Concreet gaat de Vlaamse Regering er van uit dat er een onderaanwending zal zijn van 0,99%. Op een bedrag van € 27,0 mld is dat een onderaanwending van € 267 mln. Daarnaast zal er in 2012 echter ook een bedrag van € 3 mln moeten betaald worden als laatste schijf in het kader van de jobkorting, waardoor er dus meer uitgaven zullen gebeuren dan ingeschreven. De combinatie van beide geeft aan dat de effectieve uitgaven in 2012 (exclusief de nieuwe initiatieven), € 264 mln lager zullen zijn dan wat er in de begroting is ingeschreven. In 2011 ging de Vlaamse administratie er bij de laatste begrotingscontrole van uit dat dit € 203 mln zou zijn, namelijk een onderbenutting van € 259 mln en een extra uitgave voor de jobkorting van € 56 mln.

In vergelijking met de begroting 2011 neemt de onderaanwending toe met € 62 mln (het verschil tussen € 264 mln in 2012 en € 203 mln in 2011).

1.2. Van netto-beleidsruimte naar beleid

Door een technische analyse van ontvangsten- en uitgavenparameters bij ongewijzigd beleid kan de Vlaamse Regering nagaan wat haar netto-beleidsruimte is.

Deze netto-beleidsruimte is echter geen vast gegeven dat rechtstreeks bepaalt welke beleidsmogelijkheden de regering heeft. De analyse geeft enkel de startlijn aan voor de politieke beleidskeuzes.

1.2.1. Aanwending netto-beleidsruimte: tabel algemene toelichting (€ mln)

Tabel 14: Aanwending netto-beleidsruimte 2012INI (€ mln)

netto-beleidsruimte (1)	376
voorzichtigheidsmarge (2)	-153
aanpassing ontvangsten (3)	0
besparingen (4)	0
nieuwe initiatieven uitvoering (5)	-223
<i>waarvan begrotingskredieten</i>	-268
<i>onderaanwending</i>	46
Vorderingensaldo 2012 (= 1 + 2 + 3 + 4 + 5)	0

(een negatief cijfer betekent dat de netto-beleidsruimte verkleint, een positief teken betekent dat de netto-beleidsruimte verhoogt)

In eerste instantie maakt de Vlaamse Regering een inschatting van het risico dat de raming van de ontvangsten te optimistisch is. Voor de gewestbelastingen gaat het om een eigen raming die deze voorzichtigheidsmarge reeds inbouwt, maar voor de federale overdrachten neemt de Vlaamse Regering, terecht volgens de SERV, de parameters over die de federale overheid hanteert. Het spreekt voor zich dat de Vlaamse Regering een eigen analyse moet maken van deze parameters. Indien de federale parameters immers te positief zijn moet de Vlaamse Regering bij de begrotingscontrole deze ontvangsten neerwaarts herzien, waardoor de netto-beleidsruimte afneemt. De Vlaamse Regering heeft er bij de initiële begroting voor gekozen om een voorzichtigheidsmarge van € 40 mln in te bouwen aan ontvangstenzijde (zie ook hoofdstuk 1, 3.2.1.).

Ook aan uitgavenzijde wenste de regering rekening te houden met een voorzichtigheidsmarge. In 2011 was er al een voorzichtigheidsmarge voorzien door een buffer voor betaalincidenten te voorzien evenals een buffer bij de indexprovisie. Bij de initiële begroting worden deze twee buffers behouden, maar worden er twee extra buffers voorzien. Voor het geval de invoering van het Rekendecreet het ESR-saldo negatief zou beïnvloeden, werd een provisie van € 70 mln voorzien. Daarnaast wou de Vlaamse Regering zich voorbereiden op de mogelijkheid dat Vlaanderen € 43 mln meer schadevergoedingen moet betalen dan voorgaand jaar.

In het totaal voorzag de Vlaamse Regering dus een voorzichtigheidsmarge die € 153 mln groter was dan in 2011, € 40 mln om tegenvallende ontvangsten op te vangen en € 113 mln om onvoorziene extra uitgaven op te vangen.

Omwille van voorzichtigheidsredenen was de Vlaamse Regering van oordeel dat ze bij de initiële begroting niet kon beschikken over een netto-beleidsruimte van € 376 mln maar slechts van € 223 mln.

Indien de Vlaamse Regering van oordeel is dat deze netto-beleidsruimte onvoldoende is om het beleid te kunnen voeren dat ze wenselijk acht kan deze uitgebreid worden door besparingen of door nieuwe ontvangsten te voorzien. Zo niet kan deze netto-beleidsruimte aangewend worden door nieuwe initiatieven in te schrijven of door

bepaalde ontvangsten te schrappen (bijvoorbeeld belastingverminderingen). Of een combinatie van beide.

Bij de initiële begroting heeft de Vlaamse Regering geen wijzigingen aangebracht aan de ontvangstenbegroting en werden er geen besparingen aangekondigd, althans niet in de tabel van de algemene toelichting. De netto-beleidsruimte die na de voorzichtigheidsmarge € 223 mln bedraagt, werd volledig aangewend voor nieuwe initiatieven. Aangezien de Vlaamse Regering ervan uitgaat dat de onderaanwending op deze nieuwe initiatieven 20% is, kan er een bedrag van € 268 mln voorzien worden in de begroting. Concreet gaat het om € 230 mln voor de afspraken uit het regeerakkoord (Atoma) en € 38 mln als alternatief voor de jobkorting.

1.2.2. Aanwending netto-beleidsruimte: analyse SERV

In wat voorafgaat werd uitgegaan van de gegevens die opgenomen zijn in de tabel van de algemene toelichting. Zoals elk jaar heeft de SERV ook een eigen analyse gemaakt van de kredieten op basis van de toelichtingen per programma. In grote lijnen komt dit overeen met de gegevens in de tabel van de algemene toelichting.

Tabel 15: Netto-beleidsruimte 2012INI: Vlaamse Regering versus SERV (€ mln)

	VI Reg	SERV	verschil
ontvangstendynamiek	1.036	1.036	0
evolutie van het saldo	0	0	0
uitgavendynamiek ongewijzigd beleid	-722	-695	27
evolutie onderaanwendingshypothese	62	62	0
netto-beleidsruimte	376	403	27
netto-beleidsruimte (1)	376	403	27
voorzichtigheidsmarge (2)	-153	-153	0
aanpassing ontvangsten (3)	0	0	0
besparingen (4)	0	19	19
nieuwe initiatieven uitvoering (5)	-223	-269	-46
<i>waarvan begrotingskredieten</i>	-268	-315	-46
<i>onderaanwending</i>	46	46	0
Vorderingensaldo 2012 (= 1 + 2 + 3 + 4 + 5)	0	0	0

De analyse van de SERV verschilt op 3 punten van de tabel uit de algemene toelichting. In eerste instantie lijkt het zo dat de uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid iets kleiner is dan de Vlaamse Regering aangeeft, waardoor de netto-beleidsruimte van 2012 € 27 mln vergroot¹³.

Wat de onderaanwendingshypothese betreft is de SERV van oordeel dat deze in principe verder verfijnd zou moeten worden (zie hoofdstuk 1, 1.1.4.), maar voor deze vergelijking hanteert de SERV op dat punt dezelfde hypothese als de Vlaamse Regering.

Wat de invulling van de netto-beleidsruimte betreft, die werd volgens de analyse van de SERV nog in beperkte mate verhoogd doordat er voor € 19 mln interne heroriënteringen hebben plaatsgevonden.

De nieuwe initiatieven die in de begroting konden ingeschreven worden waren daardoor € 46 mln groter dan wat blijkt uit de tabel van de algemene toelichting. Deels omdat de SERV uit de toelichtingen per programma een aantal evoluties opneemt als nieuw beleid in plaats van ongewijzigd beleid, deels omdat er een aantal besparingen zijn doorgevoerd volgens de analyse van de SERV.

Belangrijker dan deze beperkte verschillen is het feit dat de analyse die de Vlaamse Regering opneemt in de tabel bij de algemene toelichting niet zonder meer doorgetrokken kan worden naar de toelichtingen per programma. De afwijking kan daardoor gedeeltelijk te maken hebben met het feit dat de SERV een aantal verkeerde veronderstellingen gemaakt heeft bij de analyse van de uitgavenbegrotingen, bij gebrek aan voldoende informatie. De belangrijkste conclusie die de SERV uit deze verschillen trekt, is dat het aangewezen is dat de toelichtingen per programma duidelijk aangeven welke factoren een rol spelen bij de evoluties. Voor een aantal programma's is dat eenvoudiger dan voor andere, maar alleszins ontbreekt er een systematisch aanpak waarbij voor elk artikel aangegeven wordt welke factoren de evolutie bepalen.

Bovendien werd de analyse er niet eenvoudiger op doordat de begrotingstabel geen basisallocaties meer opneemt maar enkel artikels. De basisallocaties op zich zijn nog terug te vinden, maar de toelichtingen per programma gaan enkel in op de evolutie van de artikels. Hierdoor is het moeilijker om een aantal onderliggende verschuivingen bij de basisallocaties te duiden. Voor de meeste artikels is dat geen onoverkomelijk probleem, aangezien de toelichting hiervoor voldoende informatie aangeeft over de relevante factoren waarbij de evolutie volledig in kaart kan gebracht worden. Voor een aantal artikels daarentegen leidt dit tot een verminderde transparantie die een beleidsmatige analyse van de begroting bemoeilijkt.

¹³ De evolutie van de uitgaven bij constant beleid kan niet rechtstreeks vergeleken worden met het bedrag dat gehanteerd wordt in punt 3 van dit hoofdstuk (Invulling netto-beleidsruimte per beleidsdomein). De overgang van het bedrag in punt 3 (€ 814 mln) en het bedrag dat hier is opgenomen (€ 695 mln) heeft deels te maken met de voorzichtigheidsmarge die is meegenomen als ongewijzigd beleid in het bedrag van € 814 mln, deels met de ESR-correcties die niet tot uiting komen in de uitgavenbegroting (bedrag van € 814 mln) maar wel de beleidsruimte bepalen en dus zijn meegenomen om het bedrag van € 695 mln te berekenen. Het gaat voornamelijk om andere aanrekeningsregels die het INR hanteert en die als correctielijn op de begrotingskredieten wordt toegevoegd om het saldo te berekenen.

2. Uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid

De jaarlijkse uitgavendynamiek schommelt aanzienlijk van jaar tot jaar. Deze schommelingen hebben in belangrijke mate te maken met de keuzes die de Vlaamse Regering maakt door besparingen door te voeren dan wel nieuwe initiatieven te voorzien. Maar hierbij mag men niet uit het oog verliezen dat de jaarlijkse schommelingen ook in belangrijke mate te maken hebben met de dynamiek van ongewijzigd beleid. De evolutie van de uitgaven bij ongewijzigd beleid verloopt niet helemaal rechtlijnig en kan zelfs grotere schommelingen vertonen dan de ingrepen die de Vlaamse overheid doet.

Voor een groot deel wordt het ongewijzigd beleid bepaald door de impact van inflatie, een aantal omvangrijke uitgavenposten die lineair toenemen (uitgaven voor gezinszorg, gemeentefonds) en een aantal uitgaven die bepaald worden door duidelijk bepaalde decretale kostendrijvers (onderwijs, energiekosten voor De Lijn, intrestvoeten...).

Aangezien de impact hiervan niet elk jaar hetzelfde is, schommelt de uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid over de jaren heen. Maar daarnaast zijn er andere factoren die het ongewijzigd beleid beïnvloeden als gevolg van eerdere beslissingen van de Vlaamse Regering. In dit evaluatierapport willen we de aandacht vestigen op drie specifieke factoren die bij de initiële begroting 2012 van belang zijn geweest:

- eenmalige initiatieven uit voorgaande jaren die wegvallen
- tijdelijke besparingsmaatregelen die aflopen
- het op kruissnelheid komen van uitgaven uit het verleden
- inspanningen voor de afbouw van de betaalachterstand

2.1. Wegvallen van eenmalige initiatieven voorgaande jaren

Naast bepaalde uitgaven die jaarlijks terugkomen (recurrente of wekerende uitgaven), zijn er in de begroting ook uitgaven opgenomen die een eenmalig of minstens een tijdelijk karakter hebben. Deze tijdelijke uitgaven kunnen later wel omgevormd worden tot wekerende uitgaven, maar in principe verdwijnen ze het jaar erop of enkele jaren later uit de begroting. Daardoor vermindert de uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid in dat jaar en neemt de netto-beleidsruimte toe.

Naar aanleiding van het evaluatierapport van de SERV over de begroting 2011 (januari 2011) wees de SERV er reeds op dat de netto-beleidsruimte in 2012 negatief beïnvloed zou worden door het wegvallen van de eenmalige middelen die beschikbaar waren door de Aquafin-verkoop. Aangezien er naar aanleiding van de begrotingscontrole 2011 extra middelen konden ingeschreven worden gaf de SERV het advies om deze extra ruimte (deels) in te zetten voor eenmalige initiatieven. In de initiële begroting 2011 waren reeds een aantal eenmalige initiatieven voorzien, maar het ging over beperkte bedragen. Uit de analyse van de SERV van de begroting 2011

(advies juli 2011) bleek inderdaad dat er voor een aanzienlijk bedrag eenmalige uitgaven voorzien waren in de begroting.

Of een uitgave al dan niet eenmalig is blijkt echter pas het jaar erop. Bij de analyse van de begroting 2012 is de SERV in het bijzonder nagegaan in welke mate de kredieten verminderd zijn omwille van het feit dat ze in 2012 aflopen. Uit deze analyse komt naar voren dat er wel degelijk een aanzienlijke daling is van de beleidskredieten met € 163 mln omwille van het wegvallen of verminderen van eenmalige initiatieven. De beleidsruimte wordt echter niet bepaald door de evolutie van de beleidskredieten, maar door de evolutie van de betaalkredieten. En daar doet zich de omgekeerde beweging voor. Tegenover een vermindering van € 163 mln van de eenmalige beleidskredieten van 2011 is er een toename van € 37 mln aan de betaalzijde van deze kredieten. De reden hiervoor is dat er in 2011 voor een aanzienlijk bedrag eenmalige verbintenissen zijn aangegaan (of althans voorzien waren in de begroting), terwijl de betalingen nog niet volledig voorzien waren voor 2011 en gedeeltelijk in 2012 of later zullen plaatsvinden.

Deze evolutie heeft in grote mate te maken met vier uitgavenposten.

- In 2011 werd er een beleidskrediet van € 45 mln voorzien voor de ondertunneling van de Krijgsbaan. Dit krediet valt weg bij de initiële begroting 2012, maar terwijl er in 2011 geen betaalkrediet voorzien was, wordt er in 2012 een betaalkrediet van € 10 mln voorzien. Dit was weliswaar geen beslissing van bij de begrotingscontrole 2011, maar was reeds voorzien in de initiële begroting 2011.
- Een gelijkaardige evolutie doet zich voor bij de kredieten die bij begrotingscontrole 2011 opgenomen zijn voor de abdij van het park. Er was in 2011 een krediet van € 25 mln voorzien om verbintenissen aan te gaan, maar geen betaalkredieten. In 2012 valt het verbinteniskrediet weg en neemt het betaalkrediet met € 5 mln toe.
- In 2011 werd een eenmalige inhaaloperatie voorzien voor de jeugdverblijfinfrastructuur. In 2012 verminderen de beleidskredieten hiervoor met € 13 mln, maar de betaalkredieten nemen toe met € 14 mln omdat er nauwelijks betalingen voorzien waren in 2011.
- Op het VIF valt de prefinanciering voor de Liefkenshoekspoortunnel weg vanaf 2012, althans wat de verbintenissen betreft. Dit leidt tot een vermindering van de verbintenissen met € 11 mln. De uitgaven daarentegen nemen toe met € 40 mln voor deze cofinanciering.

