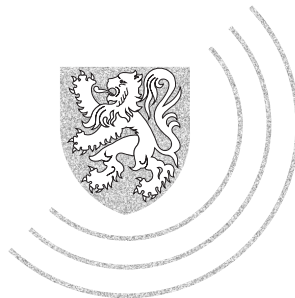


V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2003-2004

29 januari 2004

EVALUATIE

– van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen –

van de begroting 2004

Brussel, 21 januari 2004
012104_Rapport_Begroting2004_evaluatie



Rapport

Begroting 2004 – een evaluatie

INHOUD

	Blz.
Inhoud	4
Inleiding	5
Samenvatting en krachtlijnen	6
1. De begroting 2004 : hoofdzakelijk eenmalige operaties creëren enige ruimte maar zullen niet volstaan	6
2. In de volgende legislatuur : beleidsruimte bij een volgehouden Vlaamse bijdrage in het Belgische stabiliteitsprogramma	12
Hoofdstuk 1 - een tweede begrotingscontrole 2003	16
1. Cijfermatige analyse van de bijkomende aanpassingen	16
2. Beoordeling	19
Hoofdstuk 2 – begroting 2004 versus SERV – advies : ontvangsten, uitgaven en saldi en schuld	20
1. De raming van de ontvangsten 2004	20
2. De raming van de uitgaven in de begroting 2004	33
3. Saldi, begrotingsnormen en schuldontwikkeling	37
Hoofdstuk 3 – de beleidskeuzen in de initiële begroting 2004	50
1. De besparingen en ingrepen op ongewijzigd beleid	51
2. Nieuwe initiatieven	54
3. Aanpassing van de raming ongewijzigd beleid	55
4. De aangekondigde nieuwe initiatieven op het FFEU	56
Hoofdstuk 4 – de uitdagingen van de komende begrotingscontrole	57
Hoofdstuk 5 – begrotingsbeleid in de volgende legislatuur	60
1. De principes en de concrete uitwerking van de voorgestelde begrotingsnorm	62
2. De actualisering van de parameters	64
3. Een geactualiseerde raming van de netto beleidsruimte	73
4. De toepassing van de norm bij conjunctuurschommelingen	87
Hoofdstuk 6 – de begroting 2004 in een lange termijnperspectief	90
1. Algemeen – ontvangsten, uitgaven, saldi en beleidskredieten	90
2. De begroting uitgesplitst naar enkele grote rubrieken	94
Bijlagen	97
Lijst tabellen in de tekst	112
Lijst grafieken in de tekst	114
Lijst met gebruikte afkortingen	115

Inleiding

Naar jaarlijkse gewoonte en als aanvulling op het jaarlijks decretaal voorziene begrotingsadvies brengt de SERV in de loop van januari een evaluatierapport uit over de goedgekeurde begroting van het lopend begrotingsjaar. In eerste instantie is het daarbij de bedoeling om de voorzieningen in de initiële begroting te vergelijken met de ramingen en de aanbevelingen die de SERV heeft gemaakt in het eigenlijke begrotingsadvies. Dat is voor 2004 ook niet anders.

In het advies van juli werd – naast de ramingen en de aanbevelingen voor 2004 – bijzondere aandacht besteed aan de begrotingsdoelstellingen en de daaruit af te leiden beleidsruimte voor de volgende regering. Deze voorstellen en bijhorende becijfering worden in dit rapport geactualiseerd. Op die manier hoopt de SERV een constructieve bijdrage te leveren aan de voorbereiding van het regeerprogramma op het domein van het begrotingsbeleid en het financiële kader.

Voor het overige is het evaluatierapport grotendeels opgebouwd volgens het stramien van de vorige jaren. Naast een uitgebreide vergelijking tussen het SERV – advies en de initiële begroting 2004 (hoofdstuk 2) is er korte bespreking van de resultaten van de jongste aanpassing van de begroting 2003 (hoofdstuk 1). In hoofdstuk 3 worden de belangrijkste beleidskeuzen in de initiële begroting op een rijtje gezet, in het bijzonder op basis van een vergelijking tussen de evolutie van de begroting bij ongewijzigd beleid en de uiteindelijke begrotingscijfers. Het blijft een feit dat voor dergelijke analyse de toelichting bij de begroting nog altijd weinig transparante en coherente informatie aanbiedt. In hoofdstuk 4 worden zoals gebruikelijk enige indicaties gegeven over de uitdagingen die zich wellicht zullen aandienen bij een eerste begrotingscontrole.

Hoofdstuk 5 bevat de hierboven reeds aangestipte actualisering van de aanbevelingen en de ramingen voor de volgende legislatuur. En tenslotte bevat hoofdstuk 6 het gebruikelijke historisch overzicht van de Vlaamse begrotingen, dit maal tot en met 2004.

Voor alle duidelijkheid wijzen we er op dat alle bedragen over de begrotingen 2003 – 2004 afgeleid zijn van de begrotingen zoals ze eind december 2003 door het parlement zijn goedgekeurd. Dat heeft dan ook als gevolg dat door een aantal essentiële amendementen deze bedragen afwijken van wat de regering in de algemene toelichting heeft voorgesteld.

Samenvatting en krachtlijnen

1. De begroting 2004: hoofdzakelijk eenmalige operaties creëren enige ruimte maar zullen niet volstaan

In zijn advies van juli 2003 heeft de SERV aangegeven dat in 2004 t.a.v. ongewijzigd beleid de regering structurele ingrepen zou moeten doen ten belope van € 267 mln om de vooropgezette begrotingsnorm van de Hoge Raad van Financiën (HRF) te halen. Een aantal sleutelgegevens uit de begroting 2004 zoals ze door het parlement is goedgekeurd gaan een andere richting uit. We moeten hier onmiddellijk bij aanstippen dat de toelichting bij de begroting nog altijd weinig transparante en coherente informatie bevat om op een eenvoudige manier uit te maken welke ingrepen de regering – zowel onder de vorm van besparingen als onder de vorm van nieuwe initiatieven – op ongewijzigd beleid heeft doorgevoerd. Het blijft nog altijd puzzelen om daarover een evenwichtig oordeel uit te spreken.

1.1. Op basis van de begrotingskredieten meer uitgaven in vergelijking met ongewijzigd beleid

In ieder geval zijn in de initiële begroting 2004 - geconsolideerd voor de totale Vlaamse gemeenschap (dus inclusief de diensten voor afzonderlijk beheer en de openbare instellingen) - € 173 mln meer uitgaven voorzien dan de SERV bij ongewijzigd beleid raamde voor 2004. Het zijn vooral de uitgaven op de instellingen die met de algemene begroting moeten geconsolideerd worden die hoger uitvallen dan wat de SERV bij ongewijzigd beleid raamde (+ € 158 mln) . Op de algemene uitgavenbegroting zelf zijn er integendeel uitgesproken minder betalingskredieten (- € 247 mln) voorzien dan door de SERV verwacht. De belangrijkste verklaring daarvoor ligt bij een uitgesproken lager niveau aan dotaties vanuit de algemene begroting naar die instellingen. Meer uitgaven op die instellingen, beperkte meer eigen ontvangsten op die instellingen en duidelijk minder dotaties naar die instellingen betekent meer interen op de reserves van die instellingen, althans op het niveau van de begrotingsvooruitzichten. De beleidskredieten staan voor de eigenlijke verbintenissen die de regering kan aangaan op de algemene begroting en op een aantal fondsen (het MINA – fonds, het Vlaams infrastructuurfonds en het Landbouwinvesteringsfonds), aangevuld met de schuldopbouw van de NV Aquafin (exclusief het gedeelte dat bestemd is voor intresten). Die beleidskredieten liggen in de initiële begroting € 20 mln lager dan in de SERV – raming voor ongewijzigd beleid.

Er zijn wel enige verklaringen te geven waarom de regering meer uitgaven kon voorzien dat wat de SERV in overeenstemming achtte met de begrotingsnorm van de HRF.

Ten eerste vallen de verwachte ontvangsten in de initiële begroting 2004 hoger uit dan wat de SERV in juli 2003 raamde. De geconsolideerde ontvangsten die volgens de methodologie van het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) mogen aangerekend worden zijn € 147 mln hoger dan de ramingen van de SERV in juli 2003. De ontvangsten op de algemene begroting wijken nog veel meer af, namelijk € 299 mln. Het verschil tussen beide heeft te maken met het feit dat in de algemene begroting voor € 175 mln verkoop van participaties is opgenomen (niet voorzien in de raming van de SERV). Die opbrengsten worden in de begrotingsontvangsten wel meegenomen maar zijn volgens het INR zonder invloed op het vorderingensaldo en mogen dus niet als ontvangsten geboekt worden. Daarnaast is er nog een verschil in de raming van de eigen ontvangsten van de instellingen (in de initiële begrotingen van de verschillende instellingen € 23 mln meer).

Er zijn drie belangrijke factoren die het verschil tussen de SERV – raming en de initiële begroting verklaren:

- de macro-economische parameters voor de raming van de samengevoegde en gedeelde belastingen (personenbelasting en BTW in het kader van de bijzondere financieringswet) zijn gunstiger. Enerzijds omdat de SERV iets voorzichtiger was bij de groeivoet van de economie, maar vooral omdat na het advies de nieuwe gegevens over de regionale verdeling van de personenbelasting voor Vlaanderen opnieuw een stijging van het aandeel aangeven (van 62,7 % naar 63,06 %). Dat zorgt samen met de gunstiger economische parameters voor extra middelen in het kader van de financieringswet, in totaal € 109 mln;
- in juli 2003 voorzag de SERV geen opbrengsten meer van de verkoop van participaties in 2004. Aan de ene kant (participaties Vlaamse maatschappij voor watervoorziening) omdat die oorspronkelijk voorzien waren in 2003 en aan de andere kant (participaties Vlaamse milieuholding) omdat ze oorspronkelijk buiten de begroting zouden blijven. Dat levert extra ontvangsten op van € 175 mln;
- bij de opmaak van de begroting 2004 heeft de regering een eerste aanzet gegeven voor een nieuw beleid t.a.v. haar patrimonium (omschreven als “activering van onroerende goederen en andere patrimoniumgoederen”), goed voor € 75 mln.

Naast deze extra ontvangsten in vergelijking met de SERV – raming zijn er overigens ook wel enkele min ontvangsten. De regering heeft – in uitvoering van de definitieve afspraken over het werkgelegenheidsakkoord 2003 – 2004 – vanaf 2004 de volledige gewestelijke onroerende voorheffing voor de ondernemingen afgeschaft (volgens het goedgekeurde programmadecreet vooralsnog beperkt tot rechtspersonen). In het SERV – advies werd de budgettaire impact nog beperkt tot het recurrente effect van de vrijstelling voor “materieel en outillage” en een graduele invoering van de volledige vrijstelling. En bovendien wordt niet meer gerekend op dividenden van de openbare investeringsmaatschappijen.

We mogen aannemen dat de extra ontvangsten die de regering voorziet t.a.v. de SERV – raming als verworven kunnen beschouwd worden. Er kan zelfs gerekend worden op nog bijkomende ontvangsten. We nemen aan dat bij een eerstvolgende begrotingscontrole de middelen van de financieringswet en van de gewestbelastingen te samen ongeveer € 93 mln hoger zullen liggen dan nu in de initiële begroting voorzien.

Ten tweede ging de regering bij de opmaak van de begroting nog altijd uit van een HRF - begrotingsnorm die geen rekening houdt met de aanvullende voorstellen die dezelfde HRF al in 2002 heeft geformuleerd over de begrotingsdoelstellingen van de gewesten en de gemeenschappen, maar die nog politiek moesten bevestigd worden. Er werd ook nog geen rekening gehouden met de uitkomst van het overleg dat de federale regering n.a.v. het nieuwe federale regeerakkoord had aangekondigd over extra inspanningen van gewesten en gemeenschappen. Dat laatste was ook in het SERV – advies niet het geval, op het eerste werd conform de voorstellen van de HRF al geanticipeerd. Het feit dat de initiële begroting daarmee nog geen rekening hield leverde in vergelijking met het SERV – advies al een extra ruimte op van € 117 mln.

Die extra ruimte is echter grotendeels van een relatieve betekenis. Ofwel gaat het over principieel eenmalige operaties (verkoop van participaties en activering patrimoniumbeheer), ofwel is het door de feiten ondertussen achterhaald door de afspraken die de Vlaamse regering heeft gemaakt met de federale regering over de interpretatie van het bestaande samenwerkingsakkoord van december 2000 en over de extra inspanningen.

1.2. Eenmalige ingrepen en beperkte nieuwe initiatieven

Dat de initiële begroting 2004 de aanbevolen structurele ingreep niet bevestigt wil nog niet zeggen dat de regering geen besparingen heeft doorgevoerd. Integendeel, op basis van een eigen analyse houden we het op een algemene besparing t.a.v. het ongewijzigd beleid waar de regering mee vertrok bij de opmaak van de begroting van € 321 mln, gemeten op het niveau van de beleidskredieten. Zelf heeft de regering bij de besparingen heel sterk gefocust op de besparingen voor “communicatie en beleidsstudies”. Dat is echter maar een fractie van wat er aan besparingen zijn doorgevoerd. Daarnaast werden ook nog besparingen gerealiseerd door gebruik te maken van reserves (het Vlaams woningfonds), werd de impact van vroeger genomen beslissingen vertraagd of uitgesteld en vooral op het niveau van de investeringskredieten werd op de reguliere begroting (inclusief het infrastructuurfonds) een forse besparing doorgevoerd ten belope van € 186 mln. Dat laatste hoopt de regering wel te kunnen compenseren op het “fonds voor eenmalige uitgaven” (FFEU) bij een eerstvolgende begrotingscontrole, zij het dat sommige beperkingen op de investeringsprogramma’s blijkens de intenties van de regering daarvoor niet in aanmerking komen. Zoals bekend wordt dat

fonds gespijsd door niet aangewende begrotingskredieten in het vorig begrotingsjaar. Op die manier rekent de regering al op € 186 mln mogelijkheden.

De besparingen op de investeringen zijn opvallend. Zelfs rekening houdend met de voorgenomen mogelijkheden op het FFEU ligt het niveau aan investeringskredieten in de begroting 2004 € 200 mln lager dan in 2003. De SERV kan zich – gegeven de inspanningen die de regering wil doen op het vlak van economische relance – moeilijk voorstellen dat het hier om een structurele ingreep gaat. In de synthesesetekst van de ondernemingsconferentie stelt de regering expliciet “er over te waken dat het niveau van de investeringen op peil blijft en daadwerkelijk gerealiseerd wordt”. Overige ingrepen zijn bovendien onvermijdelijk eenmalig, zoals bijv. de aanwending van de reserves bij het Vlaams woningfonds. Men kan dan ook concluderen dat er van een structurele ingreep op de begroting nauwelijks iets is terecht gekomen.

Bovendien zijn die ingrepen voor een groot deel gecompenseerd door nieuwe initiatieven, tenminste in vergelijking met de raming die de SERV maakte over ongewijzigd beleid. In beleidskredieten uitgedrukt komen die nieuwe initiatieven uit op € 244 mln. En een aantal zaken die de regering als nieuwe initiatieven heeft bestempeld zijn daarin niet begrepen. Ze waren immers al mee in rekening gebracht in de SERV – raming ongewijzigd beleid (zoals bijv. basismobiliteit, extra inspanning voor innovatie, de kapitaalparticipatie in de beheersmaatschappij voor het Antwerpse masterplan die finaal neerkomt op een verschuiving van de reguliere begroting naar die kapitaalparticipatie). Ook is geen rekening gehouden in dat bedrag met een gedeelte van de extra impuls voor het innovatiebeleid dat wordt opgebracht door de NV STAAL (€ 30 mln van de totale € 90 mln). Echt nieuw zijn bovendien die extra kredieten niet allemaal. De € 50 mln voor het rioleringsprogramma is een verschuiving van 2003 naar 2004 en de regering voorziet opnieuw een conjunctuurreserve van € 38 mln. Voorts is via een amendement € 22 mln extra voorzien voor het fonds voor de gehandicapten ter oplossing van de gerezen budgettaire tekorten in 2003.