Alleen al door deze 4 kredieten nemen de beleidskredieten af met € 94 mln, maar nemen de betaalkredieten toe met € 68 mln. In de begroting 2012 is er dus een duidelijke afname van de beleidskredieten omwille van tijdelijke initiatieven van 2011, maar die vertaalt zich niet in een afname van de betaalkredieten, wel integendeel.

Aangezien voor deze begrotingsartikels de beleidskredieten in 2012 opnieuw lager zijn dan de betaalkredieten in 2012 zal hierdoor in 2013 en/of 2014 wel extra beleidsruimte vrijkomen. Voor 2012 is dat echter het omgekeerde.

2.2. Tijdelijke besparingsmaatregelen die aflopen

De beleidsruimte neemt af in de mate dat er een aantal besparingsmaatregelen van de voorgaande jaren aflopen. De meest in het oog springende maatregel in dit kader is de besparing die erin bestond om de dotaties aan de Vlaamse Maatschappij voor Sociale Woningbouw (VMSW) en voor het Vlaams Woningfonds (VWF) in 2011 en 2012 tijdelijk te verminderen. Dit kon gebeuren zonder dat deze twee instellingen plots een besparing moesten doorvoeren, aangezien ze over voldoende reserves beschikten om deze tijdelijke vermindering van de dotaties op te vangen.

Aangezien deze instellingen niet tot de consolidatiekring behoorden verbeterde hierdoor het saldo in 2010 en 2011, maar in 2012 loopt deze tijdelijke besparingsoperatie ten einde. Hierdoor nemen de uitgaven bij ongewijzigd beleid toe met € 55 mln en verkleint de beleidsruimte met eenzelfde bedrag in 2012.

Daarnaast zijn er nog een aantal andere en kleinere besparingsoperaties uit het verleden die aflopen in 2012, voor in het totaal € 4 mln. Deze toename doet zich voornamelijk voor bij VITO waar er een sterke toename is zonder verklaring in de toelichtingen, terwijl er in 2011 een besparing was. Per hypothese gaat de SERV er van uit dat deze toename geen ongewijzigd beleid is, maar een tijdelijke besparing van € 3 mln die afloopt.

Door het aflopen van tijdelijke besparingsmaatregelen die de voorbije jaren genomen werden, nemen de uitgaven bij ongewijzigd beleid toe met € 59 mln in 2012.

2.3. Op kruissnelheid komen van nieuwe initiatieven

Een derde factor die maakt dat bepaalde keuzes uit het verleden een snellere toename van het ongewijzigd beleid met zich meebrengen dan normaal, betreft een aantal kredieten die op kruissnelheid komen doordat beslissingen uit het verleden niet onmiddellijk vertaald werden in uitgaven. In 2012 nemen de kredieten hierdoor toe met € 52 mln.

De twee belangrijkste redenen zijn het systeem van alternatieve financiering en de verkoop van gronden aan Aquafin in 2010 en 2011.

Hoewel de verschillende projecten van alternatieve financiering nog beperkt zijn, neemt het belang ervan toe in de begroting. Enerzijds doordat de uitgaven voor alternatieve financiering in de welzijnssector op kruissnelheid komt (toename met € 5 mln), anderzijds omdat de beschikbaarheidsvergoedingen die De Lijn betaalt in 2012 € 13 mln hoger zijn dan in 2011.

Wat de Aquafin-operatie betreft heeft de Vlaamse Regering in 2010 en 2011 extra middelen ontvangen van Aquafin door de verkoop van gronden en waterzuiveringsinstallaties. De komende jaren zal dat echter een extra kost met zich meebrengen. In 2012 stijgen de uitgaven hierdoor met € 25 mln.

2.4. Wegwerken betaalachterstand

De voorbije jaren heeft de Vlaamse Regering een aanzienlijke inspanning verricht voor het wegwerken van de betaalachterstand. Daardoor zijn de betaalkredieten sinds de begrotingscontrole van 2011 hoger dan de beleidskredieten. De regering voorzag reeds in de begroting 2011 meer kredieten voor betalingen dan voor nieuwe verbintenissen. Dit is nodig om de betaalachterstand die de voorbije jaren gegroeid is te verminderen.

In 2012 nemen de betaalkredieten opnieuw sneller toe dan de beleidskredieten waardoor het verschil verder toeneemt met € 86 mln. Dat betekent dat de betaalkredieten nog sterker toenemen dan de beleidskredieten, waardoor het verschil nog vergroot.

Indien we enkel kijken naar de evolutie van de betaalachterstand bij ongewijzigd beleid (dus zonder de provisies en zonder de nieuwe initiatieven of besparingen), zien we echter een afname van de betaalachterstand met € 114 mln.

Deze afname heeft voornamelijk te maken met het feit dat er in 2011 een heel aantal eenmalige initiatieven opgenomen waren waarvan het beleidskrediet vermindert of wegvalt, maar waarvoor de betaalkredieten in 2012 toenemen. Dit verklaart de afname van de betaalachterstand met € 147 mln. Daarnaast neemt de betaalachterstand ook nog met € 30 mln af omwille van de afloop van de besparingsmaatregel op de reserves van de VMSW en het VWF.

Dit betekent dat de afname van de betaalachterstand bij ongewijzigd beleid in 2012 enkel en alleen te maken heeft met de keuze van de Vlaamse Regering om in 2010 (besparingsoperatie) of in 2011 (eenmalige nieuwe initiatieven) de betaalachterstand te laten toenemen. De afname is dus voor € 177 mln een compensatie voor de toename in de voorbije 2 jaren.

Voor de overige kredieten bij ongewijzigd beleid is er een toename van de betaalachterstand met € 64 mln. De extra inspanning die bij de initiële begroting voorzien wordt om de betaalachterstand weg te werken heeft dus te maken met het feit dat de Vlaamse regering de voorbije twee jaren niet alleen een deel van de geërfde betaalachterstand heeft weggewerkt, maar ook zelf op bepaalde artikels een nieuwe betaalachterstand heeft opgebouwd die in 2012 extra inspanningen vergt.

2.5. Impact van keuzes in 2012 op beleidsruimte 2013

Zonder meerjarenraming is het bijzonder moeilijk om in te schatten in welke mate de netto-beleidsruimte de komende jaren reeds verkleind werd door de initiële begroting 2012. Toch is het mogelijk om een eerste indicatie te geven.

■ Wegvallen eenmalige initiatieven in 2013

Bij de initiële begroting zijn er geen eenmalige initiatieven terug te vinden die zouden verminderen of verdwijnen in 2013. Noch in de algemene toelichting, noch in de toelichting per programma wordt dit vermeld. Er zal dus geen

beleidsruimte bijkomen in 2013 door het wegvallen van eenmalige nieuwe initiatieven van 2012.

■ Aflopen van tijdelijke besparingsmaatregelen

Bij de initiële begroting werden een aantal heroriënteringen of besparingsmaatregelen genomen volgens de analyse van de SERV (zie deel 3: Invulling netto-beleidsruimte), maar het gaat om blijvende besparingsmaatregelen. Dit zal de netto-beleidsruimte van 2013 niet beïnvloeden.

■ Op kruissnelheid komen van initiatieven

Het nieuw beleid dat de Vlaamse Regering inschrijft (€ 230 mln voor de afspraken uit het regeerakkoord en € 38 mln als alternatief voor de jobkorting) voorziet evenveel betaalkredieten als beleidskredieten. Hoewel een aantal maatregelen nog op kruissnelheid moeten komen (bijvoorbeeld de kindpremie), is dit in principe meegenomen in de afspraken van het regeerakkoord voor de volgende jaren.

Zoals reeds aangegeven in Tabel 15, zijn er volgens de SERV wel een aantal nieuwe initiatieven die niet opgenomen worden als nieuw initiatief in de overzichtstabel van de algemene toelichting. Een meer gedetailleerde analyse volgt in deel 3 van dit hoofdstuk over de invulling van de netto-beleidsruimte. In dit kader dient wel aangestipt te worden dat deze nieuwe initiatieven voornamelijk een vertaling krijgen in beleidskredieten en niet zozeer in betaalkredieten. Dit betekent dat deze initiatieven, tenzij ze aangepast worden bij begrotingscontrole, de komende jaren tot gevolg zullen hebben dat de uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid zal toenemen. In het bijzonder voor twee uitgavenposten.

- provisie voor dringende investeringen
- investeringen van De Lijn voor aankoop van trams

De belangrijkste reden hiervoor is de provisie voor dringende investeringen. Daarvoor is een beleidskrediet van € 60 mln ingeschreven, maar geen betaalkrediet. Dit valt minder op in de begroting omdat er op dezelfde basisallocatie een provisie is opgenomen voor het Rekendecreet waarvoor enkel een betaalkrediet is opgenomen. Maar deze provisie zal naar aanleiding van de begrotingscontrole eventueel geschrapt kunnen worden. Tenzij de provisie voor dringende investeringen ook wegvalt, zal dit de beleidsruimte van de komende jaren verminderen. Dit is dus een sluipende inname van de beleidsruimte. Op zich is de SERV geen vragende partij om deze provisie af te schaffen want bijkomende investeringen zijn nodig, maar de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement moet er zich bewust van zijn dat deze keuze in 2012 een inperking van de netto-beleidsruimte in 2013 zal hebben.

Een tweede uitgavenpost die in dit kader de aandacht vergt is de keuze om aan de Lijn de mogelijkheid te bieden om voor € 87 mln trams aan te kopen. De betaling hiervan is nog niet voorzien in 2012 maar wordt uitgesteld naar de volgende jaren. Dit zal een negatieve impact hebben op de netto-beleidsruimte van de komende jaren.

■ Wegwerken van betaalachterstand

Het is niet helemaal duidelijk wat het netto-resultaat zal zijn van de keuzes van de Vlaamse Regering in 2011 en 2012 op de evolutie van de betaalachterstand. Op basis van de begroting 2012 op zich is dat moeilijk uit te maken. Toch is dit een belangrijke vraag en zou het wenselijk geweest zijn om daarover meer

duidelijkheid te geven door middel van een meerjarenraming. In de komende jaren kan men echter aannemen dat de netto-beleidsruimte zal toenemen aangezien de inspanning die nu op het niveau van de begroting voorzien wordt niet nodig zal blijven.



Aquafin-meevaller

Hoewel hierover slechts een keuze zal gemaakt worden naar aanleiding van de begrotingscontrole zal deze keuze ook een impact hebben op de beschikbare netto-beleidsruimte in 2013 (zie bijlage 6).

3. Invulling netto-beleidsruimte per beleidsdomein

Na de evolutie van het ongewijzigd beleid, bekijken we tot slot van dit hoofdstuk de ingrepen die werden uitgevoerd of de invulling van de netto-beleidsruimte. Zoals hierboven al werd aangehaald, wijkt de analyse van de SERV hierbij licht af van wat de regering in de toelichting bij de begroting optekent.

Volgens de regering bedraagt de netto-beleidsruimte (na voorzichtigheidsmarge) € 223 mln. Deze beleidsruimte wordt verder uitgebreid met een voorspelde onderbenutting van € 46 mln, zodat er voor € 268 mln nieuwe initiatieven mogelijk zijn. Daarvan gaat € 230 mln naar nieuw beleid conform de afspraken uit het regeerakkoord en € 38 mln naar de maatregelen die werden genomen als alternatief voor de jobkorting.

De SERV schat de netto-beleidsruimte (na voorzichtigheidsmarge) iets hoger, namelijk op € 269 mln. Naast de onderbenutting van € 46 mln wordt de beleidsruimte in onze analyse echter nog verder uitgebreid door kredieten voor € 19 mln te heroriënteren. De ruimte voor nieuwe initiatieven komt zo op € 315 mln. Daarvan gaat in onze analyse € 221 mln naar nieuw beleid conform de afspraken uit het regeerakkoord, € 38 mln naar de maatregelen die werden genomen als alternatief voor de jobkorting en tenslotte ook € 55 mln voor overige nieuwe initiatieven.

Tabel 16: Evolutie uitgavenkredieten, 2012 INI (€ mln)

	2011BC	Const. Beleid	Int. Heror.	Atoma	altern. Jobkorting	Overig Nieuw beleid	2012 INI
DAR	152	2	-1	1	0	0	154
BZ	2.720	52	0	1	0	8	2.780
FB	748	236	0	1	0	3	987
IV	187	29	0	2	0	1	219
EWI	1.107	103	0	50	0	4	1.264
OV	10.153	122	-4	41	0	3	10.316
WVG	3.528	91	-1	78	15	12	3.723
CJSM	1.195	17	-3	0	0	8	1.217
WSE	1.452	23	-5	30	23	0	1.524
LV	178	-3	0	1	0	1	177
LNE	872	41	-4	0	0	4	913
MOW	3.006	19	-2	8	0	7	3.037
ROW	695	79	0	8	0	7	788
Hogere Ent	120	2	0	0	0	1	123
Totaal	26.113	814	-19	221	38	55	27.223

Naast de toename van constant beleid met € 814 mln kan de toename van de uitgaven in de begroting 2012 door verschillende factoren verklaard worden. Deze factoren worden hieronder achtereenvolgens besproken.

€ 19 mln interne heroriënteringen

De toelichting bij de begroting maakt geen melding van interne heroriënteringen of besparingen. Het gaat hier dan ook over kredieten die bij de ene basisallocatie worden weggenomen om ze bij een andere terug bij te voegen. De SERV beschouwt deze beweging als een besparing indien de kredieten niet meer voor dezelfde doelstelling worden aangewend. Een daling van kredieten zonder aanwijsbare reden wordt eveneens onder deze noemer geplaatst.

- De belangrijkste interne heroriëntering die uit onze analyse naar voren komt, zijn de kredieten die worden verschoven bij de VDAB. De investeringen (ESR-code 7) verminderen met € 5 mln. Het gaat voornamelijk om een daling van de investeringen in onroerende vaste activa, nadat een aantal bouwprojecten in de finale fase zijn getreden. De nieuwe gebouwen zorgen echter voor een hogere onderhoudskost, zodat de vrijgekomen kredieten intern werden doorgeschoven naar die basisallocaties die worden gebruikt voor onderhoud (ESR-code 12). De toelichting bij de VDAB beschouwt deze operatie als louter een overheveling van kredieten – en dus constant beleid – maar omdat de finaliteit van de kredieten verandert, worden ze in onze analyse gecatalogeerd onder interne heroriënteringen – en dus besparingen.
- De vergoedingen aan de netbeheerders (energiebeleid) daalt met € 3 mln. Hoewel het onduidelijk is waarheen deze kredieten verschoven werden, is het redelijk zeker dat ze niet op een ander artikel voor dezelfde doelstellingen gebruikt worden. Net zoals bij de VDAB wordt ook deze verschuiving beschouwd

als een interne heroriëntering (besparing) in plaats van louter een overheveling (constant beleid).

- Bij de VRT wordt er voor € 2 mln bespaard op personeel. Omdat deze afslanking al in 2010 was ingezet, komt ze in de toelichting van de regering niet meer naar voor als besparing maar als constant beleid.
- Bij de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) is er een daling van de kredieten met € 2 mln die niet verder wordt toegelicht.
- Idem voor het Pendelfonds, een daling met € 2 mln zonder verdere toelichting.
- De overige interne heroriënteringen zijn kleiner dan € 1 mln. Samen zijn ze nog goed voor € 6 mln en redelijk gelijkmatig verdeeld over de verschillende beleidsdomeinen.

€ 221 mln nieuw beleid conform regeerakkoord (Atoma)

In tegenstelling tot de interne heroriënteringen wordt er over het nieuw beleid conform het regeerakkoord wel uitgebreid gecommuniceerd door de Vlaamse Regering. Daarbij wordt het bedrag van € 230 mln naar voren geschoven, terwijl wij daarvan in onze analyse maar € 221 mln van terugvinden. Dit verschil is echter niet fundamenteel en heeft te maken met een verschillende interpretatie van een aantal uitgaven. Voornamelijk omdat het niet altijd duidelijk is hoe de verhoging van dotaties die voorzien worden omwille van de uitvoering van het regeerakkoord vertaald worden naar de uitgaven van de instellingen die via hun dotatie extra mogelijkheden krijgen.

€ 38 mln als alternatief voor de jobkorting

Voor de laagste inkomens werden er compenserende maatregelen genomen om het effect van het wegvallen van de jobkorting op te vangen. € 23 mln werd ingeschreven voor de activering van werkzoekenden, € 15 mln gaat naar de uitbouw van inkomensgerelateerde kinderopvangplaatsen. Op dit punt wijkt de analyse van de SERV niet af van de informatie die is opgenomen in de algemene toelichting.

€ 55 mln naar overig nieuw beleid

Ook deze categorie van uitgaven vinden we niet terug in de toelichting bij de begroting. Een deel van deze kredieten is het spiegelbeeld van de interne heroriënteringen. Wat in de toelichting wordt beschouwd als een neutrale overheveling, kan in onze analyse worden beschouwd als een interne heroriëntering (zie boven). De besparing bij de ene basisallocatie compenseert dan voor een uitbreiding van de kredieten op een andere basisallocatie. Deze uitbreiding kan noodzakelijk zijn omwille van bijvoorbeeld kostendrijvers bij constant beleid, maar kan even goed te maken hebben met nieuw beleid. Los van deze interne heroriënteringen merken we trouwens dat de toelichtingen een stijging van kredieten vaker bij ongewijzigd beleid plaatsen, waar ze in onze analyse bij nieuw beleid terechtkomen.

Een aantal voorbeelden maken duidelijk waarover het gaat.

- De dotatie aan het Zorgfonds verhoogt met € 18,5 mln. € 13 mln daarvan wordt geclassificeerd onder nieuw beleid conform het regeerakkoord (Atoma). Van de overige € 5,5 mln gaat € 4 mln naar de opstartkosten van de maximumfactuur in de thuiszorg en € 1,5 mln naar de verhoging van het forfait voor zwaar zorgbehoevenden. Deze laatste twee kredieten zijn voor de SERV duidelijk nieuw

beleid, terwijl de toelichting bij de begroting impliciet aangeeft dat ze onder constant beleid vallen (door ze niet op te nemen bij de Atoma-middelen).

- De werkingsmiddelen bij de VRT verhogen met € 4,8 mln (exclusief indexatie) om de kosten op te vangen van een aantal nieuwe initiatieven als het derde kanaal en het aanbod voor expats. Hoewel de toelichting bij de uitgavenbegroting expliciet aangeeft dat het om nieuwe initiatieven gaat, wordt de verhoging van de kredieten toch onder constant beleid geplaatst in de tabel van de algemene toelichting.
- Voor de organisatie van de lokale verkiezingen wordt er eenmalig € 3 mln uitgetrokken.

Uit bovenstaande voorbeelden blijkt dat het niet altijd even eenduidig is welke kredieten nu onder constant en welke onder nieuw beleid vallen. Het is dan ook niet onlogisch dat onze analyse verschilt van wat de Vlaamse Regering presenteert. Toch denken we dat de discrepantie nog kan verkleinen door de toelichting bij de begroting duidelijker en consequenter te maken.

Er is echter een ander probleem bij de categorie overig nieuw beleid dat meer aandacht verdient. De omvang mag met € 55 mln aan betaalkredieten dan op het eerste gezicht eerder beperkt lijken, als we ook de beleidskredieten analyseren dan krijgen we ander beeld.

De beleidskredieten bij de categorie “Overig nieuw beleid” zijn maar liefst € 144 mln hoger dan de betaalkredieten. Nu zijn hogere beleidskredieten op zich niet onlogisch bij nieuw beleid. De nieuwe initiatieven moeten immers nog opgestart worden en de betalingen zullen automatisch wat achterlopen. Maar het verschil is hier wel erg groot.

Twee posten zijn in het bijzonder verantwoordelijk voor dit aanzienlijke verschil. Ten eerste is er de provisie van € 60 mln voor dringende investeringen. Tegenover dit beleidskrediet staat officieel dan wel een betaalkrediet van € 70 mln euro, maar in de praktijk hebben beide kredieten niets met elkaar te maken. De provisie van € 70 mln is bedoeld om de gevolgen van de invoering van het Rekendecreet op te vangen en valt in principe (gedeeltelijk) weg wanneer er de budgettaire gevolgen van het Rekendecreet duidelijker worden. Het beleidskrediet van € 60 mln staat dus op zichzelf, wat betekent dat de betalingen voor eventuele dringende investeringen worden doorgeschoven naar de volgende jaren.

Een tweede post vinden we terug bij De Lijn (VVM). Het beleidskrediet om zelf trams aan te kopen in de het kader van het Masterplan verhoogt met € 57 mln, terwijl daar geen betaalkredieten tegenover staan.

Andere evoluties zijn minder omvangrijk en zijn zoals gezegd eerder normaal bij het initiëren van nieuw beleid. Zo komt er bij het Hermesfonds € 8 mln aan beleidskredieten bij voor projecten in het kader van het nieuw industrieel beleid, terwijl de betaalkredieten slechts € 2 mln bedragen.

Voor de totale invulling van de netto-beleidsruimte (interne heroriënteringen, Atoma, afschaffing jobkorting en overig nieuw beleid) verkleint de inspanning voor impliciete schuld met € 138 mln. De categorie overig nieuw beleid is hier met € 144 mln bij uitstek voor verantwoordelijk. Dit komt niet naar voren in de toelichting bij de begroting, omdat deze nieuwe initiatieven grotendeels onder de noemer constant beleid werden opgenomen.

4. Beleidsruimte in breder perspectief

In de septemberverklaring stelt de Vlaamse Regering dat er sinds 2009 een inspanning geleverd werd van € 2,1 mld om in 2011 een evenwicht te behalen en dat de Vlaamse Regering vanaf 2012 daar de vruchten van kan plukken. In dit deel geeft de SERV een eerste aanzet voor een eigen analyse van deze inspanning.

Het belang van de vraag welke inspanningen Vlaanderen de voorbije jaren verricht heeft, reikt veel verder dan de Vlaamse begroting op zich. Om in overeenstemming te zijn met de Europese begrotingsdoelstellingen moeten de globale Belgische overheidsfinanciën in evenwicht zijn tegen ten laatste 2015. Dit zal van elke entiteit een inspanning vergen. Om deze inspanning billijk te verdelen is het onder meer van belang om na te gaan welke inspanning Vlaanderen reeds geleverd heeft de voorbije jaren.

De analyse van de SERV leidt tot de vaststelling dat de Vlaamse Regering in 2011 een inspanning van € 0,9 mld geleverd heeft sinds het begin van de legislatuur en dat deze inspanning niet volledig structureel was in 2012 waardoor de impact in 2012 nog minder bedraagt.

4.1. Raming juni 2009 van vereiste inspanning

De inspanning van € 2,1 mld waarnaar de Vlaamse Regering verwijst, is gebaseerd op het rapport van de Vlaamse administratie over de budgettaire ruimte in de volgende legislatuur. Als bijdrage aan het regeerprogramma van de aantredende regering heeft de Vlaamse administratie in juni 2009 een raming gemaakt op basis van de toen beschikbare informatie van de ontvangsten- en uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid. Daaruit bleek dat het overschot van € 185 mln dat uit de tweede begrotingscontrole 2009 bleek, met € 2.286 mln zou verslechteren in de periode tot 2011 zodat er in 2011 bij ongewijzigd beleid een tekort van € 2.101 mln zou zijn.

Tabel 17: Raming juni 2009 van saldi 2009-2011 bij ongewijzigd beleid (€ mln)

	2009BC2	2009herz	2010	2011	2009-2011
ESR-ontvangsten (1)	25.072	22.591	23.160	24.208	-864
uitgaven (2)	25.012	24.701	26.162	26.846	1.834
onderbenutting (3)	-125	-1.033	-523	-537	-412
saldo = 1 - 2 - 3	185	-1.078	-2.479	-2.101	-2.286

Een belangrijke reden hiervoor was onder meer dat de tweede begrotingscontrole van 2009 geen correct beeld gaf van de realiteit. Op basis van een geactualiseerde raming die de administratie in juni 2009 maakt van de begroting 2009 (2009 Herziening) bleek dat de begroting 2009 voor € 1.078 mln in het rood stond. Door de verslechterde conjunctuur zou dit tekort bij ongewijzigd beleid nog verder oplopen tot € 2.479 mln in 2010 om pas vanaf 2011 langzamerhand te verminderen zodat er nog een tekort van € 2,1 mld zou zijn.

Mede op basis van deze informatie nam de Vlaamse Regering zich voor om in 2011 een begroting in evenwicht in te dienen. Dit betekende dat er een bijsturing moest gebeuren van € 2,1 mld. Belangrijk hierbij is dat de Vlaamse Regering zich niet heeft voorgenomen om de begroting bij te sturen met € 2,1 mld, maar wel om een evenwicht te realiseren. Op basis van de toenmalig beschikbare informatie hield dat echter een inspanning in van € 2,1 mld.

4.2. Ex post analyse van vereiste inspanning voor evenwicht 2011

Zoals blijkt uit de eerste uitvoeringsrekening van 2011 is de Vlaamse Regering er in geslaagd de begroting 2011 in evenwicht af te sluiten en zelfs een beperkt overschot te boeken. De vooropgestelde doelstelling, die ook door de SERV onderschreven werd, is dus behaald. Maar omwille van de meevallende economische conjunctuur de voorbije jaren en een KBC-dividend dat hoger dan verwacht was, heeft de Vlaamse Regering hiervoor geen inspanning moeten leveren van € 2,1 mld maar van € 1,0 mld.

Op basis van de informatie die beschikbaar was vlak voor het begin van de legislatuur was het inderdaad zo dat de Vlaamse Regering zich voornam om een inspanning te leveren van € 2,1 mld om de Vlaamse financiën op korte termijn weer in evenwicht te brengen. Het engagement van de Vlaamse Regering was echter niet zozeer om een inspanning van € 2,1 mld te doen, dan wel om het evenwicht in 2011 te bereiken. Achteraf gezien werd zij hierdoor aanzienlijk geholpen door de omstandigheden en met name door de sterkere economische groei en het KBC-dividend.

Tabel 18: Evolutie saldo 2009-2011 bij ongewijzigd beleid, raming juni 2009 versus terugblik januari 2012 (€ mln)

	jun/09	jan/12	verschil
ESR-ontvangsten (1)	-864	654	1.517
uitgaven (2)	1.834	1.911	77
onderbenutting (3)	-412	-78	334
saldo (4 = 1 - 2 - 3)	-2.286	-1.180	1.106
saldo 2009 (5)	185	185	0
inspanning (6 = 4 + 5)	-2.101	-995	1.106

Zoals weergegeven in Tabel 17 ging de administratie er in juni 2009 van uit dat het saldo van de begrotingscontrole 2009 met € 2.286 mln zou verslechteren tegen 2011. Aangezien er bij de tweede begrotingscontrole in 2009 nog een overschot voorzien was van € 185 mln, betekent dit een inspanning van € 2.101 mln. Naast een vermindering van de ontvangsten met € 864 mln had dit te maken met een toename van de uitgaven bij ongewijzigd beleid (€ 1.834 mln) en een toegenomen onderbenutting (€ - 412 mln). De toegenomen onderbenutting betekende dat de administratie ervan uitging dat de begrotingskredieten bij ongewijzigd beleid met € 1.834 mln zouden toenemen, maar dat het effect op het saldo € 412 mln minder

groot zou zijn omdat een belangrijk deel van deze extra kredieten niet zouden aangewend worden.

De ex post analyse die we doorvoeren op 1 januari 2012 geeft aan dat raming duidelijk te pessimistisch was. Indien de administratie in juni 2009 over een glazen bol zou beschikt hebben, zou blijken dat het saldo in 2011 maar € 1.180 mln zou verslechteren ten opzichte van 2009. Dit is € 1.106 mln minder dan gevreesd. Aangezien er een positief saldo van € 185 mln was in 2009, bedroeg de effectieve vereiste inspanning dus niet € 2.101 mln, maar wel € 995 mln.

Wat de uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid betreft was de raming van de administratie in 2009 een goede prognose. De analyse van de SERV gaat er van uit dat de ontvangsten bij ongewijzigd beleid sinds de tweede begrotingscontrole van 2009 € 77 mln sneller verlopen zijn dan geraamd. Hoewel hierbij een aantal uitgaven sneller geëvolueerd zijn en andere uitgaven minder snel, komt deze raming in globa nagenoeg overeen met de realiteit.

De belangrijkste reden voor de minder grote inspanning die moest verricht worden heeft te maken met het feit dat de ontvangsten bij ongewijzigd beleid duidelijk sneller geëvolueerd zijn dan gevreesd. In plaats van een vermindering van de ontvangsten met € 864 mln, is er een toename van € 654 mln geweest. Dit heeft te maken met de betere economische groei de voorbije jaren en een sterkere inflatie, maar ook omdat de administratie er in juni 2009 van uitging dat het saldo van Vlaanderen in 2011 slechts met € 100 mln zou verbeteren omwille van de KBC-ontvangsten, terwijl dat achteraf € 298 mln blijkt te zijn.

Bovendien ging de begroting van 2011 uit van een veel lagere hypothese van onderbenutting dan de raming van de administratie in 2009.

4.3. Uitbreiding en aanwending netto-beleidsruimte in periode 2009-2011

Uit het voorgaande blijkt dat er een minimale inspanning nodig was van € 995 mln om een evenwicht te bereiken. Deze inspanning werd verricht, maar indien de Vlaamse Regering zich hiertoe beperkt zou hebben zou er geen ruimte geweest zijn voor nieuwe initiatieven.

De netto-beleidsruimte kan verder uitgebreid worden met extra inkomsten of bijkomend besparingen enerzijds of verder ingevuld worden met nieuwe initiatieven of vermindering van de uitgaven.

Uit een eerste analyse blijkt dat de Vlaamse Regering in de periode 2009-2011 de beleidsruimte nog verder heeft uitgebreid met € 1.008 mln.

Tabel 19: Uitbreiding en aanwending beschikbare beleidsruimte 2009-2011 (€ mln)

	2009-2011
extra besparingen (1)	-808
<i>waarvan eenmalig</i>	-55
extra ontvangsten (2)	200
<i>waarvan eenmalig</i>	200
totale beleidsruimte (3 = 1 + 2)	1.008
nieuwe initiatieven	962

Eenzijds door € 808 mln extra besparingen door te voeren, waarvan weliswaar € 55 mln tijdelijk van aard zijn in 2011. Zoals toegelicht bij de analyse van de begroting 2012 neemt de beleidsruimte met € 55 mln af omdat de besparing op de reserves van de huisvestingsmaatschappijen afneemt.

Daarnaast heeft de Vlaamse Regering in 2011 ook extra ontvangsten kunnen inschrijven door de verkoop van gronden aan Aquafin. Deze transactie betekende dat de ontvangstenbegroting in 2011 met € 200 mln toenam, maar het gaat niet om een structurele ontvangst.

4.4. Jaarlijkse evolutie netto-beleidsruimte

Voor de SERV is een gelijkmatige evolutie van de netto-beleidsruimte belangrijk. De vraag is dan ook hoe de netto-beleidsruimte van 2012 zich verhoudt ten opzichte van de beleidsruimte die er de voorbije jaren was.

Concreet doen we dat aan de hand van een analyse van de besparingen en nieuwe initiatieven die de Vlaamse Regering doorgevoerd heeft sinds 2010.