Uitgesproken nieuw zijn de voorzieningen voor het economisch relanceplan (voorlopig € 75 mln, op basis van de eindconclusies van de ondernemingsconferentie € 114 mln, waarvan € 13,7 mln beschikbaar komt doordat de federale overheid voortaan de lasten voor dienstencheques opneemt). Ook hiervoor geldt enige bedenking. In dat krediet is al € 20 mln voorzien voor de extra impuls voor innovatie. Dat is een onderdeel van de extra impuls op de begroting van € 60 mln voor innovatie, naast de € 25 mln op het FFEU (of € 12,2 mln minder dan voorzien in 2003), € 25 mln via een participatie in de PMV. De rest (€ 27,2 mln) is op te brengen door de reguliere begrotingsrubrieken. Daarnaast zijn er nog beperkte nieuwe kredieten, waarvan de belangrijkste te vinden zijn op welzijn (€ 19 mln) en Leefmilieu en Infrastructuur (€ 18 mln). In principe zijn de nieuwe initiatieven grotendeels eenmalig, maar het lijkt onvermijdelijk dat een aantal ervan in de komende jaren zullen doorgetrokken worden.

1.3. De haalbaarheid van de begroting 2004 is precair

Na de opmaak van de begroting heeft de Vlaamse regering op 22 september 2003 een akkoord afgesloten met de federale overheid en de andere gewesten over de inspanningen van de gewesten en de gemeenschappen in de realisatie van het Belgische stabiliteitsprogramma. Hoe dan ook heeft dat als gevolg dat de begrotingsnorm waar de regering bij de voorstelling nog van uitging naar boven moet bijgesteld worden. Dat slaat zowel op 2003 als op 2004. Volgens de eerste gegevens die de minister van begroting en financiën heeft vrijgegeven zou de doelstelling voor 2003 (een vorderingenoverschot van € 444 mln) bij benadering gehaald worden. Voor 2004 is er een verhoging van de norm ten gevolge van een strikte interpretatie van het vroegere akkoord van december 2000, weliswaar minder dan oorspronkelijk door de HRF voorgesteld (€ 56 mln in plaats van de oorspronkelijke 117 mln). En bovendien heeft ook de Vlaamse regering zich geëngageerd voor een extra inspanning in 2004 van ongeveer € 164 mln. Ongeveer € 106 mln daarvan wordt echter verzekerd door toewijzing van federale middelen aan de Vlaamse gemeenschap. Vlaanderen zou voor ongeveer € 40 mln opbrengsten ontvangen uit de federale fiscale amnestie (de politieke en juridische discussie over de decretale bevestiging van het successieluik in de fiscale amnestie terzijde gelaten) en daarnaast is een oplossing gevonden voor enkele hangende geschillen waardoor Vlaanderen ongeveer € 56 mln ontvangt van federaal. Dat laatste pakket (terugvordering Beaulieu steun en verkoop van het Rijksadministratief centrum) is echter al ingeschreven in de begroting 2003 en ook geïnd.

Hoe dan ook in plaats van een vorderingenoverschot van € 307 mln waar de regering van uitging bij de opmaak van de begroting moet een overschot gehaald worden van € 527 mln (tegenover € 425 mln waarvan in het SERV – advies werd uitgegaan).

Zelfs als we aannemen dat de Vlaamse regering nog over extra middelen kan beschikken (waar onder ook het deel van de fiscale amnestie) en dat de extra uitgaven bovenop wat nu begroot is bij een eerstvolgende begrotingscontrole kunnen beperkt worden tot de extra impuls voor de ondernemingsconferentie, wat onvermijdelijke bijkredieten en beperkte aanpassingen dan is dit begrotingsoverschot maar mogelijk als van de totale begrote uitgaven (op geconsolideerde basis) meer dan € 1 mld niet wordt aangewend. Dat is een onderbenutting van 5,4 %. Zelf gaat de regering er voor de algemene begroting al vanuit dat 1 % haalbaar is. Blijkens de eerste gegevens over de uitvoering van de begroting in 2003 zou de onderbenutting op de algemene begroting t.a.v. de begrotingskredieten uitkomen op 1,2 %. Het is bekend dat dit resultaat niet zonder slag of stoot kon worden bereikt en onder meer mogelijk werd gemaakt door een erg laattijdige vrijgave van 3/15^o van een gedeelte van de begroting waardoor uitgaven naar 2004 werden doorgeschoven. Het is dan ook niet onredelijk te veronderstellen dat in 2004 niet veel meer aan onderbenutting kan verwacht worden zonder ernstige problemen op te leveren. Dat zou dan neerkomen op ongeveer € 220 mln op de algemene begroting. De rest van de vereiste onderbenutting (bijna € 840 mln) moeten de

verschillende instellingen dan opbrengen, wat zou impliceren dat zij gemiddeld meer dan 14 % van hun begrote uitgaven niet kunnen aanwenden. Dat is nog meer dan wat de regering nu al impliciet oplegt (€ 713 mln) door de instellingen maximaal voor € 110 mln te laten interen op hun reserves. Volgens de eerste mededelingen van de regering over het begrotingsresultaat zouden de instellingen in 2003 evenwel nog voor € 120 mln aan reserveopbouw hebben gedaan. Definitieve en meer gedetailleerde cijfers moeten dat in de komende maanden nog bevestigen. In de hypothese dat zij hun begrote ontvangsten (die voor het grootste deel uit begrotingsdotaties bestaan) hebben kunnen realiseren kan een dergelijke reserveopbouw alleen maar wanneer zij meer dan 10 % van hun begrote uitgaven niet hebben aangewend. Deze uitvoeringscijfers zijn opvallend en laten bovendien toe om de voorgenomen schuldafbouw te realiseren. Het blijft echter afwachten wat de precieze draagwijdte van deze resultaten is en op welke wijze zij eventueel de begrotingsuitvoering in 2004 al dan niet beïnvloeden. Men kan echter bezwaarlijk aanhouden dat de resultaten bereikt werden bij een normale uitvoering van de begrotingsvooruitzichten. Het is dan ook niet onredelijk te veronderstellen dat de begroting 2004 met eenzelfde "begrotingsstress" zal moeten uitgevoerd worden als in 2003 om de begrotingsdoelstellingen te halen. Nog scherpere beperkingen lijken niet uitgesloten.

Bovendien is het voor de sociale partners volstrekt onduidelijk wat de gevolgen zijn geweest van het uitvoeringsbeleid in 2003. De onderbenutting op de instellingen zal in de praktijk geen impact hebben gehad op instellingen die hoofdzakelijk loonsubsidies en uitkeringen betalen. De sociale partners vrezen dan ook dat vooral instellingen die instaan voor investeringen en economisch ondersteuningsbeleid een beperkte aanwendingsgraad zullen gerealiseerd hebben.

Dat is nog meer het geval voor de begroting van 2004. De vrees dat het halen van de begrotingsdoelstellingen slechts zal kunnen door een aantal voorgenomen initiatieven op de lange baan te schuiven is dan ook niet ongegrond. De sociale partners vrezen dan ook dat structurele ingrepen in 2004 onvermijdelijk zullen worden, tenminste als men de startpositie en de groeimogelijkheden van de volgende legislatuur niet wil bezwaren. Uitgaande van een meer realistische hypothese over mogelijke onderbenutting (3,5 % in plaats van 5,4 %) zouden de geconsolideerde begrotingsvooruitzichten voor 2004 nog moeten bijgestuurd worden met € 373 mln om tegen eind 2004 de afgesproken begrotingsdoelstellingen te halen. Als deze analyse in de loop van de komende maanden bevestigd wordt dan zullen onvermijdelijk een aantal van de beleidsdoelstellingen die met de begroting 2004 werden aangekondigd in het gedrang komen. Het valt af te wachten op welke domeinen die ingrepen zullen gebeuren.

2. In de volgende legislatuur: beleidsruimte bij een volgehouden Vlaamse bijdrage in het Belgische stabilisatieprogramma

Het staat vast dat Vlaanderen zich ook verder zal moeten inschrijven in de stabilisatiedoelstellingen van ons land. Dat impliceert een verdere afbouw van de Vlaamse schuld. De Vlaamse sociale partners onderschrijven deze aanpak trouwens volledig. In het licht daarvan hebben zij in het advies van juli 2003 een voorstel geformuleerd voor een Vlaams begrotingsbeleid in de volgende legislatuur. Dat voorstel biedt overigens een ruimer kader voor een optie die de huidige minister van begroting en financiën ook al geformuleerd heeft onder de vorm van een voorgenomen instelling van een conjunctuurfonds. Het voorstel voor Vlaamse begrotingsnorm die volledig compatibel is met de methodologie die voortaan van toepassing is op de begrotingen van de gewesten en gemeenschappen (ESR – benadering) bevestigt de lange termijnvooruitzichten en doelstellingen van de HRF (wat overigens ook het geval is in het jongste stabilisatieprogramma door de federale regering) en houdt verder vast aan de doelstellingen van de huidige Vlaamse regering wat de schuldafbouw betreft. In dat licht zijn essentiële kenmerken van de voorgestelde norm:

1. het vorderingenoverschot van de Vlaamse gemeenschap wordt geleidelijk verminderd tot een niveau dat in 2010 overeenstemt met het Vlaamse aandeel in een globaal vorderingenoverschot van 0,1 % van het BBP voor de gewesten en de gemeenschappen te samen. Het jaarlijks gerealiseerde vorderingenoverschot moet op de eerste plaats worden aangewend voor schuldaflossingen op het niveau van de contractuele vervaldata;
2. die afbouw wordt gerealiseerd op basis van een constante reële groeivoet van de geconsolideerde primaire uitgaven;
3. de norm is in essentie a-cyclisch, wat impliceert dat de jaarlijkse constante groeivoet van de primaire uitgaven bepaald wordt aan de hand van een gemiddelde reële groei van het BNI voor de gehele beleidsperiode. Die groei wordt voorzichtigheidshalve geplaatst op 2 % (zie ook het voorstel van de minister zelf);
4. conjuncturele meevallers boven die referentiegroei van 2 % kunnen niet volledig worden aangewend voor beleid, maar moeten omgezet worden in een hoger vorderingenoverschot waarmee een conjunctuurfonds kan gespijst worden. Bij tegenvallende conjunctuur kunnen deze conjuncturele reserves ingezet worden.

Het principe van een jaarlijkse constante groeivoet – of de intertemporele neutraliteit – lag altijd aan de basis van de HRF – norm, maar werd sedert het akkoord van december 2000 niet meer toegepast en omgezet in een saldonorm. Het terug opnemen van dit principe heeft in het bijzonder tot gevolg dat de extra middelen die het Lambermontakkoord vanaf 2005 genereert (met pieken in 2005 en in 2007) netjes wordt uitgesmeerd over de jaren 2005 – 2009 en niet onmiddellijk wordt omgezet in extra beleidsruimte in het jaar zelf.

In het advies van juli 2003 heeft de SERV een eerste becijfering gedaan van deze begrotingsnorm. In deze evaluatienota worden de resultaten geactualiseerd, in het bijzonder door rekening te houden met de begroting 2004, inclusief de afgesproken begrotingsdoelstellingen.

De resultaten van de voorgestelde norm worden samengevat in onderstaand overzicht (in € mln).

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	gecumuleerd 2005-2009
BNI - groei	2,10%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	
saldo	527	501	373	396	343	244	150	2,00% 1.857
reële groei primaire uitgaven	0,93%	2,02%	2,02%	2,02%	2,02%	2,02%	2,02%	
bruto beleidsruimte	420	651	675	699	723	749	776	2,02% 3.497
groei middelen	469	602	528	698	660	646	675	3.134
daling intrestlasten	33	23	19	23	11	3	7	79
daling vorderingensaldo	-83	26	127	-22	53	100	94	283
saldo in % BBP	0,19%	0,17%	0,13%	0,13%	0,11%	0,07%	0,04%	
saldo gewesten en gemeenschappen (pm)*	0,30%	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	

* bron stabilisatieprogramma 2004 - 2007, november 2003

Uitgaande van het niveau aan primaire uitgaven in 2004 dat overeenstemt met een vorderingensaldo van € 527 mln zou in de volgende legislatuur een reële constante groeivoet mogelijk zijn van iets meer dan de aangehouden gemiddelde reële BNI – groei van 2 %. Het niveau aan primaire uitgaven zou daardoor in 2009 ongeveer € 3,5 mld hoger kunnen liggen dan in 2004 (te verminderen met eventuele nieuwe lastenverlagingen die niet in de middelenraming zijn verwerkt). Het saldo zou in 2005 € 501 mln bedragen en geleidelijk afnemen (met uitzondering in 2007 een lichte stijging omdat een deel van de extra impuls van Lambermont wordt gereserveerd). Met dergelijk saldo levert Vlaanderen beslist een voldoende bijdrage aan het Belgische stabilisatieprogramma. Gecumuleerd over de gehele legislatuur zou het saldo bijna € 1,86 mld bedragen. Dat is meer dan de voorziene contractuele schuldaflossingen zodat er zelfs zonder conjuncturele meevallers al mogelijkheid is tot reservering. De berekeningen hierboven houden nog geen rekening met de impact van de schuldherschikking voor de huisvestingsschulden uit het verleden, tot eind vorig jaar beheerd op het amortisatiefonds voor de huisvestingsschulden (Alesh). De eventuele impact is echter beperkt omdat sowieso het gros van de financiële lasten voor deze schuld nu ook al gedragen

worden door de huisvestingssector, verhoogd met een dotatie vanuit de federale overheid. De laatste jaren heeft de Vlaamse overheid overigens geen bijdrage geleverd vanuit de begroting. De herschikking zal dan ook weinig invloed hebben op de resultaten, tenminste in de veronderstelling dat inderdaad de eenmalig voorziene dotatie vanuit federaal wordt doorgeschoven naar de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij. Alleen moet er worden rekening gehouden met het feit dat voortaan het INR (en dus ook de HRF) eventuele bijdragen vanuit de Vlaamse begroting in verband met die schuld zal laten meetellen bij de bepaling van het saldo (in mln).

Essentieel bij deze resultaten is de hypothese dat de begroting 2004 – zoals blijktbaar volgens de eerste gegevens voor 2003 het geval is – kan worden afgesloten met een vorderingenoverschot dat voldoet aan de begrotingsdoelstellingen. Als dat niet het geval zou zijn dan wordt de jaarlijkse toelaatbare groei in de periode 2005 – 2009 naar beneden aangepast.

De hier berekende bruto beleidsruimte is uiteraard niet volledig beschikbaar voor nieuwe beleidsinitiatieven. Een belangrijk deel wordt ingenomen door de onvermijdelijke dynamiek van de begroting bij ongewijzigd beleid. Ook de becijfering van ongewijzigd beleid werd in deze evaluatienota geactualiseerd. De norm laat toe dat tegen 2009 de primaire uitgaven € 3,5 mld hoger zijn dan in 2004, maar alleen al door een vrij voorzichtige en matige groei van de begroting bij ongewijzigd beleid zullen die primaire uitgaven zonder enig nieuw beleidsinitiatief € 1,97 mld hoger zijn. We gaan er daarbij vanuit dat de hervormingen in het kader van Beter Bestuurlijk Beleid ook aanleiding zullen zijn tot een verhoging van de aanwendingsgraad van de geraamde begrotingskredieten. Na integratie van de dynamiek bij ongewijzigd beleid zou de begrotingsnorm in de periode 2005 – 2009 een jaarlijkse groei van de netto beleidsruimte toelaten die als volgt evolueert (in € mln):

	2005	2006	2007	2008	2009	2005 - 2009
2005	163	163	163	163	163	814
2006		322	322	322	322	1.287
2007			310	310	310	930
2008				390	390	779
2009					345	345
	163	485	794	1.184	1.529	4.155

Globaal voor de gehele legislatuur is er een netto beleidsruimte van € 4,16 mld. Aanvankelijk is de netto beleidsruimte voor nieuwe initiatieven eerder beperkt (in 2005 € 163 mln), maar die kan wel ingezet worden voor recurrente initiatieven. Vanaf 2006 stijgt de jaarlijkse extra beleidsruimte fors.