Tabel 20: Nieuw beleid en besparingen, 2010-2012 (€ mln)

	2010	2011	2012 INI	2012 Act
nieuwe beleidsinitiatieven	393	191	315	
besparingsmaatregelen	-1.096	-308	-19	
netto-impact beleidsruimte	-702	-117	296	-87

Een eerste opvallende vaststelling is dat er ook in 2010 en 2011 nieuwe beleidsinitiatieven (met inbegrip van heroriënteringen) mogelijk waren. Dit was echter enkel mogelijk doordat er meer besparingen werden doorgevoerd dan nodig was om de begrotingsdoelstelling te halen. In 2010 en 2011 kon de Vlaamse Regering ook telkens rekenen op extra middelen uit de verkoop van Aquafin (respectievelijk € 160 mln en € 200 mln op begrotingsniveau). En in 2011 was dit onder meer mogelijk door de KBC-dividenden.

In dit kader is het echter voornamelijk van belang hoe de netto-beleidsruimte beïnvloed werd door de ingrepen (nieuw beleid en besparingen) van de regering. Daaruit blijkt een min of meer rechtlijnige beweging tot aan de initiële begroting 2012. In 2010 was

er een negatieve beleidsruimte van € 702 mln. De negatieve beleidsruimte nam af tot € 117 mln in 2011 en kon naar aanleiding van de initiële begroting 2012 omgedraaid worden in een positieve beleidsruimte van € 296 mln.

Door de actualisering van de begroting zou er terug een negatieve beleidsruimte zijn die de SERV raamt op € - 87 mln.

Bijlage 1: parameters normale groei: evolutie van juli 2011 tot januari 2012

Een belangrijke parameter voor het structureel begrotingsbeleid is de normale dynamiek van de ontvangsten. Dit bepaalt immers de groeivoet die wordt toegepast op de referentieuitgaven. In juli 2012 ging de SERV uit van de parameters die ook in de meerjarenraming waren opgenomen. Voor de jaren na 2015 werden voor de economische groei en de inflatie de gegevens van het Federaal Planbureau overgenomen. Voor de overige parameters werd aangenomen dat ze niet meer zouden wijzigen vanaf 2016.

Voor de gewestbelastingen werd verondersteld dat deze vanaf 2013 mee zouden evolueren met het gecombineerd effect van inflatie en economische groei.

Voor de evaluatie van de initiële begroting 2012 vanuit structureel perspectief werden er andere ramingen gehanteerd voor de economische groei, die iets minder hoog lagen in de eerste jaren. Voor de overige parameters werden dezelfde hypothesen gehanteerd als in juli.

Voor de actualisatie van de begroting 2012 vanuit structureel perspectief hanteert de SERV voor elk van de parameters andere ramingen. Voor de economische groei gaan we uit van de najaarsraming van de NBB voor 2012. Voor de volgende jaren gaat het om een eigen raming op basis van de meerjarenprojecties van OESO en de Europese Commissie die duidelijk minder optimistisch zijn dan de ramingen die in september nog konden gehanteerd worden.

De inflatieparameters werden niet gewijzigd ten opzichte van de raming van juli, afgezien van 2012 zelf waar we op basis van de laatste ramingen van het planbureau uitgaan van een inflatie van 2,4% in 2012.

De fiscale capaciteit is ook enkel voor 2012 gewijzigd ten opzichte van juli.

Wat de denataliteitscoëfficiënt en de leerlingenverdeling betreft hebben we gebruik gemaakt van de bevolkingsprognoses van het Federaal Planbureau van december 2011 om een nieuwe raming te maken. Deze nieuwe ramingen geven aan dat zowel de denataliteitscoëfficiënt als de leerlingenverdeling een meer positieve impact zullen hebben voor de Vlaamse ontvangsten, dan de SERV aannam in juli.

Wat de gewestbelastingen betreft heeft de analyse van de voorgaande jaren aangegeven dat deze dynamiek sneller verloopt dan het gecombineerd effect van de inflatie en economische groei. Voor de gewestbelastingen werd dan ook de economische groei vermenigvuldigd met 1,5 om de dynamiek te ramen tot en met 2021.

Tabel 21: Parameters federale overdrachten, juli 2011

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	μ 2012-2021
bbp	2,2%	2,2%	2,1%	2,3%	2,3%	2,0%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	2,0%
inflatie	3,5%	2,0%	1,9%	2,0%	2,1%	2,0%	2,0%	2,0%	1,9%	1,9%	1,8%	2,0%
evolutie regionaal aandeel PB (%-punt)	0,0%	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
evolutie denataliteitscoëfficiënt	0,3%	0,5%	0,8%	0,9%	0,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%
evolutie aandeel leerlingen (%-punt)	0,0%	-0,3%	-0,1%	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Tabel 22: Parameters federale overdrachten, september 2011

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	μ 2012-2021
bbp	2,4%	1,6%	2,1%	2,1%	2,1%	1,9%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	1,9%
inflatie	3,5%	2,0%	1,9%	2,0%	2,1%	2,0%	2,0%	2,0%	1,9%	1,9%	1,8%	2,0%
evolutie regionaal aandeel PB	-0,1%	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
evolutie denataliteitscoëfficiënt	0,3%	0,5%	0,8%	0,9%	0,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%
evolutie leerlingenaandeel	0,0%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Tabel 23: Parameters federale overdrachten, januari 2012

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	μ 2012-2021
bbp	2,0%	0,5%	1,5%	1,5%	1,4%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%
inflatie	3,5%	2,4%	1,9%	2,0%	2,1%	2,0%	2,0%	2,0%	1,9%	1,9%	1,8%	2,0%
evolutie regionaal aandeel PB	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
evolutie denataliteitscoëfficiënt	0,4%	0,6%	0,8%	0,9%	0,9%	0,8%	0,9%	0,9%	0,8%	0,7%	0,8%	0,8%
evolutie leerlingenaandeel	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%

Bijlage 2: parameters Bijzondere Financieringswet: 2012 initieel en actualisatie

Tabel 24: Parameters BFW: 2012 initieel en actualisatie 1 januari 2012

	parameters 2011		parameters 2012	
	2012 ini	2012 Act	2012ini	2012 Act
BBP	2,40%	2,00%	1,60%	0,50%
inflatie	3,50%	3,53%	2,00%	2,36%
fiscale capaciteit	63,10%	63,03%	63,01%	63,01%
denataliteit	103,43%	103,48%	103,93%	104,06%
leerlingenverdeling	56,65%	56,68%	56,52%	56,68%

Bijlage 3: raming structureel uitgavenniveau en saldo: september 2011

In zijn begrotingsadvies van juli 2011 heeft de SERV een concreet voorstel gedaan voor het uitgavenniveau dat wenselijk was binnen een structureel begrotingsbeleid voor 2012. Omwille van de relatief gunstige economische vooruitzichten hield deze begrotingsnorm in dat de uitgaven maximaal € 26.739 mln zouden mogen bedragen wat overeen kwam met een positief saldo van € 194 mln.

Zoals aangegeven in het advies dient dit saldo herberekend te worden op basis van meer recente parameters. In wat volgt hebben we een herberekening gemaakt op basis van de informatie die de Vlaamse Regering hanteerde voor de initiële begroting 2012 in september. Een structureel begrotingsbeleid zou tot gevolg hebben dat de Vlaamse Regering geen begroting in evenwicht had moeten indienen, maar een begrotingsoverschot had moeten realiseren van € 65 mln waarbij de uitgaven niet meer zouden mogen bedragen dan € 26.866 mln. De initiële begroting voorziet iets meer uitgaven, maar indien we corrigeren voor de conjunctuurprovisie blijkt uit deze analyse dat de initiële begroting een quasi-neutrale begroting was.

1. Structureel toelaatbare uitgaven initiële begroting 2012

In dit deel geven we aan hoe de berekening van de structureel toelaatbare uitgaven van de initiële begroting gebeurt op basis van de gegevens die beschikbaar waren in september 2011. We overlopen de verschillende stappen die nodig zijn om het toegelaten uitgavenniveau te berekenen en vergelijken de tussenliggende bedragen met de raming naar aanleiding van het SERV-begrotingsadvies van juli.

Het gaat om een berekening in zes stappen:

- referentieuitgaven 2011
- groeipad voor referentieuitgaven
- inflatie-effect
- correctie van groeipad voor schulddoelstelling
- eenmalige ontvangsten/uitgaven
- intresten

1.1. Referentieuitgaven 2011

In een structureel begrotingsbeleid zoals door de SERV voorgesteld, wordt het uitgavenniveau van een bepaald jaar afgeleid van de toegelaten uitgaven van het voorgaande jaar. In dit normvoorstel wordt er dus geen rekening gehouden met de effectieve uitgaven, maar enkel met de toegelaten uitgaven of met andere woorden de referentieuitgaven van het voorgaande jaar. De referentieuitgaven 2011 zijn echter een uitzondering aangezien er in dat jaar nog geen structureel begrotingsbeleid was. Voor de berekening van de referentieuitgaven 2011 vertrekken we van de effectieve uitgaven om de referentieuitgaven te berekenen. Zoals toegelicht in het begrotingsadvies van juli (hoofdstuk 1, 2.3.1. Referentieuitgaven 2011) gaat het om “de ESR-gecorrigeerde primaire uitgaven van 2011 die zouden leiden tot een evenwicht indien geen rekening gehouden wordt met eenmalige ontvangsten”.

Voor de berekening van de referentieuitgaven moeten we dus in eerste instantie vertrekken van de geconsolideerde ontvangsten die volgens het ESR in aanmerking worden genomen voor het saldo (ESR-gecorrigeerde ontvangsten) en deze ontvangsten vervolgens corrigeren voor eenmalige factoren in min of in plus. Tenslotte moeten we de intresten van 2011 hiervan aftrekken om tot de referentieuitgaven 2011 te komen.

De definitieve berekening van de referentieuitgaven 2011 is slechts mogelijk op het moment dat we beschikken over alle uitvoeringsgegevens van 2011. Dat zal in het voorjaar van 2012 het geval zijn. Bij de opmaak van de begroting 2012 (september 2011) beschikten we echter al over meer recente gegevens dan in juli 2011. Zo was het bijvoorbeeld mogelijk om gebruik te maken van de economische begroting van het Federaal Planbureau die in september vrijkwamen. Dit laat niet enkel toe om de federale overdrachten opnieuw te ramen, ook de groeiverwachtingen van de komende jaren kunnen geactualiseerd worden. Wat de gewestbelastingen betreft was er eveneens meer informatie beschikbaar die toelaat om een herraming te maken.

De actualisatie op basis van de informatie die in september beschikbaar was vertrekt dus van dezelfde informatie die beschikbaar was en gehanteerd werd om de initiële begroting op te stellen.

Tabel 25: Referentieuitgaven 2011 BC versus 2011 actualisatie (€ mln)

	2011		
	BC	raming sept	verschil
	(1)	(2)	(3) = 2 - 1
totaal ESR-gecorrigeerde ontvangsten (1)	25.888	26.022	134
Enmalige ontvangsten (2)	-397	-335	62
<i>verkoop gronden aan Aquafin</i>	-200	-200	0
<i>verrekening 2010</i>	-154	-154	0
<i>KBC-dividend excl rentelast KBC</i>	-172	-172	0
<i>eenmalige operatie BAM</i>	-23	0	23
<i>verrekening 2011</i>	152	191	39
Intrestlasten (3)	-235	-235	0
referentieuitgaven 2011 (4 = 1 + 2 + 3)	25.256	25.453	196

Op basis van een actualisatie op het moment dat de initiële begroting werd opgesteld, zouden de referentieuitgaven € 196 mln hoger zijn dan geraamd door de SERV in juli.

De belangrijkste reden is dat de ontvangsten van 2011 duidelijk hoger zijn dan wat geraamd werd door de SERV in juli.

Paradoxaal genoeg gingen de eerste tekenen van een economische terugval in 2012 gepaard met een toename van de te verwachten Vlaamse inkomsten in 2011. Zowel de inflatieverwachtingen als de economische groei voor 2011 werden in september hoger geraamd dan in juli.

Op basis van de nieuwe informatie bleek dat de gewestbelastingen naar aanleiding van de begrotingscontrole met € 128 mln onderraamd waren. Voor de federale overdrachten ging de SERV er in juli al van uit dat die bij de begrotingscontrole te pessimistisch waren ingeschat waardoor er in 2012 een verrekening zou moeten gebeuren van € 152 mln. Hoewel dit bedrag pas in 2012 door de federale overheid zal worden overgemaakt, wordt dit toch meegenomen voor de berekening van de referentieuitgaven 2011. Op basis van de beschikbare informatie in september, veronderstelde de Vlaamse Regering dat er een verrekening van € 191 mln zou volgen. Dit cijfer nemen we in de actualisatie mee en verklaart het verschil met onze raming van juli voor € 39 mln.

Tenslotte moet er nog een correctie gemaakt worden van € 23 mln omwille van het feit dat er bij de raming van juli onterecht een dubbele correctie was gebeurd voor het negatieve saldo van het zorgfonds (€ - 6 mln) en de correctie voor de eenmalige operatie bij de BAM (€ - 23 mln). Het model van de SERV werd aangepast op deze punten in vergelijking met het model dat in juli gehanteerd werd. Voor € 6 mln vertaalt dat verschil zich in hogere ontvangsten waardoor bovenop de evolutie van de gewestbelastingen met € 128 mln nog € 6 meer verschil is. Dit verklaart de toename van de ESR-gecorrigeerde ontvangsten met € 134 mln.

De negatieve correctie voor de eenmalige BAM-operatie wordt niet meer toegepast in het nieuwe model waardoor de referentieuitgaven 2011 € 23 mln hoger zijn.

In het totaal gaven de nieuwe ramingen dus aan dat de referentieuitgaven van 2011 € 25.453 mln bedragen, wat € 196 mln meer is dan geraamd in juli. Aangezien de referentieuitgaven de basis vormen om de uitgaven voor de volgende jaren te ramen, betekent dit dat de toegelaten uitgaven de komende jaren ook met eenzelfde bedrag toenemen en dat er dus meer beleidsruimte is. Voor het saldo is deze herraming neutraal omdat ook de ontvangsten van de volgende jaren door deze nieuwe raming hoger worden ingeschat, met exact hetzelfde bedrag.

1.2. Groeipad voor referentieuitgaven

Een tweede stap om tot de toelaatbare uitgaven van 2012 te komen is de berekening van het groeipercentage. Dit groeipercentage is de gemiddelde groei die nodig is om de referentieuitgaven van 2011 op hetzelfde niveau te brengen als de geraamde ontvangsten in 2021 (t+10). Deze groeivoet is dus afhankelijk van de referentieuitgaven 2011 enerzijds en de geraamde ontvangsten in 2021 anderzijds.

Tabel 26: Groeivoet ontvangstendynamiek

	BC (1)	raming sept (2)	verschil (3) = 2 - 1
referentieuitgaven	25.256	25.453	196
ontvangsten t+10 (2021)	37.342	37.085	-257
groeivoet	3,99%	3,84%	-0,15%

De geactualiseerde groeivoet zou met 0,15%-punt verlagen tot 3,84%. Enerzijds doordat de vertrekbasis (referentieuitgaven 2011) hoger is zoals hierboven toegelicht en anderzijds doordat de ontvangstenraming voor 2021 neerwaarts herzien werd in vergelijking met de begrotingscontrole. Deze neerwaartse herziening heeft te maken met de verlaagde economische groeiprognoses voor de komende jaren. Niet enkel de raming voor 2012 werd neerwaarts herzien, maar ook voor de volgende jaren vertrekken we van iets minder gunstige groeicijfers omdat men in september al rekening hield met een beperkte groeivertraging voor de komende jaren en niet alleen voor 2012. Vooral de eerstkomende jaren gaat het om een verslechtering van de groeiprognoses voor het BBP in vergelijking met de raming die we in juli maakten op basis van de MJR.

Tabel 27: Ramingen BBP-groei, MJR versus september

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
MJR	2,2%	2,1%	2,3%	2,3%	2,0%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%
actualisatie	1,6%	2,1%	2,1%	2,1%	1,9%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%
verschil	-0,6%	0,0%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

	raming juli	raming sept	verschil
tussenresultaat	26.264	26.429	165

Een groei van 3,84% toegepast op de referentieuitgaven 2011 geeft € 26.429 mln in 2012 of € 165 mln meer dan geraamd in juli.