Een netto beleidsruimte van € 4,16 mld kan op het eerste gezicht veel lijken. Voorzichtigheid is niettemin nodig. Ten eerste is ze berekend t.a.v. een zeer matige groei bij ongewijzigd beleid (op het niveau van de beleidskredieten een gemiddelde reële groei van amper 0,82 % en de begrote uitgaven op de verschillende instellingen zouden minder groeien dan de gemiddelde inflatie). Deze raming (waarin ook de impact is mee verrekend van een aantal genomen beslissingen die nog niet op kruissnelheid in de begroting 2004 tot uiting komen) is een zo getrouw mogelijke inschatting van wat onder “ongewijzigd beleid” kan worden begrepen. Het is geen expliciete keuze van de sociale partners, alleen een inschatting. Traditioneel blijkt een dergelijke voorzichtige raming onderschat, enige marge is dus verantwoord. Voorts moet ook rekening worden gehouden met het eventueel wegvallen van Europese financieringsbronnen na 2006, waardoor sommige initiatieven die daarmee gefinancierd worden in de toekomst door de normale begrotingsmiddelen moeten gedragen worden. Bovendien is een dergelijke netto beleidsruimte sneller ingenomen door recurrente maatregelen dan meestal wordt verondersteld. In onze raming ongewijzigd beleid is bijv. de volle impact voor de begroting van het onlangs goedgekeurde mobiliteitsplan niet meegenomen. De extra impuls voor het innovatiebeleid moet bij deze raming vanaf 2008 worden gedragen door de netto beleidsruimte. Er is geen rekening gehouden met nieuwe cao – onderhandelingen voor de verschillende sectoren (ambtenaren, onderwijs en gesubsidieerde sectoren in de non – profit). Nieuwe investeringen in zorg en levenslang leren zijn niet verrekend. Nieuwe lastenverlagingen zijn nog niet meegenomen in ongewijzigd beleid. En dat geldt uiteraard ook voor eventuele toewijzing van de extra impuls van het Lambermontakkoord naar de gemeenten.

Daartegenover staat wel dat de hier berekende netto beleidsruimte abstractie maakt van alternatieve financieringsbronnen die buiten de overheidsrekening blijven (zoals voorzien in het mobiliteitsplan voor de financiering van het Antwerpse masterplan). En uiteraard kan een volgende regering extra ruimte vrijmaken door op de groeidynamiek van ongewijzigd beleid heroriënteringen door te voeren.

Hoofdstuk 1- een tweede begrotingscontrole 2003

1. Cijfermatige analyse van de bijkomende aanpassingen

In tabel 1 zijn de aanpassingen samengevat die aan de begroting 2003 werden aangebracht in december (tweede bc) in vergelijking met de goedgekeurde aangepaste begroting van juni 2003 (eerste bc). We bespreken achtereenvolgens de middelen en de uitgaven.

1.1. De middelenbegroting

De samengevoegde en gedeelde belastingen stijgen naar aanleiding van de 2^{de} begrotingscontrole met € 74 mln. Deze stijging is louter het gevolg van gewijzigde parameters. Deze evolueerden sinds de aanpassing in juni 2003 in gunstige zin, zowel voor 2002 als voor 2003.

Daarnaast daalden de middelen op de algemene uitgavenbegroting doordat er geen opbrengst meer verwacht werd uit de verkoop van de participatie in de Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening. Het ging om een bedrag van € 75 mln. Dit bedrag werd uit de begroting 2003 geschrapt en ingevoegd in de begroting 2004. Op de uitgaven gebeurde hetzelfde voor de extra investeringen in de rioleringen.

Tenslotte zijn er nog een aantal kleine dalingen op de algemene inkomstenbegroting die te maken hebben met een lagere parameter voor de inflatie in 2003. De inflatie voor 2003 werd bij de eerste begrotingscontrole ingeschat op 1,4%, terwijl de tweede begrotingscontrole uitgaat van 1,3%.

Voor de geconsolideerde ontvangsten dienen ook de eigen ontvangsten van de instellingen in rekening gebracht. Deze inkomsten stijgen met € 68 mln. Hiervan komt € 7,5 mln ten goede aan het gemeenschapsonderwijs en bijna evenveel aan het grindfonds. De grootste toename situeert zich echter bij het Hermes-fonds, waar de terugstortingen van de Beaulieusteun in de begroting 2003 wordt ingeschreven. Deze bijkomende inkomsten geven geen aanleiding tot bijkomende uitgaven op het Hermes-fonds.

In ESR-termen stijgen de ontvangsten met € 142 mln.

Tabel 1 de tweede begrotingscontrole 2003 versus de eerste begrotingscontrole 2003 (in € mln)

	eerste BC	tweede BC	verschil
<i>ONTVANGSTEN</i>			
algemene begroting	17.398	17.397	-1
middelen BFW	13.316	13.391	74
KVD	75	0	-75
overdrachten institutionele overheid	44	44	0
gewestbelastingen	2.865	2.865	0
dotatie kijk - en luistergeld	467	466	-1
overige - algemene middelen	486	486	0
toegewezen ontvangsten	146	146	0
ESR - geconsolideerd *	18.358	18.500	142
algemene begroting **	17.398	17.397	-1
KVD	-75	0	75
overdrachten institutionele overheid	-44	-44	0
eigen ontvangsten MINA - fonds, VIF, VLIF	435	435	0
eigen ontvangsten overige instellingen	643	711	68
<i>UITGAVEN</i>			
Algemene begroting	17.382	17.401	19
intresten	139	139	0
aflossingen	172	163	-8
primaire uitgaven	17.071	17.099	27
ESR - geconsolideerd *	18.661	18.694	33
Algemene begroting	17.382	17.401	19
aflossingen (excl. Alesh)	-143	-143	0
dotaties geconsolideerde instellingen	-3.985	-3.992	-7
KVD	-42	-67	-25
uitgaven geconsolideerde instellingen	5.520	5.558	38
correctie pensioenfonds	-5	-5	0
correctie Alesh	-66	-57	8

* inclusief zorgfonds

** hypothese dat de verschuivingen in de registratie van gewestbelastingen neutraal is

1.2. De uitgavenbegroting

De uitgaven op de algemene begroting stijgen met € 19 mln naar aanleiding van de 2^{de} begrotingscontrole. Dit is echter het resultaat van stijgingen en dalingen die omvangrijker zijn.

De bijkomende kredieten zijn enerzijds kapitaalparticipaties in BAM en de PMV (€ 25 mln), een stijging van het provisioneel krediet voor de conjunctuurreserve (€ 10 mln), bijkomende

middelen voor het systeem van TBS in het hoger onderwijs (€ 11 mln), een bedrag voor de Limburgse reconversie (€ 35,5 mln) en tenslotte € 40 mln voor informatica, zij het eenmalig. Ook een aantal instellingen voorzien bijkomende uitgaven.

De middelen voor de Limburgse reconversie komen overeen met het saldo van het Limburgfonds, dat opgeheven werd. Het gaat dus eerder om een verschuiving van uitgaven dan van werkelijk nieuwe uitgaven.

De bijkomende participatie in de BAM is eveneens een verschuiving. Dit bedrag wordt gecompenseerd op het VIF waar een bedrag van € 18 mln in het kader van het masterplan geschrappt worden.

De nieuwe middelen voor informatica zijn grotendeels eenmalig. Het gaat om een inhaaloperatie van onbetaalde facturen en om eenmalige transitiekosten. Deze verhoging is gedeeltelijk gecompenseerd door op andere posten te besparen.

De mindere uitgaven op de algemene begroting vloeien voornamelijk voort uit een vermindering van de dotaties (€ 11 mln), het doorschuiven van de uitgaven voor de gemeentelijke rioleringen naar 2004 (€ 45 mln), vermindering van de salarissubsidies voor het secundair onderwijs (€ 18 mln), het voorzien van een kleiner provisioneel krediet voor indexatie (€ 6 mln) en de vermindering van de financiële lasten (€ 14 mln, waarvan € 8 mln aflossingen op ALESH).

De vermindering van de uitgaven voor gemeentelijke rioleringen is deels gecompenseerd doordat het MINA-fonds de mogelijkheid krijgt om voor een bedrag van € 31 mln uitgaven te doen in het kader van de subsidiëring van gemeentelijke rioleringsprojecten. Deze uitgave vervangt de voorziene kapitaalparticipatie in de Vlaamse Milieuholding en heeft dus geen invloed op de hoogte van de totale uitgaven.

Indien ook rekening wordt gehouden met de geconsolideerde instellingen, stijgen de uitgaven nog meer. Zowel het MINA-fonds, het VIF als het zorgfonds voorzien bijkomende uitgaven, in het totaal voor een bedrag van € 82 mln. Dit geschiedt voornamelijk door verder in te teren op de reserves. Het MINA-fonds voorziet op die manier bijkomende middelen voor Aquafin, terwijl dit voor het VIF voornamelijk het encours vermindert op de investeringsuitgaven voor wegen en verkeer. Voor het zorgfonds worden de kredieten op die manier aangepast aan de meest recente verwachtingen van de uitgaven in 2003.

Naar aanleiding van deze tweede begrotingscontrole wordt een deel van het provisioneel krediet voor het werkgelegenheidsakkoord bij de VDAB ingeschreven, waardoor de VDAB ook bijkomende uitgaven kan doen. Dit vertaalt zich echter niet naar bijkomende uitgaven, omdat het provisioneel krediet met eenzelfde bedrag vermindert. In de tweede begrotingscontrole

komt dit formeel niet tot uiting, maar om dubbeltelling te vermijden werden in tabel 1 de uitgaven voor de algemene uitgavenbegroting met eenzelfde bedrag verminderd.

Tenslotte worden de bijkomende middelen van het gemeenschapsonderwijs voor € 5 mln omgezet in bijkomende uitgaven.

Zowel het Hermes-fonds als het FFEU voorzien minder uitgaven in 2003 dan voorzien bij de eerste begrotingscontrole. In beide gevallen gaat het om een spreiding van de uitgaven naar de volgende jaren. Bij het Hermesfonds gaat het om € 10 mln¹ terwijl het FFEU voor € 70 mln minder uitgaven voorziet.

Per saldo stijgen de ESR-uitgaven met € 33 mln.

2. Beoordeling

De 2^{de} begrotingscontrole is eerder een technische aanpassing dan een beleidsmatige aanpassing. Dit is coherent met het standpunt van de regering dat de omzendbrief van juli 2003 enkel tot doel had om het uitgavenritme af te stemmen op het ontvangstenritme en geen besparingsmaatregel was. Zowel de uitgaven als de beleidskredieten nemen toe naar aanleiding van de begrotingscontrole. In beide gevallen gaat het weliswaar om een beperkte stijging die aanzienlijk minder bedraagt dan de toename van de ontvangsten.

Het ESR-saldo stijgt naar aanleiding van de 2^{de} begrotingscontrole met € 101 mln. Deze stijging is niet zozeer het gevolg van opgelegde besparingen als van het aanpassen van de inkomsten- en uitgavenbegroting aan de meest recente stand van zaken. Zo is de daling van uitgaven bij het Hermesfonds niet het gevolg van een ingreep, maar eerder een vaststelling dat de uitgaven minder snel gebeuren dan eerder voorzien.

Het probleem van de ontoereikende middelen voor het Vlaams Fonds voor sociale integratie van personen met een handicap (VFSIPH) wordt opgelost met de kredieten van de begroting 2004 en zal niet ten laste vallen van de begroting 2003.

Een derde opmerking betreft de inschrijving van de Beaulieu-middelen bij de ontvangsten van het Hermes-fonds in 2003. Dit heeft een positieve impact op de normnaleving in 2003, maar zal in dezelfde mate de normnaleving in 2004 bemoeilijken. Hoofdstuk 2 gaat hier verder op in.

¹ Bij de 2^{de} begrotingscontrole worden de uitgaven met een bedrag van € 40 mln omgezet in reserve. Bij de 1^{ste} begrotingscontrole was dit nog niet het geval, maar had de SERV hierop reeds geanticipeerd voor een bedrag van € 30 mln. In het model van de SERV komt het dus neer op een vermindering van de uitgaven met € 10 mln.

Hoofdstuk 2 – begroting 2004 versus SERV – advies: ontvangsten, uitgaven en saldi en schuld

In dit hoofdstuk maken we de vergelijking tussen de ramingen in het SERV – advies en in de initiële begroting 2004. Zowel de ontvangsten als de uitgaven komen in aanmerking. Bovendien maken we een vergelijking voor de geraamde saldi en de voorgenomen afstemming op de begrotingsnormen. Telkens wordt ook enige indicatie gegeven over de mogelijke aanpassingen die de eerstkomende budgetcontrole kunnen opleveren. In een volgend hoofdstuk wordt meer in detail ingegaan op de meest belangrijke beleidskeuzen die de regering heeft gemaakt bij de opmaak van de begroting 2004.

1. De raming van de ontvangsten 2004

Voor het eerst is in het begrotingsadvies van juli 2003 de raming van de ontvangsten uitgewerkt op een volledig geconsolideerde basis voor het geheel van de Vlaamse begroting. Dat is nodig omdat vanaf 2003 de beoordeling van de begrotingen van gewesten en gemeenschappen door de HRF voortaan ook gebeurt op een strikt geconsolideerde basis. De algemene toelichting bij de begroting² bevat die geconsolideerde raming nog niet. Op basis van de begrotingen van de verschillende instellingen³ is het wel mogelijk om de geconsolideerde ontvangsten (volgens het principe van ESR – 95) samen te stellen.

1.1. Vergelijking SERV – raming met de ramingen van de initiële begroting 2004 - algemeen

De ramingen in het advies gaan uit van het principe van “ongewijzigd beleid” en zijn voor zover bij de opmaak van de begroting de regering geen specifieke maatregelen heeft genomen t.a.v. de ontvangsten vergelijkbaar met de ontvangstenramingen in de initiële begroting. In dat geval beperken de afwijkingen zich tot uiteenlopende parameters die bij de raming zijn gebruikt. In de praktijk zijn er wel degelijk bij de opmaak van de begroting maatregelen getroffen die afwijken van ongewijzigd beleid.

In tabel 2 wordt een algemene vergelijking gemaakt tussen de ramingen van het advies van juli en de ontvangsten zoals opgenomen in de initiële begroting⁴.

² Vlaams parlement, stuk 13 (2003 – 2004) – nr. 1-A.

³ Vlaams parlement stuk 15 (2003 – 2004) – nr. 1, inclusief bijlagen.

⁴ Vlaams parlement stuk 14 (2003 – 2004) – nr. 1.

Tabel 2 ontvangsten 2003 – 2004, SERV – advies versus aangepaste begroting 2003 (december) en initiële begroting 2004 (in € mln)

	2003			2004		
	advies	bc - december	afwijking	advies	initiële begroting	afwijking
algemene begroting	17.406	17.397	-9	17.621	17.920	299
reële groei				0,13%	1,88%	
middelen BFW	13.324	13.391	67	13.656	13.765	109
KVD	75	0	-75	0	175	175
overdrachten institutionele overheid	44	44	0	0	0	0
gewestbelastingen	2.865	2.865	0	2.940	2.922	-19
dotatie kijk - en luistergeld	467	466	-1	469	469	0
overige - algemene middelen	486	486	0	473	485	12
toegewezen ontvangsten	146	146	0	83	105	22
ESR - geconsolideerd *	18.349	18.500	150	18.689	18.836	147
reële groei				0,74%	0,71%	
algemene begroting	17.406	17.397	-9	17.621	17.920	299
KVD	-75	0	75	0	-175	-175
overdrachten institutionele overheid	-44	-44	0	0	0	0
eigen ontvangsten MINA - fonds, VIF, VLIF	435	435	0	432	444	11
eigen ontvangsten overige instellingen	627	711	84	635	648	12

* inclusief zorgfonds

De ramingen van het advies voor 2003 zijn in principe gelijk aan de ontvangsten zoals ze opgenomen waren in de aangepaste begroting die het parlement in juni 2003 heeft goedgekeurd. Ondertussen heeft het parlement een tweede aangepaste middelenbegroting goedgekeurd voor 2003. De belangrijkste afwijkingen worden meer in detail toegelicht in hoofdstuk 1.