1.3. Inflatie-effect

De toepassing van de inflatie op de Vlaamse uitgaven is neutraal voor de beleidsmogelijkheden. Wel is het zo dat de inflatie leidt tot een toename van de uitgaven, waardoor de beleidsruimte afneemt. Aangezien het inflatie-effect jaar na jaar schommelt zou het toepassen van een identieke nominale groei kunnen leiden tot een beleidsruimte die afhankelijk van de inflatie schommelt. Dit gaat in tegen het principe van een structurele norm die een zo gelijkmatig mogelijke groei van de beleidsmogelijkheden beoogt.

De nominale groei van 3,84% moet dus opgesplitst worden in een deflator voor de Vlaamse overheidsuitgaven enerzijds en een “reëel” groeicijfer anderzijds. De gemiddelde impact van de inflatie op de Vlaamse overheidsuitgaven in de periode van 2012 tot en met 2021 ramen we op 1,51%. Dit komt overeen met het percentage dat we hanteerden in juli, aangezien we vertrekken van eenzelfde hypothesen inzake inflatieverwachtingen.

Dit betekent dat er een reële uitgavengroei mogelijk is van 2,27%.

Om de nominale groeivoet voor 2012 te berekenen moeten we het gemiddeld inflatie-effect vervangen door de effectieve impact van de inflatie in 2012. Zoals blijkt uit de algemene toelichting bedraagt het inflatie-effect in 2012 € 424 mln. Het gaat om € 300 mln voor het systeem van de indexprovisie en € 124 mln voor de aanpassing van de uitgaven buiten de indexprovisie.

Dit bedrag van € 424 mln vormt 1,67% van de referentieuitgaven van 2011. Dit betekent dat de impact van de inflatie in 2012 groter is dan de gemiddelde impact van de inflatie over 10 jaren (1,51%). Om te vermijden dat hierdoor de beleidsmogelijkheden in 2012 kleiner zou zijn dan de volgende jaren moet de nominale groeivoet verhoogd worden met het verschil tussen 1,51% (gemiddeld inflatie-effect) en 1,67% (inflatie-effect in 2012).

Hierdoor neemt de groeivoet op de referentieuitgaven van 2011 toe met 0,16% tot 4,00%.

De impact van het inflatie-effect komt nagenoeg overeen met de raming ervan in juli op basis van de informatie die in de MJR opgenomen was. Het verschil tussen de raming van juli en september verandert hierdoor dus niet. Gecorrigeerd voor het inflatie-effect gingen we in juli uit van een groeivoet van 4,18%, wat 0,18% meer is dan nu.

1.4. Correctie voor schulddoelstelling

Het structureel begrotingsbeleid zoals voorgesteld door de SERV heeft niet enkel tot doel om de conjuncturele en andere schommelingen uit te vlakken, maar ook om een groeipad uit te tekenen dat een schuldafbouw toelaat tegen 2020 zoals voorzien in Pact 2020 en de VIA-doelstellingen.

In het voorstel dat de SERV deed in juli 2011 was het niet nodig om de groeivoet dienaar voren kwam uit de vorige stap te beperken om deze schulddoelstelling te realiseren. De gemiddelde groei van 4,18 % leidde ertoe dat de schuld in 2019 afgebouwd was. Op basis van de huidige gegevens is dat echter niet meer het geval. Indien de groeivoet van 4,00% wordt toegepast op de referentieuitgaven zou er in 2020 nog een schuld overblijven van ongeveer € 1,3 mld. Hierbij gaan we er van uit dat KBC tegen 2020 het volledig verschuldigde bedrag terugbetaald heeft (€ 5,25 mld). Deze terugbetalingen worden in eerste instantie aangewend voor de afbouw van de KBC-schuld (€ 3,5 mld), vervolgens voor de terugbetaling van de schulden die het gevolg zijn van de participaties en tenslotte voor de terugbetaling van de gewone schuld. Indien de KBC-terugbetalingen niet aangewend worden voor de terugbetaling van de schulden ingevolge de participaties maar wel voor de gewone schuld, dan zou de begrotings-schuld tegen 2020 volledig afgelost zijn, maar zou er wel nog een schuld zijn omwille van de participaties. De SERV gaat er echter van uit, zoals Pact 2020 ook expliciet stelt, dat Vlaanderen volledig schuldenvrij is tegen 2020. Dit betekent dat ook de schuld die het gevolg is van financiële participaties volledig afgebouwd wordt tegen dan.

Voor de berekening van de schulddoelstelling hanteren we voorzichtigheidshalve de hypothese dat Vlaanderen de komende jaren niet zal kunnen rekenen op een terugbetaling van Dexia en Ethias. Het model is, net zoals in juli, zodanig opgesteld dat de terugbetaling van de schuld volledig dus moet gebeuren door de terugbetalingen van KBC enerzijds en begrotingssaldi anderzijds.

Als de uitgaven jaarlijks met gemiddeld 3,84% kunnen stijgen (in 2012 met 4,00% omwille van het inflatie-effect), zou Vlaanderen onvoldoende begrotingssaldi opbouwen om de schuld volledig af te bouwen tegen 2020.

De schulddoelstelling houdt dus in dat de gemiddelde groeivoet van 3,84% ingeperkt moet worden. Concreet wordt groeipercentage vanaf 2012 verminderd met 0,14%. Op die manier wordt de inspanning gelijkmatig verdeeld over alle volgende jaren, doordat er jaarlijks 0,14% van de groei (€ 38 mln in 2012) aangewend moet worden voor de schulddoelstelling.

Het groeipercentage van 2012 bedraagt hierdoor 3,85%. De gemiddelde groeivoet van 3,84% wordt verhoogd met 0,16% omwille van het inflatie-effect en vervolgens terug verminderd met 0,14% omwille van de schulddoelstelling.

1.5. Eenmalige factoren

Door de groeivoet van 3,85% toe te passen op de referentieuitgaven van 2011 komt men tot een toelaatbaar structureel primair uitgavenniveau van € 26.432 mln.

Voor zover er eenmalige ontvangsten zijn, kunnen de structurele primaire uitgaven in een bepaald jaar verhoogd worden met eenmalige uitgaven. Concreet kan een deel van het KBC-dividend dat in 2012 verwacht wordt, aangewend worden voor eenmalige uitgaven. Het KBC-dividend moet in eerste instantie aangewend worden voor de terugbetaling van de rente op de KBC-schuld. Indien KBC de eerste schijf van de lening terugbetaalt in het midden van het jaar kan de rentelast voor 2012 geraamd worden op € 108 mln. De rest van het dividend, € 189 mln, kan voor eenmalige uitgaven aangewend worden. Een belangrijke voorwaarde hierbij is wel dat deze

uitgaven enkel kunnen vastgelegd worden op het moment dat er zekerheid is over het dividend van 2012.

Bovenop de structureel toelaatbare primaire uitgaven die volgen uit de voorgaande stappen (€ 26.432 mln) kunnen er dus nog € 189 mln eenmalige uitgaven ingeschreven worden in de initiële begroting 2012, zij het onder voorbehoud. Zo komt men aan een totaal van € 26.621 mln toelaatbare primaire uitgaven.

1.6. Intresten

Bovenop de toelaatbare primaire uitgaven dient de Vlaamse overheid ook nog intresten te betalen. In het voorstel van de SERV over de structurele begrotingsnorm wordt de intrestlast niet meegenomen in de normering. De redenering hierachter is dat een schommeling van de intrestlasten geen impact mag hebben op de beleidsmogelijkheden in een bepaald jaar. Aangezien de schuldafbouw ingebakken zit in de begrotingsnormering zal de intrestlast systematisch verminderen de komende jaren. Er is er dus geen risico dat de intrestlasten ontsporen en ze dienen dan ook niet opgenomen te worden in de genormeerde uitgaven.

Voor 2012 raamt de Vlaamse Regering de rentelasten op € 244 mln, deels voor de KBC-schuld en deels voor de overige schuld. Dit is € 6 mln meer dan de raming van juli.

Gecombineerd met de toelaatbare primaire uitgaven van € 26.621 mln leidt dit tot een totaal van € 26.864 mln toelaatbare uitgaven bij de initiële begroting 2012.

2. Saldo vanuit structureel perspectief

In het voorgaande deel hebben we bekeken hoe de toelaatbare uitgaven voor de initiële begroting 2012 berekend worden. In dit deel is het de bedoeling om het saldo van € 65 mln te verklaren. Het feit dat de toelaatbare uitgaven € 65 mln minder snel mogen evolueren dan de ontvangsten betekent dat de ontvangstendynamiek iets groter is dan normaal.

Het vereist overschot van € 65 mln is het gevolg van 3 factoren:

- De ontvangstendynamiek neemt met € 61 mln meer toe dan normaal
- Er is een schuldinspanning vereist van € 38 mln
- De normering op primaire uitgaven verhoogt het tekort met € 33 mln

2.1. Relatief snelle ontvangstendynamiek

De essentie van een structureel begrotingsbeleid zoals uitgewerkt door de SERV is dat de uitgaven kunnen evolueren op basis van een normale ontvangstendynamiek. Indien de ontvangstendynamiek trager is dan normaal of gemiddeld, dan mag er een tekort zijn. Indien er een sterke ontvangstendynamiek is dan moet er een overschot zijn in dat jaar. In 2012 is er sprake van een relatief beperkte ontvangstendynamiek. Bij een

normale ontvangstendynamiek zouden de ontvangsten € 61 mln lager zijn. Dit betekent dat de ontvangstendynamiek van 2012 leidt tot een vereist overschot van € 61 mln.

Het feit dat de globale ontvangstendynamiek min of meer normaal verloopt kan verklaard worden door verschillende factoren die elkaar nagenoeg compenseren.

conjunctuur	-67
inflatie	-33
overige parameters BFW	2
voorzichtige inschatting gewestbelastingen	-34
correcties 2011	192

In wat volgt analyseren we dit voor verschillende factoren.

2.1.1. Conjunctuur

In september 2011 kon men er nog van uit gaan dat de vermindering van de groei in 2012 tot 1,6% een tijdelijk fenomeen was en de komende jaren de groei weer aanzienlijk zou aantrekken om vervolgens weer op het normale niveau van ongeveer 2% te komen. De groei van 1,6% lag dan ook onder de gemiddelde groei die we op 1,9% raamden (zie bijlage 2).

Het conjuncturele effect dat wordt meegenomen in de structurele norm wordt dus berekend door een herberekening te maken van de Vlaamse ontvangsten op basis van een economische groei van 1,9% in plaats van 1,6%. Dit heeft zowel voor de federale overdrachten een impact als voor de gewestbelastingen.

Voor de federale overdrachten is er een negatief conjunctureel effect van € 53 mln en voor de gewestbelastingen gaan we uit van een negatief effect van € 14 mln. De andere Vlaamse ontvangsten zijn niet conjunctuurgevoelig dus gaan we uit van een totaal conjunctuureffect in 2012 van € 67 mln.

2.1.2. Inflatie-effect

In het ene jaar is er meer inflatie dan in het andere jaar. Om een gelijkmatige groei van de beleidsmogelijkheden te bekomen wordt het inflatie-effect gecorrigeerd door de gemiddelde structurele groeivoet op te splitsen in een inflatie-effect enerzijds en de reële groeimogelijkheid anderzijds. Een hogere inflatie wordt op die manier vertaald naar een hoger toegelaten uitgavenniveau. In september zag het er naar uit dat de uitgaven voor € 40 mln meer dan normaal verhoogd zouden worden door de inflatie. Hierdoor verlaagt het begrotingssaldo dus met € 40 mln.

Maar daarnaast nemen ook de ontvangsten in 2012 iets sneller toe dan normaal omwille van de inflatie. Het verschil is echter beperkter omdat de gemiddelde inflatie 1,97% zou bedragen over de gehele periode en de inflatie voor 2012 geraamd werd op 2,00% in september. Dit kleine verschil heeft tot gevolg dat de ontvangsten voor € 8 mln sneller evolueren dan in een normaal jaar.

Door de hogere inflatie in 2012 is er een extra uitgave van € 33 mln die niet overeenkomt met bijkomende ontvangsten omwille van het inflatie-effect. Vanuit een

structureel begrotingsbeleid mag dit de beleidsruimte niet beperken en mag het tekort dus toenemen met € 33 mln.

2.1.3. Overige parameters federale overdrachten

Naast economische groei en inflatie worden de federale overdrachten ook beïnvloed door andere factoren. In het totaal leiden de concrete parameters voor de begroting 2012 tot een iets lagere groei van de ontvangsten dan normaal. Vanuit een structureel begrotingsbeleid mogen de uitgaven € 2 mln sneller evolueren dan de ontvangsten.

2.1.4. Correctie voor parameters van 2011

De federale overdrachten worden niet enkel bepaald door de economische groei, inflatie en andere parameters van 2012, maar ook doordat er jaarlijks een correctie moet gebeuren voor de ramingsfouten die er het voorgaande jaar gebeurd zijn. Bij de laatste federale begrotingscontrole van elk jaar worden de overdrachten naar Vlaanderen berekend en doorgestort op basis van de meest recente ramingen. De definitieve parameters op basis waarvan de overdrachten moeten gebeuren zijn echter pas bekend in het jaar erop. Zo zal de federale overheid slechts in het voorjaar van 2012 weten hoeveel ze had moeten doorstorten aan Vlaanderen in 2011. Aangezien er per definitie een verschil zit tussen de ramingen die gehanteerd werden in 2011 en de definitieve parameters, moet er een correctie gebeuren in 2012. Op basis van de informatie die beschikbaar was bij het opstellen van de begroting 2012 in september zag het er naar uit dat er een correctie moest gebeuren van € 192 mln omdat de federale overheid uitging van te pessimistische hypothesen in 2011.

Vanuit een structureel begrotingsbeleid kan men met deze correctie geen rekening houden om uitgaven te verrichten in 2012. Zo niet zal de jaarlijkse beleidsruimte sterk schommelen over de jaren heen, zelfs als men voor alle andere factoren corrigeert. Aangezien deze correctie nu eens positief dan weer negatief is zal het effect over de jaren heen nagenoeg neutraal zijn.

In 2012 is er een positieve verrekening van € 192 mln die niet kan aangewend worden vanuit structureel oogpunt. Het is duidelijk dat deze correctie in grote mate verantwoordelijk is voor het feit dat er toch een overschot moest zijn bij de initiële begroting om te kunnen spreken van een structureel gezonde begroting.

2.1.5. Voorzichtige inschatting gewestbelastingen

Op basis van de uitvoeringsgegevens die in augustus beschikbaar waren zag het er naar uit dat de gewestbelastingen in 2011 duidelijk onderaamd waren bij de begrotingscontrole. In plaats van € 4.801 mln zoals ingeschreven in de begroting kon men er in september van uitgaan dat de effectieve ontvangsten € 4.978 mln zouden bedragen. Aangezien het er in september al naar uitzag dat de economische dynamiek op het einde van het jaar minder groot zou zijn, is het aangewezen om er van uit te gaan dat de opbrengst van de gewestbelastingen op het einde van het jaar kleiner zouden zijn dan normaal. Daarom vertrekken we voor de raming van de gewestbelastingen van 2012 vertrekt men dus van een lager bedrag, namelijk € 4.930 mln, waarvan € 19 mln eenmalig omwille van de transactie met Aquafin.