De positieve afwijking tussen de initiële begroting en de oorspronkelijke SERV – ramingen voor 2004 is substantieel, zeker op het niveau van de algemene begroting. Tegenover een oorspronkelijk verwachte reële groei op de algemene begroting van 0,13 % (tegenover de aangepaste begroting 2003 – juni) staat een reële groei in de initiële begroting van 1,88 % (tegenover de aangepaste begroting 2003 – december). Op het niveau van de geconsolideerde ontvangsten is de afwijking duidelijk minder groot. Dat heeft te maken met opname onder de algemene middelen van de opbrengsten van de verkoop van participaties. Die worden bij een geconsolideerde opmaak volgens de regels van ESR - 95 niet meegerekend als ontvangsten.

Op het niveau van de algemene begroting bedraagt het verschil € 299 mln. Twee belangrijke rubrieken zijn vooral verantwoordelijk voor dit grote verschil: de gedeelde en samengevoegde

belastingen in het kader van de BFW (€ 109 mln) en de reeds genoemde verkoop van participaties onder de rubriek KVD (kredietverleningen en deelnemingen, € 175 mln).

De draagwijdte van deze en andere verschillen worden hieronder meer in detail besproken.

1.2. Bespreking afzonderlijke rubrieken

1.2.1 De algemene begroting

In tabel 3 zijn de afwijkingen op de verschillende rubrieken van de algemene begroting meer in detail toegelicht.

Samengevoegde en gedeelde belastingen

Twee macro-economische parameters die gebruikt worden voor de raming van de samengevoegde en gedeelde belastingen in het kader van de BFW⁵ – met name gemiddelde inflatie en reële BNI – groei - zijn over te nemen van de economische begroting. Zowel het SERV – advies als de initiële begroting van de Vlaamse gemeenschap konden daarbij gebruik maken van de economische begroting van 20 juni 2003. Met het oog op de nieuwe budgetcontrole voor 2003 en de opmaak van de begroting 2004 van de federale regering heeft het INR op 3 oktober een aangepaste economische begroting gepubliceerd. De daarin opgenomen hypothesen voor de gemiddelde inflatie 2003 – 2004 wijken af van de ramingen van juni. Daardoor is er spijts de voorgenomen overeenstemming opnieuw een verschil tussen de ramingen van de Vlaamse begroting en de ramingen van de federale regering. Dat heeft als gevolg dat de effectieve federale doorstortingen in 2003 en 2004 weer zullen afwijken van wat in de Vlaamse begroting is opgenomen. Voor 2004 kan dat bijgestuurd worden n.a.v. de komende begrotingscontrole (zie punt 1.3).

Het SERV – advies achtte het evenwel gepast om t.a.v. de reële BNI – groei in 2003 – 2004 enige voorzichtigheid in te bouwen en daarom werd gekozen voor een iets matiger groeihypothese dan aangehouden in de economische begroting van juni 2003. De Vlaamse regering heeft voor de opmaak van haar initiële begroting – overigens volkomen in overeenstemming met de bepalingen van de BFW – strikt de hypothesen van de toen beschikbare economische begroting gevolgd. Die afwijking (in 2003 0,2 % en in 2004 0,1 %) resulteert in bijkomende middelen, respectievelijk van € 16 mln en € 8 mln.

⁵ De samengevoegde belastingen zijn de federale dotaties PB aan de gewesten, de gedeelde belastingen zijn de federale dotaties PB en BTW aan de gemeenschappen.

Tabel 3 ontvangsten 2004 op de algemene begroting, afwijkingen SERV – advies versus initiële begroting 2004 (in € mln)

	advies	initiële begroting	afwijking
middelen BFW			109
macro-economische parameters 2002			
inflatie	1,64%	1,64%	
BNI	1,82%	1,83%	1
macro-economische parameters 2003			
inflatie	1,30%	1,30%	
BNI	1,80%	2,00%	16
macro-economische parameters 2004			
inflatie	1,10%	1,10%	
BNI	2,00%	2,10%	8
aandeel PB 2003 - 2004	62,70%	63,06%	55
denataliteitscoëfficiënt	1,00661	1,00919	15
aandeel leerlingen	56,94%	56,94%	
verrekening 2003	-13		13
KVD			175
participatie VMH		75	75
participatie VMW		100	100
overige	0	0	0
gewestbelastingen			-19
onroerende voorheffing	128	71	-57
successierechten	669	645	-23
schenkingsrechten	37	45	8
registratierechten	1.030	1.050	20
verkeersbelastingen	675	705	30
overige	402	406	4
overige algemene middelen			12
verkoop onroerende goederen	11	86	75
dividenden openbare investeringsmaatschappijen	34	0	-34
overige	428	399	-30
toegewezen ontvangsten			22
vernieuwingsfonds	4	21	17
overige	79	84	5

Bij de opmaak van het begrotingsadvies waren voor een derde macro-economische parameter – met name de opbrengst van de PB – nog niet de vereiste resultaten (aanslagjaar 2002 per 30 juni 2003) beschikbaar. Daarom werd nog rekening gehouden met de verdeling van de PB zoals bekend op basis van het aanslagjaar 2001. De Vlaamse regering kon daar wel gebruik van maken. Opnieuw blijkt het aandeel van Vlaanderen in de PB toegenomen: van 62,70 % tot 63,06 %⁶. Dit stijgend aandeel heeft als gevolg dat in 2003 de groei van de overgedragen PB

⁶ Het aandeel van Wallonië en Brussel is gedaald van respectievelijk 28,26 % tot 28,06 % en van 9,04 % tot 8,88 %. Rekening houdend met de evolutie van de bevolking is dat dan ook aanleiding geweest tot een verdere verslechtering van hun regionale fiscale capaciteit (respectievelijk van 0,8668 tot 0,8613 en van

groter is dan de groei van het BNI. Dat werkt uiteraard ook verder door in 2004, wat aanleiding is tot meerontvangsten van € 55 mln in 2004.

Voor de demografische parameters – denataliteitscoëfficiënt en verdeling van het aantal leerplichtige leerlingen over de gemeenschappen – waren de vereiste geactualiseerde gegevens ook nog niet bekend bij de opmaak van het begrotingsadvies. Voor de denataliteitscoëfficiënt was dat bij de opmaak van de initiële begroting wel al het geval. Ook hiervoor viel de geactualiseerde parameter beter uit⁷. Dat levert in vergelijking met de SERV – ramingen bijkomende ontvangsten op ten belope van € 15 mln.

Tenslotte werd in de SERV – raming nog rekening gehouden met een lichte negatieve verrekening in 2004 voor het jaar 2003 (€ 13 mln). Vermits bij de opmaak van de initiële begroting 2004 de ramingen van de nieuwe aangepaste begroting 2003 worden beschouwd als vermoedelijk definitieve ramingen is er in de initiële begroting 2004 voorlopig geen verrekening aangehouden. Dat is overigens ook het geval bij de federale ramingen.

Opbrengst van de verkoop van participaties (KVD)

In het SERV – advies werd voor 2004 geen rekening gehouden met een noemenswaardige opbrengst van de verkoop van participaties, en dat om twee redenen. Ten eerste omdat de verkoop van de participaties in de Vlaamse maatschappij voor watervoorziening (VMW) ten belope van € 75 mln op dat ogenblik nog gepland was voor 2003 (en ook opgenomen in de begroting). En tweede werd – zoals oorspronkelijk ook de bedoeling – de opbrengst van de kapitaalvermindering door de Vlaamse milieuholding (VMH) buiten de begroting gehouden en ondergebracht in de PMV.

De regering heeft de operatie t.a.v. de VMW doorgeschoven naar 2004 (en houdt bovendien rekening met een hogere opbrengst) en de operatie t.a.v. de VMH komt nu in 2004 ten goede aan de algemene begroting. Het gaat uiteraard over eenmalige middelen.

Gewestbelastingen (inclusief leegstandsheffing)

Globaal lopen de ramingen voor de gewestbelastingen in het SERV – advies en de initiële begroting niet zo ver uiteen (in de begroting € 19 mln minder). Er zijn echter belangrijke verschillen voor de afzonderlijke belastingen. De meest opmerkelijke zijn opgenomen in tabel 3.

0,9622 tot 0,9356. Dat heeft een stijging van de solidariteitsbijdrage tot gevolg van € 73,4 mln voor beide gewesten (inflatieaanpassing niet meegerekend).

⁷ Zoals bekend wordt die coëfficiënt gebruikt die het gunstigst uitvalt, al jaren is dat de denataliteitscoëfficiënt van de Franse gemeenschap. Die van Vlaanderen verslecht overigens jaar op jaar.

Het grootste verschil slaat op de onroerende voorheffing (in de begroting – € 57 mln in vergelijking met het SERV – advies). Het verschil is te wijten aan zowel technische parameters, maar ook aan de inschatting van expliciete beleidsparameters.

De raming in het SERV – advies ging uit van een gemiddelde jaarlijkse groei in 2003 – 2004 t.a.v. de effectieve opbrengsten in 2002 van 2 %. De regering hanteert in de initiële begroting op basis van een aantal technische parameters⁸ een gemiddelde jaarlijkse groei in dezelfde periode van 2,11 % t.a.v. het niveau aan inkohieringen in 2002. Dat laatste niveau ligt echter uitgesproken veel lager dan de effectieve opbrengsten die in 2002 werden geboekt: € 112,5 mln tegenover € 143,5 mln effectief geboekte opbrengsten in 2002⁹. Dit uiteenlopend uitgangspunt is al goed voor een negatief verschil in de initiële begroting 2004 t.a.v. het SERV – advies van € 32 mln.

De rest van de negatieve afwijking is het gevolg van een verschillende inschatting van de lastenverlagingen. Zowel in het SERV – advies als in de initiële begroting wordt rekening gehouden met enkele maatregelen op het vlak van de onroerende voorheffing. Het gaat over een tijdelijke vrijstelling voor renovatie en een vrijstelling voor gronden in het Vlaams Ecologisch Netwerk. In het SERV – advies wordt het effect voor 2004 van die maatregelen geraamd op ongeveer € 36.500. In de begrotingsraming is het effect iets kleiner (€ 30.000).

In het SERV – advies werd voor 2004 ook al rekening gehouden met de impact van de geplande lastenverlaging op de gewestelijke onroerende voorheffing t.a.v. ondernemingen. Op grond van oorspronkelijke budgettaire voorzieningen van de regering werd nog uitgegaan van een graduele invoering die in 2004 op jaarbasis zou uitkomen op € 21 mln. Uiteindelijk is voor de uitvoering van het sociaal akkoord afgesproken om de voorgenomen middelen door in te zetten in 2004 en vanaf 2004 een volledige vrijstelling van het gewestelijk aandeel te voorzien (in goedgekeurd programmadecreet, vooralsnog beperkt tot de vennootschappen). De impact daarvan wordt geraamd op € 46 mln, of € 25 mln meer dan in de SERV – raming aangehouden.

Voor de successierechten hanteert het SERV – advies een groei van 4,8 % t.a.v. de vermoedelijke ontvangsten in 2003. Er werd aangenomen dat die vermoedelijke ontvangsten ongeveer € 26 mln hoger zouden liggen dan in 2002. De regering houdt het op een ruimere groei in 2003 (ongeveer € 38 mln), maar voor 2004 wordt slechts rekening gehouden met een groei van 1,91 %. Combinatie van beide factoren geeft voor 2004 een negatief verschil van € 23 mln. De effectieve ontvangsten tot en met november 2003 geven overigens aan dat met

⁸ Onder meer het aandeel van materieel en outillage, de wettelijk voorziene indexaanpassing van het kadastraal inkomen en de verwachte stijging ten gevolge van nieuwe bouwvergunningen.

⁹ De opbrengsten van de onroerende voorheffing vertonen in 2002 inderdaad een bijzonder forse stijging in vergelijking met de vorige jaren, wat wellicht het gevolg is van een versnelde inning. In die zin is de uitgangspositie van € 143,5 mln wellicht overschat. Per eind november 2003 ligt de opbrengst van de onroerende voorheffing onder het niveau van november 2002 (- € 18 mln), maar overstijgt daarmee al het begrote niveau voor het gehele jaar 2003.

een lagere groei rekening valt te houden (slechts € 17 mln meer opbrengsten dan in de vergelijkbare periode 2002).

De opbrengsten van drie belastingen worden door de regering hoger ingeschat dan in de raming van de SERV het geval was.

Voor de schenkingsrechten werd in het SERV – advies uitgegaan van een gemiddelde jaarlijkse groei van 1 % t.a.v. de effectieve ontvangsten in 2002. Bij die raming was nog geen rekening gehouden met de ondertussen in het programmadecreet ingevoerde enige aanslagvoeten van 3 en 7 % voor schenkingen van roerende goederen in plaats van de bestaande progressieve tarieven. Bovendien werd de reeds in juni ingevoerde verlaagde en aangepaste aanslagvoet voor schenking van ondernemingen budgettair neutraal ingeschat. Hetzelfde gold voor de tijdelijke maatregel t.a.v. schenking van bouwgronden. De regering meent dat de stijgende opbrengsten in 2003 samenhangen met die laatste maatregel en rekent bovendien op stijgende opbrengsten ten gevolge van de nieuwe maatregel (terugwinnen van roerende schenkingen naar het buitenland). Het verschil komt uit op € 8 mln. Voor de registratierechten ging het SERV – advies uit een gemiddelde jaarlijkse groei van 3 % t.a.v. het niveau aan effectieve ontvangsten in 2002 (gemeten op 12 maanden). De ramingen van de initiële begroting vertrekken van dezelfde parameters zoals vorig jaar (aantal transacties, gemiddelde verkoopprijs, aandeel laag tarief, extra transacties door hervorming en effect meeneembaarheid). Het aantal transacties wordt evenwel lager ingeschat (iets meer dan 5 % lager), maar er wordt rekening gehouden met een forse stijging van de gemiddelde verkoopprijzen (van 8 tot 11 %). De aldus bekomen raming resulteert in een gemiddelde jaarlijkse stijging t.a.v. het niveau 2002 van 4,3 % of 20 mln meer dan in de SERV - raming. Het ziet er naar uit dat die groei in 2003 in ieder geval niet zal gehaald worden.

Ook de verkeersbelastingen worden duidelijk hoger ingeschat in de initiële begroting, bijkomende ontvangsten ten belope van € 30 mln in vergelijking met de SERV – raming. Er wordt onder meer gerekend op het effect van het autosalon in 2004. Rekening houdend met de effectieve evolutie in 2003 is de raming van de initiële begroting 2004 (€ 705 mln) beslist een haalbare (zelfs matige) hypothese.

Overige algemene middelen

In de SERV – ramingen hanteren we zoals gebruikelijk voor dit soort middelen de regel van de reële nulgroei, met twee uitzonderingen. Posten die het voorwerp zijn van specifieke bepalingen in de BFW (twee dotaties die overigens ook uitsluitend aangepast worden aan de inflatie) en posten die in de lopende begroting (2003) een eenmalig karakter hebben worden geschrapt. Uiteraard wordt geen rekening gehouden met eventuele nieuwe eenmalige maatregelen waartoe de regering heeft beslist. Globaal wijken de ramingen niet zo veel af

(een positief verschil tussen de begroting en de SERV – raming van € 12 mln). Het verschil op de onderdelen is echter veel groter.

Ten eerste heeft de regering haar toevlucht genomen tot een nieuwe – en dit keer vrij substantiële – “activering van onroerende goederen en andere patrimoniumgoederen”. Daarvoor wordt € 75 mln extra ingeschreven t.a.v. de SERV – raming. Voor het overige bleken de gehanteerde hypothesen uit het SERV – advies uitgesproken optimistisch. De begroting scoort ongeveer € 64 mln lager. Meer dan de helft daarvan (ongeveer € 34 mln) is het gevolg van de weggevallen dividenden van de openbare investeringsmaatschappijen. Tot en met 2003 waren dividenden ingeschreven afkomstig van de GIMV, in 2004 zijn die niet voorzien.