Uitgaande van de groeiparameters die op dat moment beschikbaar waren zou het een correcte raming geweest zijn om de gewestbelastingen van 2012 te ramen op een bedrag van € 5.084 mln. De Vlaamse Regering heeft in de initiële begroting een bedrag van € 5.050 mln ingeschreven. Dat is een voorzichtigheidsmarge van € 34 mln. Hierbij moet wel vermeld worden dat deze voorzichtigheidsmarge eerder een theoretische benadering is om het verschil van de gewestbelastingen met een normale evolutie te duiden waarbij de raming die de administratie hanteert waarschijnlijk rekening houdt met meer factoren dan de SERV en dat deze factoren aanleiding hebben gegeven tot een lagere raming dan die van de SERV en de federale overheid (die in september 2011 ook uitging van € 57 mln meer gewestbelastingen).

2.2. Schulddoelstelling

Het structureel begrotingsbeleid op zich heeft enkel tot doel om de schommelingen van de ontvangstengroei te temperen zoals aangegeven in het vorige onderdeel. Daardoor zouden de ontvangsten over de jaren heen min of meer gelijk zijn aan de uitgaven waardoor de inspanning die geleverd wordt om de schuld af te bouwen onvoldoende zou kunnen zijn om tegen 2020 schuldenvrij te zijn. Daarom heeft de SERV een normering voorgesteld waarbij de uitgavendynamiek beperkt wordt tot een niveau dat kan aangehouden worden en waarbij tegelijkertijd de vermindering van de schuld gelijkmatig verspreid wordt over de jaren tot en met 2020.

Op basis van de informatie die beschikbaar was in september dient de uitgavendynamiek met 0,14% beperkt te worden in het kader van de schulddoelstelling. Dit betekent dat het overschot € 38 mln groter moet zijn. In plaats van een overschot van € 61 mln indien enkel rekening wordt gehouden met de ontvangstendynamiek, moet er dus een overschot zijn van € 98 mln.

2.3. Normering op primaire uitgaven

Bij de uitwerking van de structurele normering heeft de SERV er de voorkeur aan gegeven om de primaire uitgaven te normeren. Dit heeft twee gevolgen.

In de eerste plaats worden de intrestlasten niet genormeerd. Een verhoging van de intrestlast leidt dus tot een toename van het tekort en vice versa. In 2012 nemen de intresten toe met € 26 mln ten opzichte van 2011. Hierdoor verslechtert het saldo met € 26 mln.

In de tweede plaats wordt de groeivoet van uitgaven niet bepaald door de gemiddelde groei van de ontvangsten, maar wel door de gemiddelde groei die ertoe leidt dat de primaire uitgaven in 2021 gelijk zijn aan de ontvangsten in 2021. Uitgaande van een schuldenvrij Vlaanderen in 2020 zijn de primaire uitgaven op dat moment identiek aan de totale uitgaven. In 2012 zijn de primaire uitgaven echter lager dan de totale uitgaven. Daarom nemen de primaire uitgaven sneller toe dan de ontvangsten. Naargelang de totale intrest zal afnemen zal dit verschil kleiner worden, maar in 2012 nemen de uitgaven hierdoor met € 7 mln sneller toe dan de ontvangsten.

In het totaal heeft de normering op de primaire uitgaven dus tot gevolg dat het saldo met € 33 mln toeneemt.

Gecombineerd met de ontvangstendynamiek en de schulddoelstelling verklaart dit het vereiste overschot van € 65 mln.

Bijlage 4: raming structureel uitgavenniveau 2012: actualisatie januari

1. Structureel toelaatbare uitgaven

Tabel 28: Structureel: initiële begroting versus 2012 actualisatie (€ mln)

	2012 ini sep/11	2012 Act jan/12	Verschil
referentieuitgaven 2011	25.453	25.317	-135
groeipercantage	976	917	-59
inflatie-effect	40	60	20
correctie schulddoelstelling	-38	-70	-31
eenmalige factoren (KBC)	189	250	61
intresten	244	244	0
toelaatbare uitgaven 2012	26.866	26.720	-146
geraamde inkomsten 2012	26.931	26.681	-249
saldo 2012	65	-39	-104

Op basis van de parameters die beschikbaar waren bij de opmaak van de initiële begroting 2012 in september mochten de uitgaven € 26.866 mln zijn om te kunnen spreken van een structureel gezonde begroting. Indien we uitgaan van de informatie waarover we beschikken op 1 januari, dan zou het uitgavenniveau zich moeten beperken tot € 26.720 mln of € 146 mln minder. Op drie maanden tijd is dat een aanzienlijke schommeling die niet veel kleiner is dan de daling van de uitgaven in de redenering van een nominaal evenwicht (daling van € 249 mln).

1.1. Lagere referentieuitgaven 2011

De belangrijkste reden voor de vermindering van de toelaatbare uitgaven is dat de referentieuitgaven 2011 momenteel lager ingeschat worden dan in september.

De structurele begrotingsnorm die de SERV in juli naar voren schoof, houdt in dat de toelaatbare uitgaven van een bepaald jaar niet afhankelijk zijn van de effectieve uitgaven of ontvangsten van het voorgaande jaar maar wel van de toelaatbare uitgaven van het voorgaande jaar. Vertaald naar de begroting van 2012 houdt dit in dat de toelaatbare uitgaven van 2012 berekend worden door de normale groei toe te passen op de toelaatbare uitgaven van 2011. Aangezien 2012 in het voorstel van de SERV het startjaar is, moet er echter een andere methode toegepast worden. Er zijn immers geen toelaatbare uitgaven van 2011 die op hun beurt berekend zijn op basis van de

toelaatbare uitgaven van 2010 etc. Het uitgangspunt van de SERV is dat de ontvangsten van 2011, met uitzondering van de eenmalige ontvangsten en correcties voor de federale overdrachten, als basis dienen om de toelaatbare uitgaven van 2012 te berekenen. Een gewijzigde inschatting van de ontvangsten in 2011 leidt dus tot een wijziging van de referentieuitgaven van 2012 in ongeveer dezelfde mate. Hoewel deze schommeling kleiner is dan de schommeling die zich voordoet bij de geraamde ontvangsten van 2012, is het verschil beperkt. Na het opstartjaar zal een schommeling van de geraamde ontvangsten van het voorgaande begrotingsjaar een veel kleiner effect hebben, maar voor de gewijzigde ontvangstenraming van 2011 gebeurt er dus nauwelijks een afvlakking.

Concreet heeft de gewijzigde ontvangstenraming van 2011 te maken met een duidelijk minder sterke evolutie van de gewestbelastingen. Een eigen realistisch/voorzichtige inschatting van de SERV op basis van de informatie die beschikbaar was in september gaf aan dat de gewestbelastingen van 2011 een bedrag van ongeveer € 4.930 mln zouden opbrengen. De eerste uitvoeringsresultaten geven aan dat de opbrengst uiteindelijk slechts € 4.870 mln waren of € 60 mln minder. De reden hiervoor is dat de groei van de gewestbelastingen in de laatste maanden van het jaar duidelijk afgeremd zijn, waarschijnlijk door de negatieve economische ontwikkelingen. Deze vertraging was duidelijk groter dan wat de SERV in september verwachtte.

De tweede reden voor de lagere referentieuitgaven is de minder grote correctie die kan verwacht worden in 2012 voor de doorstorting van 2011. Deze correctie wordt pas uitbetaald in 2012 maar maakt wel deel uit van de referentieuitgaven 2011. In september ging de SERV er samen met de Vlaamse Regering van uit dat de federale overheid in 2011 voor € 191 mln te weinig zou betalen in 2011. Op basis van de meest recente informatie blijkt dat de economische groei in 2011 toch niet zo positief was als aangenomen in september (2,0% i.p.v. 2,4%) waardoor de federale overheid in 2012 slechts een verrekening zal moeten doen van € 115 mln. Hierdoor nemen de referentieuitgaven van 2011 af met € 76 mln in vergelijking met de raming van september.

Gecombineerd met de vermindering van de gewestbelastingen met € 60 mln verklaart dit de afname van de referentieuitgaven met € 135 mln.

1.2. Lagere groeivoorzichten

Een belangrijk voordeel van het structureel begrotingsbeleid is dat de onzekerheid afneemt in vergelijking met een begrotingsbeleid dat jaar na jaar een evenwicht beoogt. In dit laatste geval is het immers zo dat elke ontvangstenschommeling zich onmiddellijk vertaalt naar een wijziging van de beleidsruimte in dat jaar. Zo heeft het neerwaarts aanpassen van de groeivoorzichten de voorbije maanden een grote onzekerheid doen ontstaan over de beleidsmogelijkheden die er nog zouden zijn bij begrotingscontrole. Dergelijke schommelingen van de parameters van één jaar hebben een veel minder groot effect op het uitgavenniveau dat voortvloeit uit een structureel begrotingsbeleid. De schommelingen worden immers opgevangen door niet enkel de groei in het jaar zelf aan te passen, maar ook de groei van de komende jaren. Op die manier werkt het structureel begrotingsbeleid als schokdemper voor conjuncturele en andere schommelingen.

Anderzijds moet men in een nominaal begrotingsbeleid geen rekening houden met de te verwachten inkomsten van de volgende jaren. Een groeivertraging die zich aankondigt voor de volgende jaren (na 2012) heeft geen impact op de begroting die een jaarlijks evenwicht beoogt. Voor een structureel begrotingsbeleid heeft dit echter wel een impact. Indien de verwachtingen zodanig zijn dat de gemiddelde groei van de komende jaren vermindert, zal ook de toegelaten groei van het jaar zelf moeten aangepast worden om de beleidsruimte zo gelijkmatig te laten verlopen.

Indien we de parameters van de ingediende begroting vergelijken met de informatie die beschikbaar is op 1 januari zien we niet enkel dat de groeivoorzichten voor 2012 duidelijk lager zijn, ook de groeivoorzichten voor de komende jaren is afgenomen. De Europese Commissie ging in november uit van een normaal groeiritme van de Belgische economie met 1,3%, wat duidelijk lager is dan de raming waar de Vlaamse overheid en de SERV van uitgingen in juli en zelfs september 2011. In vergelijking met de raming die de SERV hanteerde in september is de daling van het groeipercentage voornamelijk bepaald door de verlaagde groeivoorzichten op langere termijn en niet door de lagere groeiverwachting voor 2012 zelf.

Gecombineerd gaat het om een effect van € 60 mln.

1.3. Sterke inflatie

In 2012 zou de inflatie 2,36% bedragen¹⁴, wat meer is dan het gemiddelde van 2,0% dat we voor de komende jaren verwachten. Om te vermijden dat de netto-beleidsruimte hierdoor zou afnemen wordt er vanuit de structurele begrotingsnorm een correctie toegepast die inhoudt dat de uitgaven meer mogen toenemen dan andere jaren om de extra impact van het inflatie-effect op te vangen. In september gingen we er van uit dat deze impact € 40 mln bedroeg. Volgens de meest recente ramingen van het Federaal planbureau zouden de lonen van de ambtenaren één maand vroeger verhoogd worden in 2012 dan voorzien in september. Om dit te neutraliseren nemen de toelaatbare uitgaven van 2012 met € 20 mln extra toe in vergelijking met de berekening van september om zo tot een verhoging van de toelaatbare uitgaven met € 60 mln te komen.

1.4. Schulddoelstelling

Ten opzichte van de raming in september is de correctie voor de schulddoelstelling met € 31 mln toegenomen tot € 70 mln. Dit heeft te maken met de verminderde economische groeivoorzichten van 2012 zelf maar ook met de lagere groeivoorzichten voor de komende jaren.

¹⁴ Raming FPB, 3 januari 2012.

1.5. Overige factoren

De eenmalige factoren (KBC-dividend) en de toename van de intrestlasten worden niet anders ingeschat dan in september en geven dus geen aanleiding tot een verandering van de referentieuitgaven ten opzichte van de raming van september.

Naar aanleiding van de begrotingscontrole wordt wel voorzien dat er een bijkomend bedrag van € 61 mln kan ingeschreven worden voor de laatste schijf van de verkoop aan Aquafin. Een deel van de geplande transacties van 2011 werden niet in 2011 gerealiseerd en leiden ertoe dat er in 2012 eenmalige bijkomende ruimte is. Vanuit structureel perspectief mogen deze middelen aangewend worden, zij het eenmalig.

In een context waarbij de initiële begroting moet bijgestuurd worden omdat er anders een te groot tekort zou zijn kan deze eenmalige ontvangst niet zonder meer gehanteerd worden als een deel van de oplossing. Indien tegenover deze eenmalige ontvangsten geen specifieke eenmalige uitgaven worden gezet, dreigt het gevaar dat de netto-beleidsruimte in 2013 ook kleiner is dan normaal, net zoals in 2012 het geval is.

2. Saldo vanuit structureel perspectief

Een toelaatbaar tekort van € 39 mln is het gevolg van 4 factoren:

- De ontvangstendynamiek is € 80 mln lager dan normaal
- Er is een schuldinspanning vereist van € 70 mln
- normering op primaire uitgaven verhoogt het tekort met € 33 mln
- restfactor van € -4 mln

2.1. Tragere ontvangstendynamiek

De essentie van een structureel begrotingsbeleid zoals uitgewerkt door de SERV is dat de uitgaven kunnen evolueren op basis van een normale ontvangstendynamiek. Indien de ontvangstendynamiek trager is dan normaal of gemiddeld, dan mag er een tekort zijn. Indien er een sterke ontvangstendynamiek is, dan moet er een overschot zijn in dat jaar. In 2012 is er sprake van een relatief beperkte ontvangstendynamiek. Bij een normale ontvangstendynamiek zouden de ontvangsten € 80 mln hoger zijn. Dit betekent dat de ontvangstendynamiek van 2012 leidt tot een toelaatbaar tekort van € 80 mln.

De reden hiervoor is voornamelijk het feit dat 2012 een crisisjaar is, waarin de groei momenteel op 0,5% geraamd wordt, wat duidelijk lager is dan een normaal groeiritme. Bovendien is het nodig omwille van voorzichtigheidsoverwegingen de raming van de gewestbelastingen niet te ramen op basis van een groei van 0,5%, maar op basis van een iets lagere groei waarbij al rekening gehouden wordt met de mogelijkheid dat de raming van de economische groei van 0,5% nog moet verlaagd worden.

Indien de conjunctuur de enige factor zou zijn die afwijkt van een normale dynamiek, dan zou er echter een tekort mogen zijn van € 202 mln. Er zijn dus ook andere factoren die ertoe leiden dat de ontvangsten van 2012 sneller evolueren dan normaal en de conjuncturele tegenslag dus gedeeltelijk compenseren.

conjunctuur	-202
inflatie	27
overige parameters	-9
correcties 2011	115
totaal ontvangstendynamiek	-70

In wat volgt analyseren we dit voor verschillende factoren.

2.1.1. Conjunctuur

In september 2011 ging iedereen er nog van uit dat de vermindering van de groei in 2012 tot 1,6% een tijdelijk fenomeen was en de komende jaren de groei weer aanzienlijk zou aantrekken om vervolgens weer op het normale niveau van ongeveer 2% te komen.

In januari 2012 is het niet meer mogelijk om dit als meest waarschijnlijke hypothese naar voren te schuiven. Het lijkt op basis van de huidige economische situatie niet aannemelijk dat we de komende jaren weer op een groeiritme van 1,8% komen zullen komen. Zelfs 1,5% groei als gemiddelde groei voor de komende 10 jaar lijkt veel te zijn. De Europese Commissie ging in zijn najaarsramingen uit van een normale groei van 1,3% voor de komende jaren. In zijn herberekening van de structurele begrotingsnorm is de SERV uitgegaan van de veronderstelling dat de groei de komende twee jaren terug zal aantrekken, maar dat de middellange termijn groei naar 1,3% zou tenderen.

De uitgavendynamiek in een structureel begrotingsbeleid wordt bepaald door de normale economische groei. Een wijziging van de groeiverwachtingen op middellange tot langer termijn heeft dan ook een weerslag op de toelaatbare uitgaven van 2012. In tabel Tabel 29 geven we de jaarlijkse groeiverwachtingen weer die de SERV hanteerde voor de evaluatie van de initiële begroting (sep/11) enerzijds en de geactualiseerde groeiverwachtingen van januari 2012 anderzijds.