Toegewezen ontvangsten

Globaal voorziet de initiële begroting aan inkomsten op de begrotingsfondsen € 22 mln meer dan geraamd in het SERV – advies. Het verschil situeert zich vooral bij het vernieuwingsfonds (een meerontvangst van € 17 mln in vergelijking met de raming van het advies), waarop de inkomsten geboekt worden van de leegstandsheffing voor bedrijfsruimtes en van de opbrengsten van de afgewezen bezwaren van de leegstandsheffing voor woningen en andere gebouwen. Dat laatste is het geval vanaf 1 juli 2002. In de SERV – raming werd de extra opbrengst van die laatste regeling volledig toegeschreven aan de eenmalige inhaaloperatie t.a.v. deze bezwaren. Er moet echter ook nog rekening worden gehouden met de afhandeling van nieuwe afgewezen bezwaren (geraamd op 30 % van het totaal aantal dossiers).

1.2.2 De geconsolideerde instellingen

De eigen ontvangsten van de geconsolideerde instellingen worden in de initiële begroting € 23 hoger ingeschat dan in het advies van de SERV. In tabel 4 maken we daarbij een onderscheid tussen enerzijds de instellingen “MINA - fonds, VIF en VLIF” en de overige geconsolideerde instellingen. Dat onderscheid heeft te maken met de plaats van die eerste groep instellingen in de berekening van de beleidskredieten volgens de methode die de administratie van Financiën daarvoor hanteert.

In onderstaande tabel 4 worden de afwijkingen tussen het SERV – advies en de initiële begrotingen van de verschillende instellingen nader geanalyseerd.

In de oorspronkelijk aan het parlement voorgelegde begroting was er nog een belangrijke afwijking tussen het advies en de initiële begroting voor het Hermesfonds. Die afwijking had te maken met het inschrijven van de federale storting van de terugbetaalde steun in het Beaulieudossier naar Vlaanderen. Het geschil daarover met de federale regering heeft ondertussen een oplossing gekregen (akkoord van 22 september 2003) en er kan worden aangenomen dat die terugbetaling nog in 2003 zal geregeld worden. De regering heeft in die

zin dan ook een amendement ingediend zowel voor 2003 (in plus) als voor 2004 (in min). Het is niet onbelangrijk er op te wijzen dat in het akkoord van 22 september is afgesproken dat onder meer deze middelen zullen aangewend worden voor de extra schuldafbouw waartoe ook Vlaanderen zich t.a.v. de federale regering heeft verbonden. Volgens de begrotingsvooruitzichten van 2003 worden die middelen gereserveerd en beschikbaar gesteld in 2004 voor de uitgaven op het Hermesfonds.

Tabel 4 eigen ontvangsten 2004 op de geconsolideerde instellingen, afwijkingen
SERV – advies versus initiële begroting 2004 (in € mln)

	advies	initiële begroting	afwijking
MINA - fonds, VIF, VLIF			11
MINA - fonds	348	354	6
VIF	83	89	7
VLIF	2	0	-1
overige geconsolideerde instellingen			12
zorgfonds	106	107	1
DAB loodswezen	77	64	-13
hermesfonds	5	1	-4
ovam	21	32	10
vdab	87	85	-2
kind en gezin	92	89	-3
vfsiph	37	37	0
vito	18	20	2
vrt	125	135	10
overige	67	79	11

1.3. Verwachte bijsturingen bij de eerstkomende budgetcontrole

De Vlaamse regering en de federale regering hebben hun respectievelijke begrotingen afgewerkt op een verschillend tijdstip. Daardoor kon de federale regering ook gebruik maken van meer recente ramingen van het INR die waren meegedeeld in een nieuw aangepast economisch budget voor 2004 (oktober 2003). De parameters voor inflatie in 2003 en 2004 weken meer in het bijzonder af. Dat is aanleiding tot afwijkende ramingen voor de gedeelde en samengevoegde belastingen. Het rekenhof heeft in zijn verslag over de begroting 2004¹⁰ daar uitgebreid toelichting bij gegeven. Het rekenhof stelt een verschil vast van ongeveer € 76 mln. Daarnaast wordt ook aangegeven dat de Vlaamse begroting ruimschoots onder de raming van de federale overheid blijft voor de gewestelijke belastingen die nog altijd geïnd worden door de federale overheid en maandelijks worden doorgestort naar de Vlaamse gemeenschap. Ook

¹⁰ Vlaams parlement stuk 16 (2003 – 2004) nr. 1.

daarbij stelt het rekenhof een verschil vast van iets meer dan € 64 mln. Er wordt dan ook besloten dat de Vlaamse regering bij de opmaak van de begroting 2004 “erg voorzichtig” is geweest.

Er zijn dus redenen om aan te nemen dat de eerstvolgende budgetcontrole ook effectief aanleiding zal kunnen geven tot bijkomende middelen in vergelijking met de initiële ramingen.

Vraag is of deze extra ontvangsten ook bij een nieuwe begrotingscontrole zullen kunnen bevestigd worden. Achtereenvolgens komen aan bod: de samengevoegde en gedeelde belastingen, de gewestbelastingen en de overige middelen.

1.3.1 De samengevoegde en gedeelde belastingen (middelen BFW)

De hogere gemiddelde inflatie voor 2003 is een feit. Tegenover een hypothese van 1,3 % staat een effectieve gemiddelde inflatie in 2003 van 1,59 %.

Dat op zich is al aanleiding tot bijkomende middelen in 2003 in vergelijking met de aangepaste Vlaamse begroting voor 2003. De federale overheid zal dus in 2003 meer middelen doorstorten dan geraamd in de Vlaamse begroting: € 33 mln¹¹. De effectieve doorstorting in 2003 wordt echter ook nog beïnvloed door de verrekening voor 2002, de definitieve gegevens leiden tot een lagere verrekening dan wat de Vlaamse regering in haar eigen ramingen heeft opgenomen. Dat geeft een verschil van € 25 mln waardoor uiteindelijk in 2003 op het einde van de rit de Vlaamse gemeenschap in vergelijking met de geraamde begrotingscijfers € 8 mln meer zal ontvangen. Het verschil is dus niet bijster groot (maar bij krappe budgettaire marges altijd meegenomen).

Door de hogere inflatie van 2003 wordt het basisbedrag waarop de dotatie voor 2004 wordt berekend verhoogd. Dat basisbedrag is uiteraard ook – tenminste voor de overgedragen PB – bepaald door de reële groei van het BNI. Zowel de Vlaamse regering als de federale regering gaan voor 2003 uit van 2 %. Daarbij wordt zoals in 2002 gerekend op een uitgesproken positief ruilvoeteffect bij een BBP – groei tegen constante prijzen van 1 %¹². Rekening houdend met de forse wisselkoerswinst van de euro tegenover de dollar en de evolutie van de grondstoffenprijzen lijken er geen redenen te zijn om te twijfelen aan deze hypothese. Recente prognoses geven voorts aan dat de groei van 1 % voor 2003 haalbaar is.

¹¹ Dat bedrag is overigens ook wel beïnvloed (naar beneden) door enkele verschillen voor andere parameters, namelijk de berekening van de negatieve term (de compensatie op de gewestelijke PB voor de bijkomende gewestbelastingen van Lambermont) en op de leerlingenverdeling.

¹² In 2002 kwam het gecombineerd effect van ruilvoet en saldo van de primaire inkomens uit op een verschil van 1,3 % - punt. Bij een BBP – groei tegen constante prijzen van 0,7 % werd een reële BNI – groei bekomen van 2 % (overigens iets hoger dan het definitief aanvaarde cijfer voor de berekening in het kader van de BFW).

Het ziet er dan ook naar uit dat de aangepaste federale ramingen voor 2003 de eerstkomende maanden minstens zullen bevestigd worden. Voor de eerstkomende budgetcontrole kan dat al in rekening worden gebracht.

De federale begroting voor 2004 rekent voor de samengevoegde en gedeelde belastingen met een gemiddelde inflatie van 1,4 % en een reële BNI – groei van 2,1 %. De reële BNI – groei gaat uit van een BBP – groei van 1,8 % waarop bijkomend nog kan gerekend worden op een positief effect van 0,3 % - punt ten gevolge van verdere ruilvoetverbetering en het saldo van de primaire inkomens.

Het ziet er naar uit dat deze hypothesen niet ten gronde zullen tegengesproken worden, meer recente ramingen bevestigen deze verwachtingen¹³. Voorlopig hanteren we deze ramingen dan ook voor een eerste voorafbeelding van de begrotingscontrole voor 2004.

In de raming van de economische groei die van belang is voor de middelen van de gewesten en de gemeenschappen speelt de groei van het BBP in constante prijzen een belangrijke rol, maar even belangrijk (en soms zelfs belangrijker) is de evolutie van de ruilvoet en van het saldo van de primaire inkomens. Beide componenten bepalen immers naast het BBP mee het reële BNI. Afwijkingen tussen de conjunctuurinstituten zijn wat dat betreft dikwijls belangrijker dan voor het BBP zelf. Dat maakt de raming voor de gedeelde en samengevoegde belastingen onzekerder. Voor 2003 lijkt het niet uitgesloten dat het verschil tussen de groeivoet van het BNI en het BBP opnieuw op het niveau van 2002 ligt (1,3 % in plaats van de nu aangehouden 1 %). Voor 2004 is een verdere positieve afwijking (van 0,3 %) blijkens sommige voorspellingen minder evident¹⁴. Voorlopig houden we het zowel voor 2003 als voor 2004 op de hierboven geciteerde groeicijfers. Een aanpassing van 0,1 % - punt voor 2003 heeft in 2004 een effect van € 16 mln, eenzelfde aanpassing in 2004 heeft een effect van € 8 mln in 2004.

Tenslotte wijzen we nog op een belangrijke afspraak van de regeringen over de aanpassing van de parameters. In uitvoering van een regeling uit 1995 werden telkens bij het beschikbaar komen van meer recentere ramingen van het BNI door het INR de berekeningen voor de samengevoegde en gedeelde belastingen in het afgelopen jaar (definitieve berekeningen) en in het lopend jaar aangepast met die recentere parameters. Vorig jaar heeft dat aanleiding gegeven tot forse negatieve aanpassingen aan de middelen die de Vlaamse regering voor 2003 in haar initiële begroting had opgenomen¹⁵. Op het overlegcomité van 22 september 2003 hebben de verschillende regeringen afgesproken om aan die regel een einde te stellen en op die manier te vermijden dat er nog onverwachte aanpassingen nodig zijn op grond van nieuwe ramingen van het BNI. De afspraak is nu dat ramingen na maart in het jaar (t + 1) voor

¹³ Dexia, 24 november 2003: een groei van 2 % voor het BBP en een inflatie van 1,8 %.

¹⁴ Prognose van de Europese commissie : een verschil van – 0,7 %.

¹⁵ Het mechanisme, de daarbij gevoerde discussies en de gevolgen werden toegelicht in het evaluatierapport van 15 januari 2003.

het jaar (t) geen gevolgen meer hebben op de berekeningen voor de jaren na het jaar (t). In het bijzonder is voor het jaar 2002 de reële BNI – groei in de loop van maart geraamd op 1,83 %. Dat cijfer is definitief verworven en achteraf aangepaste groeicijfers hebben geen invloed mee op de middelentoewijzingen vanaf 2003. Dat heeft als gevolg dat de meer recente INR – raming van oktober 2002 met een groeicijfer van 1,98 % niet wordt gebruikt voor de berekeningen in 2003 en volgende jaren.

1.3.2 De gewestbelastingen

Rekening houdend met de opbrengsten in 2003 (gemeten tot en met november) zijn enige aanpassingen aan de initiële ramingen te overwegen. Het lijkt evenwel niet aangewezen om daarbij zomaar de optimistische verwachtingen van de federale raming over te nemen als voorafbeelding van de komende begrotingscontrole. De opbrengst van de verkeersbelasting kan inderdaad wel worden opgetrokken, waardoor de opbrengst op het niveau komt van de initiële federale raming. Rekening houdend met het te verwachten niveau aan opbrengst voor de onroerende voorheffing in 2003 is ook op die rubriek wellicht rekening te houden met een hogere opbrengst, tenminste in de hypothese dat de weerslag van de genomen maatregelen op het oorspronkelijk geraamde niveau blijft. Voor enkele andere rubrieken is een stabilisatie of een vermindering t.a.v. het initieel vooropgezette niveau te verwachten, in het bijzonder rekening houdend met de evolutie in 2003. Dat is met name het geval voor de successierechten en de registratierechten. Voor die laatste is misschien wel een stijgend aantal transacties ten gevolge van de verbeterde conjunctuur te verwachten, maar de evoluties in 2002 – 2003 zijn niet van die aard om al te optimistische verwachtingen aan te houden. Een bescheiden groei op korte termijn is wel realistisch.

Globaal (en per saldo) voorzien we voor de gewestbelastingen bij de komende begrotingscontrole een lichte stijging in vergelijking met de initiële raming, namelijk € 16 mln.

1.3.3 De overige middelen

Voor de rest van de middelen (zowel op de algemene begroting als op de geconsolideerde instellingen) houden we voorlopig de oorspronkelijke ramingen van de begroting aan. Er zijn geen redenen op dit ogenblik om die ramingen bij te sturen. Dat impliceert dan wel dat de voorgenomen verkoop van patrimonium (€ 75 mln) en de verkoop van participaties (€ 175 mln) ook effectief doorgang vinden.

Bij de overige middelen valt wel rekening te houden met extra (en nog niet in de initiële begroting opgenomen) middelen uit het akkoord van 22 september 2003¹⁶. Het akkoord gaat in essentie over de begrotingsdoelstellingen die de gewesten en gemeenschappen in 2003 –

¹⁶ Zie voor een toelichting bij het akkoord Vlaams parlement stuk 13 (2003 – 2004) – nr. 1- A, p. 59 – 60.

2004 moeten halen. Voor een bespreking daarvan zie verder. In dat kader zijn er ook enkele afspraken geregeld die een effect hebben op de middelen.

Twee elementen zijn daarbij aan de orde:

- in 2004 zullen de gewesten € 75 mln ontvangen van de gerealiseerde opbrengsten van de fiscale amnestiemaatregel. Het bedrag zal over de gewesten verdeeld worden volgens de verdeling van de opbrengst van de successierechten over de periode 1993 – 2002. We ramen dat voorlopig op iets meer dan 53 % of een aandeel van 40 mln. Die bijkomende opbrengst moet ingezet worden om de schuld verder af te bouwen;
- een aantal geschillen hebben een oplossing gekregen en op grond daarvan ontvangen de gewesten en gemeenschappen bijkomende middelen ten belope van € 88,33 mln. De Vlaamse gemeenschap krijgt daarvan € 56,39 mln. Het gaat over het aandeel van Vlaanderen in de verkoop van het RAC en de doorstorting van de teruggevorderde Beaulieusteun. De middelen voor het eerste dossier werden al voor € 15 mln begroot in 2003. Hetzelfde geldt voor de verwachte opbrengsten van het Beaulieudossier. Van extra middelen in 2004 is er dan ook geen sprake meer. De Vlaamse regering heeft er zich wel toe geëngageerd om voor een gelijkaardig bedrag een extra inspanning te doen voor schuldfbouw in 2004.

1.3.4 Globale verwachte bijsturing bij de eerstvolgende begrotingscontrole

In tabel 5 is het globale resultaat van de verwachte bijsturingen aan de middelenramingen voor de eerstvolgende begrotingscontrole 2004 samengevat. We ramen voorlopig extra middelen op de totale geconsolideerde begroting 2004 van € 133 mln. Een groot deel daarvan kan echter niet ingezet worden voor extra uitgaven. € 40 mln van die bijkomende middelen moeten volgens het akkoord met de federale overheid en de andere deelgebieden sowieso ingezet worden voor het realiseren van extra inspanningen voor de begrotingsdoelstellingen. De begrotingsaanpassing zou voor bijkomende uitgaven een extra opleveren van € 93 mln.

Tabel 5 ontvangsten 2004, voorafbeelding van de begrotingscontrole (in € mln)

	2004		
	initiële begroting	bc voorafbeelding	afwijking
algemene begroting	17.920	18.053	133
middelen BFW	13.765	13.840	75
KVD	175	175	0
overdrachten institutionele overheid	0	0	0
gewestbelastingen	2.922	2.938	16
dotatie kijk - en luistergeld	469	471	2
overige - algemene middelen	485	485	0
extra middelen akkoord 22/09/2003		40	40
aandeel fiscale amnestieopbrengst		(40)	(40)
aandeel RAC - verkoop		(0)	(0)
Beaulieusteun		(0)	(0)
toegewezen ontvangsten	105	105	0
ESR - geconsolideerd *	18.836	18.969	133
algemene begroting	17.920	18.053	133
KVD	-175	-175	0
overdrachten institutionele overheid	0	0	0
eigen ontvangsten MINA - fonds, VIF, VLIF	444	444	0
eigen ontvangsten overige instellingen	648	648	0

2. De raming van de uitgaven in de begroting 2004

Parallel met het begrotingsadvies van juli 2003 bespreken we de uitgaven op de begroting volgens verschillende categorieën: begrotingsuitgaven (op de algemene begroting), beleidskredieten en betalingskredieten en tenslotte de geconsolideerde uitgaven volgens de regels van ESR – 95¹⁷. De algemene toelichting bij de begroting¹⁸ bevat die geconsolideerde raming nog niet. Op basis van de begrotingen van de verschillende instellingen¹⁹ is het wel mogelijk om de geconsolideerde ontvangsten (volgens het principe van ESR – 95) samen te stellen.

¹⁷ De precieze draagwijdte en de inhoud van deze verschillende categorieën: zie evaluatierapport januari 2003 en begrotingsadvies juli 2003.

¹⁸ Vlaams parlement, stuk 13 (2003 – 2004) – nr. 1-A.

¹⁹ Vlaams parlement stuk 15 (2003 – 2004) – nr. 1, inclusief bijlagen.

2.1. Vergelijking SERV – raming met de ramingen van de initiële begroting 2004 – algemeen

In tabel 6 wordt naast een overzicht van de begrotingskredieten en ramingen voor de meest recente aangepaste begroting 2003 (goedgekeurd in december door het parlement) een vergelijking gemaakt tussen de ramingen in het SERV – advies en de vooruitzichten in de initiële begroting 2004.

De onderliggende verklaringen voor de afwijkingen worden meer in detail geanalyseerd in hoofdstuk 3 van dit rapport. We beperken ons hier tot de grote posten.

De ingeschreven ESR – uitgaven in de initiële begroting 2004 liggen € 173 mln hoger dan wat in het SERV – advies geraamd werd bij ongewijzigd beleid. Zoals bekend stelde het SERV – advies van juli voorop dat op die raming ongewijzigd beleid een structurele ingreep op het niveau van de geconsolideerde uitgaven nodig was van € 267 mln, tenminste indien de Vlaamse begroting de vooropgezette begrotingsdoelstellingen wil realiseren. De uiteindelijke goedgekeurde begroting gaat duidelijk de andere richting uit. Het niveau aan begrote geconsolideerde uitgaven ligt zelfs € 173 mln hoger. Die stijging wordt wel gecompenseerd door extra ontvangsten in de initiële begroting in vergelijking met de raming uit het SERV – advies (+ € 147 mln) en bovendien is er nog enig extra door lagere intresten (+ € 9 mln). Gecumuleerd komt de afwijking tussen de initiële begroting en de doelstelling die de SERV in zijn advies vooropstelde uit op € 284 mln²⁰.

De beleidskredieten (geven het effectieve plafond aan van de toelaatbare verbintenissen die de regering mag aangaan in de loop van 2004) liggen € 20 mln lager dan wat geraamd werd bij ongewijzigd beleid. Gecombineerd met de hogere middelen en de lagere intresten zou men kunnen stellen dat de regering op het niveau van de beleidskredieten grotendeels de vooropgestelde ingreep heeft benaderd²¹. Men mag echter niet vergeten dat die beleidskredieten in 2004 mede gefinancierd worden met ruime eenmalige middelen ten belope van € 250 mln. Daar staat wel tegenover dat ook langs de zijde van de beleidskredieten zelf een belangrijk pakket in principe eenmalige kredieten zijn ingeschreven²². In het algemeen kan gesteld worden dat op het niveau van de beleidskredieten (gemeten volgens de definitie die de administratie daaraan geeft) de voorgestelde ingreep beter wordt benaderd dan op het niveau van de geconsolideerde uitgaven.

²⁰ 267 – 147 – 9 + 173.

²¹ Er blijft nog een verschil van € 91 mln (267 – 147 – 9 – 20).

²² Daaronder kunnen principe vallen: € 25 mln van het werkgelegenheidsakkoord, € 75 mln van het economisch relancebeleid, € 124 mln participatie in de BAM, € 25 mln participatie in PMV voor technologie en innovatie en € 50 mln voor rioleringswerken. Het staat echter vast dat een niet onbelangrijk deel van wat daarmee in 2004 zal opgezet worden niet als eenmalig kan worden beschouwd en in de volgende jaren de reguliere begrotingsmiddelen zal belasten.

Tabel 6 uitgaven 2003 - 2004, SERV – advies versus initiële begroting 2004 (in € mln)

	2003	2004		afwijking	
	aangepaste begroting (a)	advies (b)	initiële begroting (c)	groei 2004/2003 (c-a)	afwijking begroting/advies (c - b)
algemene begroting	17.401	18.155	17.908	506	-247
reële groei		3,35%	1,79%		
intresten	139	115	107	-33	-9
aflossingen	163	172	172	8	0
primaire uitgaven	17.099	17.868	17.630	531	-239
beleidskredieten	17.987	18.370	18.350	363	-20
reële groei		1,17%	0,91%		
betalingskredieten	18.087	18.507	18.781	694	274
reële groei		1,84%	2,71%		
ESR - geconsolideerd	18.695	19.259	19.432	737	173
reële groei		2,12%	2,81%		
algemene begroting	17.401	18.155	17.908	506	-247
aflossingen (excl Alesh)	-143	-143	-167	-24	-24
dotaties geconsolideerde instellingen	-3.992	-4.307	-3.895	97	412
KVD	-67	-1	-152	-85	-150
uitgaven geconsolideerde instellingen*	5.558	5.624	5.783	225	158
correctie pensioenfonds	-5	-5	-5	0	0
correctie Alesh	-57	-64	-40	17	24

* uitgaven op de instellingen excl. begrote aflossingen, KVD, overdrachten naar begroting en reservevorming/belaste ok

Op het niveau van de algemene uitgavenbegroting lijkt er wel sprake te zijn van een forse ingreep. Niettegenstaande de algemene begroting in vergelijking met het SERV – advies kan beschikken over extra ontvangsten van € 299 mln blijven de totale uitgaven in de initiële begroting € 247 mln onder het niveau dat in het advies van juli geraamd werd bij ongewijzigd beleid. De draagwijdte daarvan wordt nader geanalyseerd in hoofdstuk 3. De tabel 6 geeft in ieder geval al aan dat een belangrijke verklaring ligt bij de dotaties vanuit de algemene begroting t.a.v. de verschillende geconsolideerde instellingen en het daarmee samenhangend interen op de reserves. Niettegenstaande de begrote uitgaven op de geconsolideerde instellingen in de initiële begroting € 158 mln hoger zijn dan in de SERV – raming zijn de opgenomen dotaties aan diezelfde instellingen € 412 mln lager dan wat de SERV in juli raamde.

2.2. Verwachte bijsturingen bij de eerstkomende budgetcontrole

We nemen aan dat de huidige regering nog een begrotingscontrole zal voorbereiden. Of die ook effectief nog door het huidige parlement kan worden goedgekeurd is vooralsnog niet duidelijk. Hoe dan ook mogen we er vanuit gaan dat die begrotingscontrole van een beperkte omvang zal zijn.

Voorlopig veronderstellen we dat de macro-economische parameters niet wijzigen. Voor de uitgavenbegroting gaat dat vooral over de gemiddelde inflatie en de stijging van de gezondheidsindex. We blijven er vanuit gaan dat er in 2004 geen indexsprong komt²³.

Daarnaast heeft de regering er zich wel al toe verbonden om in het kader van de ondernemingsconferentie het oorspronkelijk voorziene krediet voor het “economisch relanceplan” van € 75 mln op te trekken tot € 114 mln. Bij hypothese veronderstellen we dat van die stijging (€ 39 mln) een deel kan opgevangen worden door het wegvallen van de nu voorziene kredieten voor de dienstencheques ten belope van ongeveer € 13,7 mln (die voortaan volledig door federaal zouden gedragen worden). Extra zou er dus € 25,3 mln bijkomen.

Verder is elk jaar rekening te houden met bijkredieten voor de vorige jaren. We ramen die op 15 mln. En tenslotte heeft de regering zelf bij de toelichting op diverse begrotingsposten verwezen naar mogelijke extra kredieten die naar aanleiding van de begrotingscontrole zullen geëvalueerd worden. We voorzien daar voorlopig een beperkte reserve voor om dat op te vangen van € 25 mln.

Voorts nemen we aan dat de regering de voorgenomen conjunctuurreserve van € 38,3 mln ongemoeid laat.

Globaal zouden deze aanpassingen de uitgaven verhogen met € 67 mln.

²³ De initiële begroting 2004 voorziet niettemin toch een provisioneel krediet voor de indexaanpassingen van € 24 mln. In de aangepaste begroting 2003 is daarvoor € 13,46 mln voorzien. Dat volstaat niet om de aanpassing vanaf juli te financieren. Op 12 december 2003 heeft de regering een herverdelingsbesluit voor dit provisioneel krediet goedgekeurd van € 67,1 mln, wat dus impliceert dat bovenop het ingeschreven krediet er nog € 53,6 mln extra nodig is (daarvoor wordt gebruik gemaakt van het overgedragen krediet op deze begrotingspost).

3. Saldi, begrotingsnormen en schuldontwikkeling

3.1. De begrotingsdoelstellingen

Zoals al toegelicht in de evaluatienota van januari 2003 en in het advies van juli 2003 moeten gewesten en gemeenschappen voortaan voldoen aan begrotingssaldi die berekend worden volgens de regels van het Europese stabilisatiepact. In het bijzonder impliceert dat een begrotingsnorm die te vergelijken is met de saldi op de volledig geconsolideerde begroting, dus naast de algemene begroting ook de begrotingen van de verschillende instellingen.

Dat principe is al in de loop van 2002 aanvaard en toegepast, zij het in 2002 in een overgangsregeling.

Er bleef nog wel een discussiepunt over, met name de precieze interpretatie van de begrotingsdoelstellingen die in het akkoord van december 2000 waren vastgelegd. Het is bekend dat in dat akkoord voor alle gewesten en gemeenschappen te samen een vereist vorderingenoverschot wordt vooropgezet. Dat globale vorderingenoverschot is de som van de oorspronkelijke HRF – doelstellingen die voor ieder deelgebied afzonderlijk waren bepaald en een gezamenlijke restfactor (€ 275,2 mln) die in principe moest samenvallen met de zogenaamde “code 8 – verrichtingen” (deelnemingen en kredietverleningen).

De nieuwe afspraken beoogden een begrotingsdoelstelling voor de totaliteit van gewesten en gemeenschappen die overstemt met het gezamenlijk vorderingenoverschot, waarin ook die restfactor over de afzonderlijke deelgebieden werd verdeeld.

De gewesten betwistten tot nu toe zowel de hoogte als de verdeling daarvan. Daarover is op het overlegcomité van 22 september 2003 een akkoord gesloten. Dit akkoord slaat overigens niet alleen op de interpretatie van de overeenkomst van december 2000 maar heeft ook een regeling opgeleverd voor de vraag van de federale regering aan de gewesten en gemeenschappen om bijkomende inspanningen te doen op het vlak van de schuldafbouw.

Wat houdt het akkoord van 22 september voor de begrotingsdoelstellingen in?

Ten eerste aanvaardden de gewesten en de gemeenschappen de strikte toepassing van het akkoord van december 2000. Ze zullen dan ook aan het vooropgestelde vorderingensaldo voldoen met inbegrip van de correctie bovenop de oorspronkelijk vastgestelde saldi door de HRF. In 2003 wordt die correctie volledig toegepast en het totale bedrag van € 275,2 wordt over de gewesten verdeeld volgens de verdeling van de effectieve realisaties voor de “code 8 – verrichtingen” in de periode 1999 – 2002. Vanaf 2004 wordt die correctie teruggebracht tot het niveau dat in 2002 in de nationale rekeningen door het INR werd aanvaard, met name € 128 mln, op dezelfde manier te verdelen over de gewesten.

Ten tweede zullen de gewesten en gemeenschappen in 2004 hun oorspronkelijke saldi exclusief de verdeling van de deelnemingen en kredietverleningen naar boven aanpassen. In geval van de gewesten met respectievelijk 75 mln (ter financieren met hun aandeel in de opbrengst van de fiscale amnestie) en met € 147 mln (waarvan 46 % voor Vlaanderen, 40 % voor Wallonië en 14 % voor Brussel). De gewesten en gemeenschappen verhogen hun begrotingsdoelstelling met € 88,33 mln (te financieren met wat federaal zal doorstorten in het kader van de oplossing van een aantal geschillen²⁴). Op te merken valt dat in 2004 de vermindering van de correctie voor de “code 8 – verrichtingen” geneutraliseerd wordt.

Toegepast op de Vlaamse gemeenschap geeft dat als begrotingsdoelstellingen voor 2003 – 2004 de onderstaande bedragen. Daarbij is aangenomen dat Vlaanderen ongeveer 53 % ontvangt van de opbrengst van de fiscale amnestie en dat het Vlaamse gewest van de correctie voor de “code 8 – verrichtingen” (KVD) 43 % voor zijn rekening moet nemen.

Tabel 7 de begrotingsdoelstellingen 2003 – 2004 na het akkoord van 22 september 2003 (in € mln)

	2003	2004
oorspronkelijke HRF - norm (a)	325	307
correctie KVD	275	128
aandeel Vlaanderen %	43%	43%
extra Vlaanderen (b)	120	56
bijkomende inspanningen (c)		164
aandeel in € 75 mln		(40)
aandeel in € 147 mln		(68)
aandeel in € 88,33 mln		(56)
begrotingsdoelstelling (=a + b + c)	444	527

3.2. De saldi en de afstemming met de begrotingsnormen

In principe is vanaf 2003 de toetsing van de begrotingen aan de begrotingsnorm te doen op basis van een volledig geconsolideerde benadering. Omdat daarbij moet rekening worden gehouden met de voorschriften van ESR - 95 is een dergelijke oefening niet zonder problemen. Dat geldt in het bijzonder voor de effectieve realisaties die uiteindelijk de ultieme toets zijn. Op het niveau van de begrotingen is er eerder sprake van een voorafbeelding. Niettemin heeft dergelijke oefening zijn belang omdat op die manier wordt aangegeven wat er aan inspanningen zal nodig zijn om uitgaande van de begrotingsvooruitzichten de

²⁴ Zie hierboven. Vlaanderen krijgt daarvan en moet daarmee de begrotingsdoelstellingen aanpassen met € 56,35 mln, Wallonië € 24,16 mln, de Franse gemeenschap € 7,79 mln en de Duitstalige gemeenschap € 0,02 mln.

vooropgestelde begrotingsdoelstellingen te halen. Want reeds voor 2002 en 2003 is gebleken dat volledige realisatie van de begrotingsvooruitzichten niet verzoenbaar is met de vooropgezette doelstellingen (zie daarvoor advies van juli 2003).

In de algemene toelichting bij de begroting maakt de regering een eerste eigen toetsing. Daarbij is geen volledig geconsolideerde berekening in de strikte zin beschikbaar. In punt 3.2.1 bespreken we eerst die toetsing (zowel voor 2003 als voor 2004). In een volgend punt maken we op basis van een volledige geconsolideerde benadering een meer uitgewerkte toets.

3.2.1 De toetsing van de regering

De toetsing die de regering hanteert in de algemene toelichting²⁵ is in essentie nog altijd gebaseerd op de algemene begroting aangevuld met enige correcties die de geconsolideerde berekening benaderen. Eén van die correcties heeft eerder het karakter van een doelstelling over de uitvoering van de begroting dan dat ze afgeleid is van de eigenlijke officiële begrotingsvooruitzichten die aan het parlement worden voorgelegd. In plaats van te vertrekken van de eigenlijke begrotingen van de verschillende te consolideren instellingen stelt de regering het maximaal tekort voorop dat die instellingen mogen realiseren. Dat tekort staat gelijk met de maximaal toegelaten afbouw van de bestaande reserves bij die instellingen.