Tabel 29: Economische groei 2011-2017, raming jan/12 versus sep/11

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
sep/11	1,6%	2,1%	2,1%	2,1%	1,9%	1,8%
jan/12	0,5%	1,5%	1,5%	1,4%	1,3%	1,3%
verschil	-1,1%	-0,6%	-0,6%	-0,7%	-0,6%	-0,5%

Uit Tabel 29 blijkt duidelijk dat niet enkel de groeiramingen voor 2012 neerwaarts herzien zijn sinds september met 1,1%. Ook de groeiramingen voor de komende jaren zijn duidelijk lager. In september gingen we er nog van uit dat de groei op termijn zou stabiliseren op 1,8% vanaf 2017. In de huidige raming gaan we er van uit dat de groei op 1,3% zou stabiliseren vanaf 2016.

De normale groei die de SERV in zijn structurele begrotingsnorm hanteert is de gemiddelde groei over een periode van 10 jaar. In september ging de SERV nog uit van een normale groei van 1,9%. Momenteel is de verwachting dat de normale groei 1,3% bedraagt. Het conjuncturele effect dat wordt meegenomen in de structurele norm wordt dus berekend door een herberekening te maken van de Vlaamse ontvangsten op basis van een economische groei van 1,3% in plaats van 0,5%. Dit heeft zowel voor de federale overdrachten een impact als voor een aantal gewestbelastingen die conjunctuurgevoelig zijn.

Voor de federale overdrachten is er een negatief conjunctureel effect van € 151 mln en voor de gewestbelastingen gaan we uit van een negatief effect van € 51 mln. De andere Vlaamse ontvangsten zijn niet conjunctuurgevoelig dus gaan we uit van een totaal conjunctuureffect in 2012 van € 202 mln.

Aangezien de groei van 0,5% begin januari eerder beschouwd werd als de bovengrens voor de groeiverwachtingen, is het nodig om een zekere voorzichtigheid in te bouwen. Zowel voor de gewestbelastingen als voor de federale overdrachten gebeurt die aan de hand van een conjunctuurprovisie. Deze conjunctuurprovisie komt overeen met het verschil aan toelaatbare uitgaven bij een economische groei in 2012 van 0,5% enerzijds en van 0% anderzijds.

Indien de overige parameters allemaal normaal zouden evolueren in 2012 zouden de ontvangsten € 202 mln trager evolueren dan normaal en zou er omwille van het conjuncturele effect een tekort mogen zijn van eenzelfde bedrag.

Er zijn echter een aantal andere elementen die een belangrijke rol spelen en deze effecten verzachten de conjuncturele tegenvaller.

2.1.2. Inflatie-effect

In het ene jaar is er meer inflatie dan in het andere jaar. Om een gelijkmatige groei van de beleidsmogelijkheden te bekomen wordt het inflatie-effect gecorrigeerd door de gemiddelde structurele groeivoet op te splitsen in een inflatie-effect enerzijds en de reële groeimogelijkheid anderzijds. Een hogere inflatie wordt op die manier vertaald naar een hoger toegelaten uitgavenniveau. Zoals in 1.3. aangegeven, bedraagt dit effect bij begrotingscontrole € 60 mln. Hierdoor verlaagt het begrotingssaldo dus met € 60 mln.

Maar daarnaast nemen ook de ontvangsten sneller toe in 2012 dan normaal. De gemiddelde inflatiegroei in de periode 2012-2021 bedraagt 2,0%. Aangezien de inflatie in 2012 momenteel geraamd kan worden op 2,36% zullen de ontvangsten hierdoor met € 87 mln meer toenemen dan in een gemiddeld jaar.

Door de hogere inflatie in 2012 is er dus een extra ontvangst van € 27 mln die niet nodig is om het inflatie-effect aan uitgavenzijde op te vangen. Vanuit een structureel begrotingsbeleid kunnen deze extra ontvangsten niet aangewend worden om uitgaven mee te verrichten in 2012.

De conjuncturele tegenslag wordt hierdoor al in beperkte mate gecompenseerd.

2.1.3. Overige parameters federale overdrachten

Naast economische groei en inflatie worden de federale overdrachten ook beïnvloed door andere factoren. In het totaal leiden de concrete parameters voor de begroting 2012 tot een iets lagere groei van de ontvangsten dan normaal. Vanuit een structureel begrotingsbeleid mogen de uitgaven € 9 mln sneller evolueren dan de ontvangsten.

In eerste instantie is het effect van de denataliteitscoëfficiënt iets minder groot dan we voor de komende jaren mogen aannemen. Op basis van de meest recente bevolkingsprognoses van het federaal planbureau (december 2011) gaan we er van uit dat de denataliteitscoëfficiënt de komende jaren gemiddeld met 0,8% zal toenemen. De impact hiervan op de federale overdrachten komt ongeveer overeen met meer dan 0,3% BBP groei op jaarbasis. Het is duidelijk dat een schommeling van deze parameter ook een aanzienlijk effect kan hebben op de jaarlijkse Vlaamse ontvangsten en best kan gecorrigeerd worden.

In 2012 is de toename beperkter dan 0,8%, namelijk 0,6%. Indien voor de berekening van de federale overdrachten 0,8% wordt genomen in plaats van 0,6%, dan zouden de ontvangsten met € 19 mln meer mogen toenemen.

Dit wordt dan grotendeels gecompenseerd doordat er in 2012 voor een laatste keer een extra effect van het Lambermont-akkoord speelt. Er wordt geen extra forfaitair bedrag meer toegekend aan Vlaanderen in 2012 zoals de voorgaande jaren (Lambermont-turbo). Wel worden de Lambermont-middelen vanaf 2012 volledig op basis van de fiscale capaciteit verdeeld en niet meer voor 90%. Aangezien deze verdeelsleutel gunstiger is dan de leerlingenverdeelsleutel is er nog een laatste keer een extra impuls van € 17 mln. Aangezien deze extra impuls zich niet meer zal voordoen de komende jaren moet hiervoor een correctie toegepast worden om te vermijden dat de uitgaven in 2012 hierdoor sterker kunnen toenemen dan de volgende jaren. Concreet wordt 90% van dit extra bedrag niet meegenomen om de toelaatbare uitgaven van 2012 te bepalen. De uitgaven mogen dus € 15 mln minder snel evolueren dan de ontvangsten hierdoor.

De fiscale capaciteit en de leerlingenverdelingen evolueren in 2012 iets minder gunstig dan gemiddeld genomen kan verwacht worden, waardoor het tekort nog met € 5 mln toeneemt.

2.1.4. Correctie voor parameters van 2011

De federale overdrachten worden niet enkel bepaald door de economische groei, inflatie en andere parameters van 2012, maar ook doordat er jaarlijks een correctie moet gebeuren voor de ramingsfouten die er het voorgaande jaar gebeurd zijn. Bij de laatste federale begrotingscontrole van elk jaar worden de overdrachten naar Vlaanderen berekend en doorgestort op basis van de meest recente ramingen. De definitieve parameters op basis waarvan de overdrachten moeten gebeuren zijn echter pas bekend in het jaar erop. Zo zal de federale overheid slechts in het voorjaar van 2012 weten hoeveel ze had moeten doorstorten aan Vlaanderen in 2011. Aangezien er per definitie een verschil zit tussen de ramingen die gehanteerd werden in 2011 en de definitieve parameters, moet er een correctie gebeuren in 2012. Op basis van de huidige informatie gaan we er van uit dat er een correctie moet gebeuren van

€ 115 mln in 2012 omdat de federale overheid uitging van te pessimistische hypothesen in 2011. Dit bedrag zal dus in 2012 eenmalig overgemaakt worden aan Vlaanderen en bepaalt de facto dus de Vlaamse ontvangsten in 2012 hoewel ze betrekking hebben op het voorgaande jaar.

Vanuit een structureel begrotingsbeleid kan men met deze correctie geen rekening houden om uitgaven te verrichten in 2012. Zo niet zal de jaarlijkse beleidsruimte sterk schommelen over de jaren heen, zelfs als men voor alle andere factoren corrigeert. Aangezien deze correctie nu eens positief dan weer negatief is zal het effect over de jaren heen nagenoeg neutraal zijn.

In 2012 is er een positieve verrekening van € 115 mln die dus niet mag aangewend worden vanuit structureel oogpunt.

2.2. Schulddoelstelling

Het structureel begrotingsbeleid op zich heeft enkel tot doel om de schommelingen van de ontvangstengroei te temperen zoals aangegeven in het vorige onderdeel. Daardoor zouden de ontvangsten over de jaren heen min of meer gelijk zijn aan de uitgaven waardoor de inspanning die geleverd wordt om de schuld af te bouwen onvoldoende kan zijn om tegen 2020 schuldenvrij te zijn. Daarom heeft de SERV een normering voorgesteld waarbij de uitgavendynamiek beperkt wordt tot een niveau dat kan aangehouden worden en waarbij tegelijkertijd de vermindering van de schuld gelijkmatig verspreid wordt over de jaren tot en met 2020.

Op basis van de huidige informatie dient de uitgavendynamiek met 0,28% beperkt te worden in het kader van de schulddoelstelling. Dit betekent dat het tekort € 70 mln minder groot mag zijn. Concreet zou er in 2012 nog sprake zijn van een schuldopbouw, maar duidelijk kleiner dan wanneer er geen schulddoelstelling zou zijn.

2.3. Normering op primaire uitgaven

Bij de uitwerking van de structurele normering heeft de SERV er de voorkeur aan gegeven om de primaire uitgaven te normeren. Dit heeft twee gevolgen.

In de eerste plaats worden de intrestlasten niet genormeerd. Een verhoging van de intrestlast leidt dus tot een toename van het tekort en vice versa. In 2012 nemen de intresten toe met € 26 mln ten opzichte van 2011. Hierdoor verslechtert het saldo met € 26 mln.

In de tweede plaats wordt de groeivoet van uitgaven niet bepaald door de gemiddelde groei van de ontvangsten, maar wel door de gemiddelde groei die ertoe leidt dat de primaire uitgaven in 2021 gelijk zijn aan de ontvangsten in 2021. Uitgaande van een schuldenvrij Vlaanderen in 2020 zijn de primaire uitgaven op dat moment identiek aan de totale uitgaven. In 2012 zijn de primaire uitgaven echter lager dan de totale uitgaven. Daarom nemen de primaire uitgaven sneller toe dan de ontvangsten. Naargelang de totale intrest zal afnemen zal dit verschil kleiner worden, maar in 2012 nemen de uitgaven hierdoor met € 7 mln sneller toe dan de ontvangsten.

In het totaal heeft de normering op de primaire uitgaven dus tot gevolg dat het saldo met €33 mln toeneemt.

Bijlage 5: Structurele netto-beleidsruimte en ongewijzigd beleid

Een belangrijke voordeel van het structureel begrotingsbeleid is dat de Vlaamse Regering jaar na jaar min of meer over dezelfde ruimte beschikt om nieuwe initiatieven op te starten. Het scenario waarbij de Vlaamse Regering in het ene jaar veel nieuwe initiatieven kan opstarten om het jaar erna te moeten besparen (zoals het geval is in de jaren 2011 en 2012) is geen optimaal begrotingsbeleid. De structurele begrotingsnorm heeft niet in eerste instantie tot doel om de totale uitgavendynamiek zo gelijkmatig mogelijk te laten verlopen, maar wel om de netto-beleidsruimte over de jaren heen zo gelijkmatig mogelijk te houden om op die manier jaar na jaar over gelijkaardige marge te beschikken die kan ingevuld worden met nieuwe initiatieven of belastingverminderingen.

Een gelijkmatige groei van de uitgaven bekomen is aanzienlijk eenvoudiger dan een gelijkmatige evolutie van de netto-beleidsruimte. Deze netto-beleidsruimte in structureel perspectief is immers niet enkel afhankelijk van de normale evolutie van de ontvangsten maar ook van de uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid. En deze uitgavendynamiek verloopt niet gelijkmatig. De structurele begrotingsnorm die de SERV in juli heeft voorgesteld houdt reeds expliciet rekening met drie factoren die een normaal verloop van de netto-beleidsruimte verstoren:

- Een eerste belangrijke factor die maakt dat de dynamiek bij ongewijzigd beleid schommelt over de jaren heen is het **inflatie-effect**. In sommige jaren is er een sterke inflatie terwijl er in andere jaren een zeer beperkte inflatie is of zelfs geen. Het effect op de netto-beleidsruimte wordt bepaald door het verschil in evolutie van de ontvangsten en uitgaven door het inflatie-effect. Uit de voorgaande jaren komt duidelijk naar voren dat de ontvangsten sneller evolueren dan de uitgaven omwille van het inflatie-effect. Om te vermijden dat de netto-beleidsruimte groter is in jaren met een hoge inflatie dan in jaren met een lage inflatie corrigeert de structurele begrotingsnorm voor deze schommelingen.
- Een tweede belangrijke factor zijn de **intrestlasten**. Deze intrestlasten kunnen zowel omwille van de intrestvoeten als omwille van de schuld op zich toenemen of afnemen. Deze evolutie staat volledig los van de ontvangstendynamiek en bepaalt dus rechtstreeks de netto-beleidsruimte. Om te vermijden dat de netto-beleidsruimte afneemt bij oplopende intrestlasten, zoals in 2012 het geval is, wordt er geen rekening gehouden met de intresten in de norm. Het zijn enkel de primaire uitgaven (uitgaven verminderd met intrestlasten) die genormeerd worden. Een wijziging in intrestlasten beïnvloedt dus het saldo maar niet de beleidsruimte. Aangezien in de structurele begrotingsnorm reeds een schuld doelstelling vervat zit zullen deze intrestlasten de volgende jaren afnemen, zij het nog niet in 2012.
- Een derde belangrijke factor zijn de **eenmalige uitgaven**. Tegenover eenmalige ontvangsten moeten in een structureel begrotingsbeleid het best eenmalige uitgaven gezet worden om te vermijden dat de normale beleidsruimte van de komende jaren reeds op voorhand wordt ingenomen. Indien er in een bepaald jaar eenmalige uitgaven ingeschreven zijn als tegenhanger voor eenmalige ontvangsten zal de uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid in een volgend jaar dus kleiner zijn dan normaal, maar dit is ook nodig om de netto-beleidsruimte van

het volgende jaar op een normaal niveau te houden. Ook met de eenmalige factoren houdt de structurele begrotingsnorm dus rekening.

In de normering die de SERV uitwerkte naar aanleiding van zijn advies in juli werd al rekening gehouden met deze drie elementen door ze expliciet op te nemen in de norm.

Een vierde factor die de voorbije jaren belangrijk was voor de uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid was de inspanning die de Vlaamse Regering gedaan heeft om de betaalachterstanden weg te werken. Bij de definitieve begroting 2009 waren de betaalkredieten aanzienlijk lager dan de beleidskredieten. De voorbije twee jaren heeft Vlaamse Regering echter belangrijke inspanningen verricht om in de begroting de betaalkredieten sneller te doen toenemen dan de beleidskredieten. Hierdoor was de dynamiek bij ongewijzigd beleid duidelijk sterker dan normaal aangezien in een normaal jaar de betaalkredieten op een gelijkmatig ritme als de beleidskredieten kunnen evolueren. In de initiële begroting 2012 zijn de betaalkredieten € 183 mln groter dan de beleidskredieten. Indien de provisie voor het Rekendecreet zou wegvallen zou dit verschil wel verminderen met € 70 mln, maar dan nog blijven ze hoger dan de beleidskredieten.