Bovendien wordt nog een tweede doelstelling t.a.v. de uitvoering van de begroting vooropgezet. Er wordt namelijk opnieuw aangenomen dat 1 % van de beschikbare begrotingskredieten op de algemene begroting niet zal aangewend worden. Zonder die onderbenutting is er geen overeenstemming met de begrotingsnorm.

De regering heeft tenslotte de afstemming van de begroting op de begrotingsnorm nog toegepast zonder rekening te houden met de resultaten van het akkoord dat op 22 september werd afgesloten. Dat betekent zowel voor 2003 als voor 2004 een forse onderschatting van het vereiste overschot.

In tabel 8 wordt de normtoetsing zoals door de regering aan het parlement voorgelegd samengevat.

Op grond van die toetsing komt de regering tot de conclusie dat zowel in 2003 als in 2004 Vlaanderen nog enige ruimte heeft boven op de vereiste begrotingsdoelstellingen van de HRF, respectievelijk € 9 en 13 mln. Na de afspraken in het overlegcomité op 22 september is die conclusie uiteraard volledig achterhaald. Zowel in 2003 als in 2004 ligt de lat hoger, in 2004

²⁵ Zie Vlaams parlement stuk 13 (2003 – 2004) – nr. 1-A p. 44.

zijn er daarvoor wel nog bijkomende middelen beschikbaar om aan de hogere doelstellingen te voldoen.

Maar afgezien daarvan zijn er nog enige andere bedenkingen bij de gepresenteerde toetsing. Zowel voor 2003 als 2004 gaat de regering ervan uit dat bovenop de eigen bijdrage vanuit de begroting voor Alesh er een bijdrage in de schuldaflossing door derden (sector en subsidies federale overheid na verrekening van het intrestdifferentieel) zal zijn van ongeveer € 68 mln in 2003 en € 49,5 mln in 2004. In vergelijking met de effectief gerealiseerde bijdrage in 2002 (€ 36,5 mln) is dat een forse stijging. Zeker voor 2003 is een lager bedrag in rekening te brengen. Bovendien heeft de regering via een amendement in het parlement de vrijwillige bijdrage aan Alesh in 2004 fors verminderd (van € 16,7 mln tot € 4,2 mln ter compensatie van bijkomende middelen voor het Fonds voor de gehandicapten).

We merken hierbij op dat bij deze problematiek nog geen rekening is gehouden met de ondertussen besliste overname van de Alesh – schuld door de gewestelijke huisvestingsmaatschappijen²⁶. Inzet van deze beslissing was de vermindering van de Belgische overheidsschuld tot onder de 100 % - drempel, nog voor het einde van 2003. Door de schuld over te dragen aan de gewestelijke huisvestingsmaatschappijen verdwijnt deze schuld uit de overheidsschuld. Ter compensatie daarvan moeten de gewestelijke huisvestingsmaatschappijen niet langer de annuïteiten die zij van de lokale huisvestingsmaatschappijen ontvangen doorstorten naar Alesh. Voor de Vlaamse begroting zelf verandert dat niet veel omdat sowieso al het grootste deel van de financiële lasten van deze schuld gedragen werd door de huisvestingssector. Daarboven op kwam er nog een beperkte tussenkomst van de federale overheid, die tot nu toe als een intrestsubsidie werd toegekend aan Alesh als compensatie voor het verzaken van fiscale voordelen bij uitgifte van leningen in het verleden. In 2003 bedroeg die federale dotatie aan Alesh ongeveer € 25 mln. Binnen Alesh werd die subsidie onder de gewesten verdeeld volgens het oorspronkelijke aandeel in de schulden en in mindering gebracht op hun uitstaande schuld bij Alesh. Vlaanderen had daar ongeveer € 7 tot € 8 mln van. Bij de schuldovername is nu afgesproken dat die intrestsubsidie in één keer wordt toegekend aan de gewesten. Vlaanderen zou op die manier € 137 mln ontvangen. Er is aangekondigd dat dit bedrag zal doorgestort worden naar de Vlaamse huisvestingsmaatschappij.

Voor het berekenen van het vorderingensaldo van Vlaanderen heeft die operatie wel gevolgen. Doordat de Alesh – schuld uit de overheidsrekening verdwijnt zal voortaan het INR (en ook de HRF) geen rekening meer houden met de afbouw van de schuld. Van een zogenaamde Alesh – correctie om het vorderingensaldo te bepalen zal geen sprake meer zijn. Alle bijdragen die vanuit de begroting gebeuren naar de Vlaamse huisvestingsmaatschappij voor deze schuld tellen voortaan gewoon mee als uitgave en belasten het vorderingensaldo. In 2003 was nog

²⁶ Akkoord van 18 december 2003. De schuld is echter maar gedeeltelijk overgedragen, vermits de Waalse huisvestingsmaatschappij een deel van de "Waalse" schuld (€ 850 mln) nog niet heeft overgenomen.

een bijdrage begroot van bijna € 20 mln, in 2004 van € 4,2 mln. In 2001 – 2002 is echter niets bijgedragen, we nemen aan dat het ook het geval was in 2003. Hoe dan ook zal in 2004 de regering er rekening moeten mee houden dat de nu begrote Alesh – correctie van € 66 mln niet voorhanden zal zijn.

Het meest essentiële is echter de haalbaarheid van de twee doelstellingen die worden vooropgezet: enerzijds het maximaal tekort op de DAB en VOI en de onderbenutting van 1 %. Dat die haalbaarheid niet zo maar een evidentie is wordt ten overvloede geïllustreerd met de maatregelen die de minister van begroting vanaf augustus 2003 heeft genomen en de discussie die daarover in het Vlaams parlement is gevoerd.

Het is dan ook te betreuren dat bij de toelichting terzake geen enkele indicatie wordt gegeven over de draagwijdte van die vooropgezette doelstellingen. Op vraag van het parlement heeft het rekenhof op basis van gegevens van de administratie daarover wel een nota neergelegd in de commissie²⁷.

Tabel 8 de afstemming van de begroting 2003 – 2004 op de begrotingsnormen, toetsing van de regering (in € mln)

	2003	2004
algemene begroting		
ontvangsten	17.403	17.920
uitgaven	17.401	17.910
begrotingssaldo	1	10
correcties		
schuldaflossingen excl Alesh	142	166
reservering pensioenfonds	5	5
maximaal tekort DAB en VOI (excl zorgfonds)	-169	-110
reservering zorgfonds	39	27
Alesh - correctie	88	66
netto KVD	53	-24
		KVD - ontvangsten
		-(175)
		KVD - uitgaven participaties
		(45)
		KVD – overige uitgaven
		(8)
totale correcties	158	131
saldo	160	141
onderbenutting (1 %)	174	179
saldo na onderbenutting	334	320
HRF - norm	325	307
verschil	9	13

²⁷ Zie Vlaams parlement verslag van de commissie stuk 15 (2003 -2004) – nr. 10 p. 83 – 85.

3.2.2 Een meer uitgewerkte toetsing

Integratie van de algemene begroting met de begrotingen van de te consolideren DAB's en VOI²⁸ maakt het mogelijk een voorafbeelding te maken van het ESR – vorderingensaldo op basis van de begrotingsvooruitzichten. Een dergelijke voorafbeelding houdt uiteraard geen rekening met doelstellingen over de uitvoering van de begroting.

Deze analyse is opgenomen in tabel 9. Daarin is naast de analyse voor de aangepaste begroting 2003 en de initiële begroting 2004 ook al een voorafbeelding gemaakt voor de komende begrotingscontrole 2004. De resultaten daarvan worden besproken in hoofdstuk 4.

De aangepaste begroting 2003 vertoont een negatieve afwijking tegenover de begrotingsdoelstelling van € 639 mln. Op basis van de aangepaste begroting van juni 2003 was dat nog € 730 mln. Dat impliceert dat bij de uiteindelijke uitvoering van de begroting € 639 mln begrote uitgaven (te samen op de algemene begroting en op de instellingen) niet mogen aangewend worden. Als doelstelling zet de regering zelf al een onderbenutting op de algemene begroting voorop van € 174 mln. Het maximale tekort op de DAB's en de VOI (exclusief zorgfonds, reservering vanuit begroting en kapitalisatie intresten) van € 169 mln stemt overeen met een onderbenutting op die instellingen van € 289 mln. Samen met de vooropgezette onderbenutting op de algemene begroting geeft dat een totaal van € 463 mln. De regering heeft haar doelstellingen voor onderbenutting niet scherp genoeg gesteld. Er blijft nog een kloof van € 176 mln, te realiseren ofwel op de algemene begroting ofwel op de instellingen²⁹.

Ondertussen heeft de minister van begroting en financiën de eerste resultaten kenbaar gemaakt over de uitvoering van de begroting 2003. Er is sprake van een geconsolideerd begrotingsoverschot (volgens de methodologie van ESR – 95) van meer dan € 400 mln³⁰.

Het overschot op de algemene begroting zou € 110 mln bedragen en de geconsolideerde instellingen zouden zelfs een reserveopbouw realiseren van € 120 mln. Daarop moeten enkele correcties worden aangebracht. De aflossingen en de kapitaalparticipaties op de algemene uitgavenbegroting mogen aan die saldi worden toegevoegd. We nemen aan dat de voorzieningen uit de begroting daarvoor ook effectief zijn uitgevoerd: € 146 mln aflossingen en € 65 mln kredietverleningen en participaties³¹. Daarnaast is er nog de reservering voor het pensioenfonds (€ 5 mln). Andere principieel uit te voeren correcties laten we voorlopig buiten beschouwing, omdat we veronderstellen dat die al verwerkt zijn in het saldo van de

²⁸ De begrotingen van de DAB's en de VOI A vormen een integraal onderdeel van het begrotingsdecreet dat het parlement goedkeurt. De begrotingen van de VOI B en sui generis worden meegedeeld aan het parlement. Voor 2004 zie daarvoor Vlaams parlement stuk 15 (2003 – 2004) – nr. 1-A bijlagen.

²⁹ Het verschil heeft te maken met de bijkomende begrotingsdoelstelling voor het Vlaamse aandeel in de "code 8 – verrichtingen" en met enige verschillen in sommige onderdelen (o.m. voor de Alesh correctie).

³⁰ Persmededeling van minister Van Mechelen d.d. 2 januari 2004.

³¹ € 20 mln kredietverlening aan Aquafin, € 25 mln kapitaalparticipatie in de BAM en € 20 mln kapitaalparticipatie in de PMV.

instellingen (reservering zorgfonds en opheffing Vlaams Egalisatie rentefonds). Te samen zou dat neerkomen op een globaal overschot van € 446 mln, net boven het vereiste overschot. Dit blijft hoe dan ook een voorlopig resultaat dat in de komende maanden moet bevestigd worden door de analyse van de begrotingsuitvoering volgens de strikte definities van het INR. In het bijzonder zal moeten blijken in hoeverre het positief saldo van de instellingen dat een kassaldo is ook representatief is voor de uitvoering op basis van de aanrekening die het INR hanteert. In de hypothese dat de effectieve ontvangsten van de verschillende instellingen (overigens voor het grootste deel begrotingsdotaties) gerealiseerd zijn zoals voorzien in hun begrotingen zou een dergelijk saldo betekenen dat zij gemiddeld meer dan 10 % van hun begrote uitgaven (of ruim € 580 mln) niet hebben aangewend in 2003. Het blijft nog onduidelijk op welke instellingen deze onderbenutting zich heeft gerealiseerd en wat daarvan de consequenties zijn. De onderbenutting op de algemene begroting zou in 2003 iets boven het niveau liggen dat de regering als verwachting had vooropgezet (1,2 % in plaats 1 %).

Voor de initiële begroting 2004 ziet de toestand er veel slechter uit. De Vlaamse gemeenschap haalt de begrotingsdoelstellingen voor 2004 – zoals die zijn vastgelegd na het akkoord van 22 september – alleen wanneer meer dan € 1,1 mld geplande begrotingsuitgaven op de gehele geconsolideerde begroting niet worden aangewend. Dat komt uit op 5,8 % van de begrote uitgaven. Afgaande op de eigen doelstellingen van de regering (onderbenutting van € 179 mln op de algemene begroting en een maximaal tekort op de DAB's en VOI van € 109 mln, exclusief de reservering op het zorgfonds via de dotatie en de kapitalisatie van de intresten)³² is daarvan al een onderbenutting vooropgezet van € 892 mln. De regering legt een begroting voor waarvan bij voorbaat impliciet wordt aangegeven dat € 892 mln niet zullen vrijgegeven worden (€ 179 mln op de algemene begroting en € 713 mln op de instellingen). Bovendien volstaat dat nog niet. Een bijkomende onderbenutting (ofwel op de algemene begroting ofwel op de instellingen) is nodig van € 231 mln. De verwachte bijkomende middelen en de voorlopig aangehouden stijging van de uitgaven zouden die bijkomende inspanning iets verminderen (met ongeveer € 66 mln).

Dergelijke doelstellingen roepen vragen op over de effectieve draagwijdte van de begrotingsvooruitzichten. Dat geldt in het bijzonder voor de begrotingen van de diverse instellingen (DAB en VOI). De doelstellingen die de regering vooropzet voor de verschillende instellingen impliceert dat zij van de voorziene begrotingsuitgaven € 713 mln niet gebruiken. Dat is bijna 12,2 % van hun uitgaven. Lineaire toepassing van deze beperking op de verschillende instellingen zou bijv. als gevolg hebben dat het Vlaams fonds voor de gehandicapten (VFSIPH) in 2004 € 129 mln voorziene uitgaven niet mag doen. Voor Kind en Gezin zou dat uitkomen op € 44 mln. Bijzondere jeugdzorg zou € 26 mln van de begrote

³² De begrotingen van de verschillende instellingen voor 2004 vertrekken met een reserve van € 1,98 mld (het reservefonds van de zorgverzekering niet meegerekend). De begrotingsvooruitzichten van die instellingen gaan uit van een reserveafbouw van ongeveer € 0,83 mld.

uitgaven moeten inleveren, de VDAB € 57 mln en op het zorgfonds zou van de voorziene uitgaven € 23 mln onbenut moeten blijven. Op instellingen zoals het VIF en het MINA - fonds zou een dergelijke lineaire onderbenutting aanleiding zijn tot het niet aanwenden van respectievelijk € 94 en € 78 mln. Op het FFEU en het Hermesfonds zou dat neerkomen op respectievelijk € 31 en € 26 mln. Gegeven de aanwending van de uitgaven in het verleden op een aantal sociale instellingen, de aard van de uitgaven (grotendeels loonsubsidies en uitkeringen aan rechthebbende zorgbehoevende personen) en de specifieke problemen die er zich voor sommige van die instellingen stellen lijkt het allerm minst realistisch om aan te nemen dat dergelijke onderbenutting daarop mogelijk is. In dat geval zal de totale last die de instellingen moeten opbrengen volgens de doelstellingen van de regering op de overblijvende instellingen vallen. Onvermijdelijk dreigen dan de instellingen die ofwel inzake investeringen, ofwel inzake economische ondersteuning een doorslaggevende rol spelen in het vizier te komen³³. Een dergelijke – wellicht onvermijdelijk verschuiving – zou de onderbenutting op die instellingen doen oplopen tot 20 % van de uitgaven die nu voorzien zijn.

³³ Te denken valt aan het MINA – fonds, het VIF, het FFEU, het Hermesfonds, VIPA, schoolgebouwen, IWT.