De structurele begrotingsnorm zoals uitgewerkt in juli gaat uit van de betaalkredieten en niet van de beleidskredieten. Wel is het van belang om de evolutie van de betaalachterstand goed te monitoren. De structurele begrotingsnorm houdt dus in dat de betaalachterstand moet verminderen indien die te groot is. In ieder geval mag de betaalachterstand niet stelselmatig toenemen. Dit werd voorlopig nog niet gekwantificeerd in het model aangezien de Vlaamse Regering de voorbije jaren duidelijk inspanningen heeft geleverd om de betaalachterstand weg te werken waardoor de netto-beleidsruimte van de voorbije jaren voor een belangrijk deel hiervoor werd aangewend. Gemiddeld werd de voorbije twee jaar de beleidsruimte met ongeveer € 300 mln aangewend in het kader van de afbouw van de betaalachterstand.

De komende jaren zal er netto-beleidsruimte vrijkomen omdat de betaalkredieten terug op het niveau mogen komen van de beleidskredieten en dus mogen verminderen met iets meer dan € 100 mln. Wanneer dit juist gaat gebeuren en op welk ritme is zeer moeilijk in te schatten. De afbouw van de betaalachterstand die voorzien is in de begroting kan immers niet per definitie gerealiseerd worden bij uitvoering. Voor een structureel begrotingsbeleid is het in ieder geval van belang dat er voldoende inspanningen gebeuren voor de afbouw van deze betaalachterstand. Een vermindering van deze inspanningen in het kader van de moeilijke conjuncturele situatie is dus niet wenselijk. Maar in ieder geval zal er de komende jaren hierdoor ruimte vrijkomen. Rekening houdend met de toekomstige uitdagingen waarvan er een deel reeds op korte termijn de netto-beleidsruimte zullen inperken, is het aangewezen om de netto-beleidsruimte die hierdoor de volgende jaren eventueel zal vrijkomen voor deze toekomstige uitdagingen aan te wenden, eventueel dus door het saldo te verbeteren eerder dan de netto-beleidsruimte uit te breiden. Aangezien er in 2012 nog inspanningen moeten gebeuren voor het wegwerken van de betaalachterstand zal hierdoor bij begrotingscontrole nog geen beleidsruimte vrijkomen.

Naast deze vier elementen waarmee de structurele begrotingsnorm van de SERV expliciet of impliciet reeds rekening houdt, zijn er echter nog andere schommelingen bij ongewijzigd beleid.

Een aantal begrotingsuitgaven zullen de volgende jaren duidelijk sneller evolueren dan de gemiddelde groei van de uitgavendynamiek. Enerzijds zijn het de vergrijzingskosten (momenteel voornamelijk het zorgfonds, maar in het kader van de zesde staatshervorming zal het over veel meer gaan) en anderzijds de beschikbaarheidsvergoedingen in het kader van de alternatieve financiering. Zoals ook blijkt uit het laatste jaarverslag over de alternatieve financiering nemen de beschikbaarheidsvergoedingen de komende jaren veel sneller toe dan de ontvangsten. De ruimte voor andere uitgaven zal hierdoor proportioneel verminderen. De SERV heeft er in zijn voorstel van juli 2011 voor gekozen om hiervoor geen correctie toe te passen. Door hiervoor een correctie toe te passen zouden deze uitgaven de facto een bevoorrecht karakter hebben op de andere uitgaven doordat de uitgavendynamiek ervan gegarandeerd zou worden. Door hiervoor niet te corrigeren wordt aan de Vlaamse Regering de mogelijkheid geboden om de jaarlijkse toename die zich voordoet bij deze uitgaven op te vangen door in te grijpen op de dynamiek van ongewijzigd beleid (met inbegrip van de dynamiek van deze uitgaven zelf) of door de netto-beleidsruimte hiervoor aan te wenden waardoor er minder ruimte is voor nieuwe initiatieven. In dat kader is het dan ook essentieel dat er bij de meerjarenramingen voldoende aandacht besteed wordt aan deze, en andere, uitgavenposten die duidelijk sterker stijgen dan de gemiddelde uitgavendynamiek. Wat de evolutie van de beschikbaarheidsvergoedingen betreft is hiervoor al een grote inspanning geleverd maar de transparantie ervan kan nog toenemen.

Naast deze specifieke uitgavenposten die aanzienlijk zullen toenemen de komende jaren zijn er echter ook nog tal van andere uitgaven die niet gelijkmatig verlopen. Zo voorziet de regering, bij ongewijzigd beleid, een provisie van € 43 mln om rekening te houden met een toename van de schadevergoedingen. Ook op andere uitgavenposten kan de dynamiek in bepaalde jaren duidelijk sterker zijn dan andere jaren en wijzigt dit de dynamiek bij ongewijzigd beleid en dus ook de netto-beleidsruimte.

Het is echter niet mogelijk om voor alle uitgavenposten een “normaal” groeipad uit te tekenen en daarvoor te corrigeren. Door reeds te corrigeren voor inflatie, intresten, eenmalige factoren en rekening te houden met de evolutie van de impliciete schuld worden de belangrijkste verstoringende elementen opgevangen om de jaarlijkse netto-beleidsruimte zo gelijkmatig te laten verlopen. Bovendien kan de toename bij een aantal uitgaven gecompenseerd worden door de afname bij ongewijzigd beleid bij andere uitgavenposten waardoor het netto-resultaat relatief beperkt is.

Maar desondanks is het ook in een structureel begrotingsbeleid onvermijdelijk dat de netto-beleidsruimte over de jaren heen wijzigt. Dit belet niet dat een indicatie kan gegeven worden van de “normale” netto-beleidsruimte.

In het advies van juli 2011 ging de SERV ervan uit dat de structurele netto-beleidsruimte ongeveer € 300 mln op jaar basis zou bedragen. Sindsdien zijn de toekomstvooruitzichten duidelijk neerwaarts bijgesteld. De normale groei van de ontvangsten is aanzienlijk verlaagd sinds de raming van juli terwijl de normale groei van de uitgaven constant is gebleven. De verlaagde ontvangstendynamiek vertaalt zich dus integraal op de netto-beleidsruimte. Op basis van de huidige informatie gaan we ervan uit dat de **structurele beleidsruimte jaarlijks ongeveer € 150 mln** zal bedragen, tenminste indien de afbouw van de inspanningen om de betaalachterstand weg te werken niet meegerekend wordt. Het is immers aangewezen om deze extra beleidsruimte voorzichtig aan te wenden in het licht van de toekomstige uitdagingen.

In vergelijking met de netto-beleidsruimte bij een evenwichtsbegroting zijn er twee belangrijke verschillen. De belangrijkste vaststelling is dat de netto-beleidsruimte in een evenwichtsbegroting groter zal zijn omdat er geen inspanning geleverd wordt voor de schuldinspanning. Elke euro die binnenkomt kan uitgegeven worden en moet dus niet worden aangewend om de schuld te verminderen. De Vlaamse schuld zal de komende jaren wel verminderen, voornamelijk door de terugbetalingen door KBC, maar het aanhouden van een evenwichtsbegroting houdt in dat er in 2020 nog altijd een aanzienlijke schuld zal zijn. Een deel van de netto-beleidsruimte wordt bij een structureel begrotingsbeleid consequent ingezet voor deze schuldafbouw waardoor de ruimte om nieuwe initiatieven te nemen over het geheel van de komende 10 jaar minder groot is.

In een evenwichtsbegroting zal er in 2012 waarschijnlijk een grotere inspanning gebeuren voor de schuldbeheersing (althans als de economische groei 0,5% of lager is), maar voor de komende jaren is dat geenszins gegarandeerd en over het geheel van de komende jaren tot 2020 houdt een evenwichtsbegroting per definitie in dat er een minder grote inspanning zal geleverd worden.

Een tweede verschil is dat de netto-beleidsruimte in een structureel begrotingsbeleid min of meer gelijkmatig verloopt terwijl dat bij een evenwichtsbegroting niet het geval is. Bij het aanhouden van een evenwichtsbegroting kan de netto-beleidsruimte in het ene jaar heel negatief zijn terwijl die in een volgend jaar juist bijzonder groot kan zijn. In een structureel begrotingsbeleid zal die netto-beleidsruimte over de jaren heen wél kleiner zijn dan bij een evenwichtsbegroting omdat een deel van de netto-beleidsruimte aangewend moet worden voor de schuldafbouw zoals voorzien in Pact 2020.

Bijlage 6: Aanwending Aquafin-meevaller

Doordat een deel van de transacties tussen VMM en Aquafin niet plaatsvonden in 2011, zal de Vlaamse Regering over € 61 mln extra kunnen beschikken bij de aanpassing van de begroting. Dit is een eenmalige meevaller waarvan de impact voor het begrotingsbeleid kan verschillen, naargelang van de wijze waarop deze eenmalige meevaller wordt aangewend. Voor 2011 heeft het tot gevolg dat het overschot lager is. In dit rapport gaan we echter na wat de mogelijke effecten zijn voor 2012 en 2013. Hierbij vertrekken we van de kerncijfers zoals ze naar voren komen bij een structureel begrotingsbeleid, maar de conclusies zijn identiek voor een evenwichtsbegroting.

In Tabel 30 vergelijken we drie scenario's. In eerste instantie gaan we na wat er zou gebeurd zijn indien de transacties volledig afgehandeld waren in 2011 en er dus geen meevaller was geweest in 2012.

Een tweede scenario geeft aan wat het gevolg is indien deze meevaller aangewend wordt om minder ingrepen te moeten doen bij de begrotingsaanpassing.

In een derde scenario tenslotte veronderstellen we dat met deze nieuwe eenmalige middelen, een nieuwe eenmalige provisie moet ingeschreven worden bij de begrotingscontrole. Dit komt overeen met het voorstel dat de SERV formuleert in verband met deze meevaller, waarbij deze provisie enkel kan aangewend worden voor zover het KBC-dividend zich realiseert.

Tabel 30: Scenario's over de aanwending van de Aquafin-meevaller (€ mln)

	geen Aquafin	minder ingrepen	eenmalige provisie
ontvangsten	26.620	26.681	26.681
totale uitgaven	26.659	26.720	26.720
maatregelen tov ini	-271	-210	-271
nieuwe uitgaven/provisie	0	0	61
saldo 2012	39	39	39
beleidsruimte 2013	0	-61	0

De eenvoudigste manier om met deze eenmalige meevaller om te gaan is door deze middelen aan te wenden om minder ingrepen te moeten doen bij de begrotingsaanpassing. In het kader van een evenwichtsbegroting is dat een realistische mogelijkheid. In vergelijking met het basisscenario (geen Aquafin-middelen in 2012) moeten er € 61 mln minder ingrepen gebeuren om hetzelfde saldo te bekomen en worden er geen nieuwe kredieten ingeschreven hierdoor. Het gevolg is dat de beleidsruimte met € 61 mln vermindert in 2013. Op dat moment valt deze eenmalige meevaller weg, maar wijzigt er niets aan de uitgavenbegroting.

In het scenario dat er een eenmalige provisie wordt ingeschreven krijgen we een andere situatie. De toegenomen ontvangsten worden aangewend om een nieuwe provisie in te schrijven voor eenmalige uitgaven. De reden dat de SERV dit wenselijk acht is omdat er voorlopig geen provisie met eenmalige middelen is opgenomen voor het KBC-dividend. Niet alleen bestaat er nog onzekerheid over de uitbetaling van dit

dividend in 2012, maar van de volgende jaren is er nog minder zekerheid. Indien in 2012 het dividend niet wordt uitbetaald zoals voorzien, of indien het dividend in 2013 zou verminderen zou dit een negatieve impact hebben op de beleidsruimte van 2012 of 2013. Om dit risico te verminderen is het aan te bevelen dat er een nieuwe provisie wordt ingeschreven van € 61 mln die enkel kan aangewend worden voor eenmalige uitgaven op het moment dat er voldoende zekerheid is over de realisatie van het KBC-dividend. Zo vermindert zowel het risico voor 2012 als voor 2013.

Dit betekent dat er meer ingrepen moeten gebeuren dan in het vorige scenario. Ten opzichte van de situatie dat er geen Aquafin-meevaller was geweest, wijzigt dit echter de situatie niet. Het is dus niet omdat er een Aquafin-meevaller is dat er meer ingrepen moeten gebeuren, alleen is deze meevaller geen reden om minder grote inspanningen te doen in de specifieke context van 2012 en meer in het bijzonder de onzekerheid over het KBC-dividend.

Het saldo blijft ook hier ongewijzigd. De belangrijkste vaststelling is dat de netto-beleidsruimte in 2013 hierdoor ook niet aangetast zou worden. In 2013 valt niet enkel de meevaller weg, maar ook de eenmalige uitgaven die in de provisie opgenomen waren. Het essentiële verschil tussen beide benadering is dat de inspanning die geleverd moet worden in 2012 doorgeschoven wordt naar 2013 indien de meevaller gebruikt wordt om minder ingrepen te verrichten, terwijl dat in het voorstel van de SERV niet is. De inspanning van 2012 kan wegens de specifieke situatie van 2012 niet doorgeschoven worden naar 2013. Bovendien zou dit strijdig zijn met de intenties om nu reeds in 2012 de toekomstige uitdagingen voor te bereiden.

Lijst van tabellen

Tabel 1:	Ontvangstenbegroting 2012INI versus 2011BC (€ mln)	17
Tabel 2:	Federale overdrachten 2011 BC versus 2012 INI (€ mln).....	18
Tabel 3:	Parameters belastingoverdrachten, officieel september 2011 versus 2012 initiële begroting	20
Tabel 4:	Verklarende factoren voor groei belastingoverdrachten 2012INI.....	21
Tabel 5:	Eigen ontvangsten 2012 INI versus 2011 BC (€ mln)	23
Tabel 6:	Evolutie gewestbelastingen, 2012INI versus 2011BC (€ mln)	23
Tabel 7:	Normberekening juli versus september (€ mln)	32
Tabel 8:	Saldo structurele norm juli versus september (€ mln).....	33
Tabel 9:	Ontvangstenraming 2012 initieel versus 2012 actualisatie (€ mln)	46
Tabel 10:	Verschilanalyse voor de geactualiseerde raming van de federale overdrachten (€ mln)	47
Tabel 11:	Uitgaven exclusief conjunctuurprovisie, nominaal versus structureel begrotingsbeleid, actualisatie 2012 (€ mln).....	58
Tabel 12:	Impact van groeivertraging met 0,5%, nominaal versus structureel begrotingsbeleid (€ mln).....	60
Tabel 13:	Evolutie toelaatbare uitgaven januari 2012 versus juli 2011 (€ mln)	61
Tabel 14:	Aanwending netto-beleidsruimte 2012INI, € mln	68
Tabel 15:	Netto-beleidsruimte 2012INI: Vlaamse Regering versus SERV (€ mln)	69
Tabel 16:	Evolutie uitgavenkredieten, 2012 INI (€ mln)	77
Tabel 17:	Raming juni 2009 van saldi 2009-2011 bij ongewijzigd beleid (€ mln)	80
Tabel 18:	Evolutie saldo 2009-2011 bij ongewijzigd beleid, raming juni 2009 versus terugblik januari 2012 (€ mln)	81
Tabel 19:	Uitbreiding en aanwending beschikbare beleidsruimte 2009- 2011 (€ mln)	83
Tabel 20:	Nieuw beleid en besparingen, 2010-2012 (€ mln)	83
Tabel 21:	Parameters federale overdrachten, juli 2011	86
Tabel 22:	Parameters federale overdrachten, september 2011.....	86
Tabel 23:	Parameters federale overdrachten, januari 2012.....	86
Tabel 24:	Parameters BFW: 2012 initieel en actualisatie 1 januari 2012.....	87

Tabel 25: Referentieuitgaven 2011 BC versus 2011 actualisatie (€ mln)	90
Tabel 26: Groeivoet ontvangstendynamiek.....	91
Tabel 27: Ramingen BBP-groei, MJR versus september	91
Tabel 28: Structureel: initiële begroting versus 2012 actualisatie (€ mln).....	98
Tabel 29: Economische groei 2011-2017, raming jan/12 versus sep/11	102
Tabel 30: Scenario's over de aanwending van de Aquafin-meevaller (€ mln)	110