Tabel 9 de afstemming van de begroting 2003 – 2004 op de normen, een volledig geconsolideerde toetsing van de begrotingsvooruitzichten (in € mln)

	2003	2004	
	aangepaste begroting	initiële begroting	bc voorafbeelding
ONTVANGSTEN			
algemene begroting	17.397	17.920	18.053
middelen BFW	13.391	13.765	13.840
KVD	0	175	175
overdrachten institutionele overheid	44	0	0
gewestbelastingen	2.865	2.922	2.938
dotatie kijk - en luistergeld	466	469	471
overige - algemene middelen	486	485	485
extra middelen akkoord 22/09/2003			40
aandeel fiscale amnestieopbrengst			(40)
aandeel RAC - verkoop			(0)
Beaulieu steun			(0)
toegewezen ontvangsten	146	105	105
ESR - geconsolideerd	18.500	18.836	18.969
algemene begroting	17.397	17.920	18.053
KVD	0	-175	-175
overdrachten institutionele overheid	-44	0	0
eigen ontvangsten MINA - fonds, VIF, VLIF	435	444	444
eigen ontvangsten overige instellingen	711	648	648
UITGAVEN			
algemene begroting	17.401	17.908	17.975
intresten	139	107	107
aflossingen	163	172	172
primaire uitgaven	17.099	17.630	17.697
ESR - geconsolideerd	18.695	19.432	19.499
algemene begroting	17.401	17.908	17.975
aflossingen (excl Alesh)	-143	-167	-167
dotaties geconsolideerde instellingen	-3.992	-3.895	-3.895
KVD	-67	-152	-152
uitgaven geconsolideerde instellingen	5.558	5.783	5.783
correctie pensioenfonds	-5	-5	-5
correctie Alesh	-57	-40	-40
SALDO	-195	-596	-530
NORM	444	527	527
HRF - norm	325	307	307
KVD - correctie	120	56	56
extra inspanningen		164	164
VERSCHIL	-639	-1.123	-1.057

3.3. De schuldafbouw

De regering heeft in 2000 een doelstelling inzake schuldafbouw vooropgezet. In tabel 10 is samengevat wat met het oog op de realisatie van die doelstelling nog nodig is aan schuldafbouw in 2003 – 2004. Tevens is aangegeven wat voorzien is in de begroting en wat kan verwacht worden aan schuldaflossingen gedragen door derden. Dat laatste heeft te maken met de Alesh – schuld voor de huisvestingssector. Niettegenstaande de onlangs besliste overdracht aan de gewestelijke huisvestingsmaatschappijen nemen we die schuldafbouw nog verder op in deze berekening om de vergelijking met de oorspronkelijke schulddoelstelling mogelijk te maken.

Tabel 10 de schulddoelstelling 2004 – realisatie in 2003 - 2004 (in € mln)

schulddoelstelling 2004

schuld per 31/12/2002	3.884		
schuld per 31/12/2004	2.776		
te realiseren afname	1.107		
	2003	2004	som
	aangepaste	initiële	
	begroting	begroting	
aflossingen directe schuld - begroting	140	164	305
aflossingen indirecte schuld - begroting	22	6	28
aflossingen indirecte schuld - derden	68	58	127
subtotaal (a)	231	229	460
gemiddeld vereist begrotingsoverschot (b)	324	324	648
totaal (c = a + b)	555	553	1.107
effectief overschot begroting (d)	-4	12	8
aanwending kasstand t-1 (e)	220	0	220
schuldaflossing begroting (f = a + d + e)	447	241	688
verschil (f - c)	-108	-312	-420

Om de schulddoelstelling te realiseren heeft de Vlaamse gemeenschap in 2003 – 2004 nog een vermindering van de schuld voor de boeg van € 1,1 mld. Op basis van de voorzieningen in de begroting en rekening houdend met de verwachte bijdragen van derden (huisvesting) is daarvan al € 460 mln verzekerd. De rest moet opgebracht worden door het overschot op de begroting, nl. € 648 mln of gemiddeld over de twee begrotingsjaren € 324 mln.

De begroting 2003 sluit af met een kassaldo van € 464,5 mln (zie persmededeling van de minister van begroting en financiën). De afbouw van de Vlaamse openbare schuld (zoals bedoeld in de schulddoelstelling van de regering) bedraagt € 501 mln. Daarvan heeft € 428,35 mln betrekking op de directe schuld³⁴. We nemen aan dat alle aflossingen voorzien in de begroting voor de directe schuld ook effectief zijn gerealiseerd. De totale aflossing op de directe schuld via de begroting (zie in tabel 10) zou daarmee uitkomen op € 140,4 mln. Verhoogd met het kasoverschot geeft dat € 605 mln, wat zou moeten toegelaten hebben om de kasstand op het einde van 2003 in vergelijking met 2002 te verbeteren met € 177 mln (605 – 428,35).

Rekening houdend met de schuldafbouw in 2003 blijft er in 2004 nog een schuldafbouw noodzakelijk van € 606 mln, waarvan € 539 mln via contractuele aflossingen op de directe schuld. Rekening houdend met de aflossingen ingeschreven in de begroting 2004 (op de directe schuld, € 164 mln) en bij volledige aanwending van de kasstand einde 2003 voor schuldafbouw (220 + 177) mag de begroting 2004 afsluiten met een licht kastekort van maximaal € 22 mln. In dat geval zou door aanwending van alle middelen op de zichtrekeningen van de Vlaamse overheid de schulddoelstelling kunnen gehaald worden. Omdat in dat geval reserves worden aangewend is daarmee nog niet voldaan aan het vereiste vorderingenoverschot van € 527 mln.

3.4. Algemene beoordeling

De regering heeft zich zowel voor de nieuwe aanpassing van de begroting 2003 als voor de initiële begroting 2004 geëngageerd voor een begrotingsoverschot zoals bepaald door de HRF, respectievelijk een overschot van € 325 mln en € 307 mln. Die beoogde overschotten werden al vroeger vastgelegd in een samenwerkingsakkoord tussen de verschillende regeringen in december 2000. Nog voor de definitieve presentatie van deze begroting in het Vlaams parlement heeft de regering met de federale overheid en de andere deelgebieden een akkoord gesloten (22 september 2003) over de precieze interpretatie van dit samenwerkingsakkoord van 2000 en bovendien heeft de regering ook toegezegd om een tandje bij te steken voor 2004. Daardoor komt het vereiste begrotingsoverschot op geconsolideerde basis uit op € 444 mln in 2003 en € 527 mln in 2004. In zijn advies van juli 2003 anticipeerde de SERV al op een akkoord over de precieze interpretatie van de afspraken van december 2000 (en dit op grond van voorstellen van de HRF in zijn advies van 2002 en 2003). Daarom werd voor 2003 uitgegaan van een vereist overschot van eenzelfde niveau als nu en voor 2004 van € 425 mln. Het jongste akkoord heeft de begrotingsdoelstelling dus verhoogd met € 102 mln, in vergelijking met de oorspronkelijke strikte toepassing van de

³⁴ Contractuele aflossingen op de directe schuld in 2003 bedroegen € 428,35 mln, daarnaast is in augustus een middelkorte schuld aangegaan van € 70 mln, waarvan we aannemen dat die in de loop van december werd afgelost.

afspraken van december 2000. Het is bekend dat voor de realisatie daarvan Vlaanderen over extra middelen kan beschikken (en overigens het verhoogde overschot is ook van die extra middelen afhankelijk). In totaal kan Vlaanderen in het kader van het akkoord van 22 september 2003 beschikken over € 95 mln, waarvan € 40 mln zou toegewezen worden als aandeel in de opbrengst van de federale fiscale amnestiemaatregel. De rest van de extra middelen is overigens niet zo nieuw als op het eerste gezicht lijkt. Het gaat over de oplossing van een aantal geschillen met de federale overheid over het aandeel van Vlaanderen in de teruggestorte overheidssteun aan Beaulieu en over het Vlaamse aandeel in de verkoop van het Rijksadministratief centrum. Deze middelen zijn evenwel al ingeschreven in de begroting 2003 en zullen dan ook geïnd worden in 2003 en ook het bereiken van de begrotingsdoelstelling in 2003 beïnvloeden. Ze zijn dus niet meer te gebruiken in 2004. Alleen als de Vlaamse gemeenschap er zou in slagen een extra overschot te hebben in 2003 bovenop de begrotingsnorm dat overeenstemt met deze extra middelen zijn ze nog beschikbaar.

Dat alles heeft verstrekkende gevolgen. De vaststelling van de regering in de algemene toelichting bij de begroting dat Vlaanderen in 2003 en 2004 nog een licht extra overschot zal hebben t.a.v. wat de federale overheid verwacht (respectievelijk € 9 mln en 13 mln) is achterhaald. Er moet integendeel nog een extra inspanning geleverd worden van € 110 mln in 2003 en van € 207 mln in 2004. Om dat in 2004 op te vangen kan de regering ervan uitgaan dat bij een eerste begrotingscontrole de beschikbare middelen nog beter zullen uitvallen dan wat nu is voorzien in de initiële begroting. We ramen die extra middelen voorlopig op € 133 mln (geconsolideerde basis). Daartegenover staat dat de regering al enige bijkomende engagementen heeft genomen voor het economisch relanceplan en dat er onvermijdelijk rekening moet gehouden worden met enige bijkomende druk (bijkredieten vorige jaren, enige reserve voor knelpunten die de regering expliciet heeft uitgesteld tot de begrotingscontrole). Rekening houdend met dat effect ramen we dat de regering voor haar eigen doelstellingen voor de begroting 2004 een extra ingreep zal moeten doen van ongeveer € 151 mln.

Er is echter meer aan de hand. De regering zal haar eigen begrotingsdoelstellingen maar halen als bij de uitvoering van de begrotingen in 2003 – 2004 een aantal aanvullende doelstellingen gerealiseerd worden. Op de algemene begroting moet 1 % van de begrote uitgaven onbenut blijven en de DAB's en VOI mogen maximaal voor € 169 mln in 2003 en € 109 mln in 2004 interen op hun reserves (daarbij is geen rekening gehouden met de aangroei van de reserve op het zorgfonds vanuit de begrotingsdotatie en van de gekapitaliseerde intresten).

Vooraf laatst roept bij de SERV bijzonder veel vragen op. Als de betrokken instellingen dergelijke doelstellingen moeten realiseren dan ligt vast dat van hun begrote uitgaven in 2003 € 289 mln onbenut moeten blijven en in 2004 € 713 mln. We gaan daarbij uit van de hypothese dat ze effectief kunnen beschikken over alle voorziene middelen (die hoofdzakelijk

bestaan uit dotaties vanuit de begroting). Dat is een onderbenutting van respectievelijk 5,1 % in 2003 en 12,2 % in 2004. Vooral 2004 stemt tot nadenken. De SERV wil hierbij niet direct het debat aangaan over de haalbaarheid van deze onderbenutting, maar stelt wel ernstige vragen over de draagwijdte ervan voor het beleid. Het lijkt bovendien weinig waarschijnlijk dat een aantal instellingen binnen bijv. de welzijnssector (Fonds voor de gehandicapten, Kind en Gezin, Bijzondere Jeugdzorg, zorgfonds) en het arbeidsmarktbeleid (VDAB) omwille van de aard van de voorziene uitgaven en de specifieke problemen die regelmatig opduiken een dergelijke onderbenutting zullen kunnen realiseren, laat staan dat het aanvaardbaar is. Deze instellingen zouden gezamenlijk € 279 mln van hun voorziene uitgaven moeten achterwege laten als ze een proportionele inspanning moeten leveren. Dat lijkt uitgesloten en in dat geval komt de volledige druk van de vereiste onderbenutting op instellingen die een essentiële rol spelen in de investeringsprogramma's en in het economisch relancebeleid.

Dat alles geeft aan dat de regering het advies om via een structurele ingreep zich af te stemmen op de begrotingsdoelstellingen niet heeft gevolgd bij de opmaak van de begroting, maar er toe gedwongen zal worden in de loop van het begrotingsjaar zelf. Alleen is het op dit ogenblik allerm minst duidelijk waar dat zal gebeuren.

Hoofdstuk 3– de beleidskeuzen in de initiële begroting 2004

Het SERV - advies van juli 2003 gaf reeds aan dat de begroting 2004 geen eenvoudige oefening zou zijn. Bij ongewijzigd beleid voorzag de raad een besparing van ongeveer € 267 mln om de norm te halen.

In vergelijking met de SERV - raming ongewijzigd beleid zijn deze uitgaven echter toegenomen met € 173 mln. De gevolgen hiervan op het saldo en de normnaleving zijn besproken in hoofdstuk 2. Dit deel onderzoekt de onderliggende factoren die deze toename veroorzaken.

Tabel 11 analyse van de beleidskeuzen in de initiële begroting 2004 (in € mln)

	<i>raming 2004</i>	<i>initieel 2004</i>	<i>verschil</i>	<i>aanpassing raming</i>	<i>nieuw</i>	<i>besparing</i>
algemene begroting	18.155	17.908	-247	-100	231	-378
intresten	115	107	-9	-9	0	0
aflossingen	172	172	0	0	0	0
primaire uitgaven	17.868	17.630	-239	-92	231	-378
beleidskredieten	18.370	18.350	-20	57	244	-321
betalingskredieten	18.507	18.781	274	225	222	-173
ESR - geconsolideerd	19.259	19.432	173	132	267	-226
algemene begroting	18.155	17.908	-247	-100	231	-378
aflossingen (excl Alesh)	-143	-167	-23	-23	0	0
dotaties geconsolideerde instellingen	-4.307	-3.895	412	192	12	208
KVD	-1	-152	-150	-150	0	0
uitgaven geconsolideerde instellingen	5.624	5.783	158	190	24	-56
correctie pensioenfonds	-5	-5	0	0	0	0
correctie Alesh	-64	-40	24	24	0	0

De vergelijking tussen ongewijzigd beleid volgens de SERV en de initiële begroting 2004 is samengevat in tabel 11. Daarbij vertrekken we van het advies van juli 2003 waarin een raming was opgenomen van de begroting 2004 bij ongewijzigd beleid (advies 2003, tabel 12).

De tabel herneemt deze raming en vergelijkt die met de initiële begroting 2004.

De kolom “verschil” geeft aan of de bedragen op de initiële begroting hoger zijn (+) of lager zijn (-) dan de SERV-raming. Dit verschil is op te delen in drie grote componenten. Enerzijds komt de raming die de SERV maakte in juli niet volledig overeen met het ongewijzigd beleid dat uit de begroting 2004 naar voren komt. De raming van juli dient hiervoor gecorrigeerd te worden (aanpassing raming). De twee andere componenten geven aan welke ingrepen de regering doorvoerde, meer specifiek de nieuwe initiatieven en de besparingen.

Aangezien de ingrepen op de begroting zich in eerste instantie vertalen naar de beleidskredieten, vertrekt de analyse van deze beleidskredieten. De effecten van de beleidskeuzen op de betalingskredieten of de uitgaven kunnen wel aanzienlijk verschillen, bijvoorbeeld door het spreiden van de uitgaven of het interen op de reserves. De verklaring van deze verschillen is eveneens belangrijk voor een correcte interpretatie van de begroting 2004.

In de eerste plaats worden de ingrepen besproken (besparingen en nieuwe initiatieven). Vervolgens komen de correcties op de raming aan bod om tenslotte het FFEU te bespreken.

1. De besparingen en ingrepen op ongewijzigd beleid

Op het niveau van de beleidskredieten is de begrotingsdynamiek bijgestuurd met € 321 mln. Deze ingrepen zijn onder te verdelen in 5 grote groepen: interen op reserves, besparing op communicatie en beleidsvoorbereidende studies, vertragen van vroeger genomen beslissingen, besparingen op investeringen en overige.

1.1. Interen op reserves: € 42 mln

In de begroting 2004 voorziet de overheid geen subsidies voor het Vlaams Woningfonds. De reden is dat de reserves van dit fonds voldoende moeten zijn om de uitgaven van het huidig begrotingsjaar te dekken. Op die manier bespaart de overheid eenmalig € 37 mln op zijn beleidskredieten. Deze besparing is enkel mogelijk omdat het gaat om een niet geconsolideerde instelling. Ook voor andere instellingen maakt de overheid gebruik van de bestaande reserves, maar aangezien het in die gevallen gaat om geconsolideerde instellingen, heeft het enkel effect op de uitgaven op de algemene begroting (dotaties) en niet op de ESR-uitgaven. Dit verklaart ook waarom de besparing op de algemene begroting hoger is dan bij de betalingskredieten en de ESR-uitgaven.

Binnen de administratie Kanselarij en Voorlichting is eveneens een besparing mogelijk van € 5 mln door gebruik te maken van bestaande reserves.

Het spreekt voor zich dat deze besparingen eenmalig zijn.

1.2. Besparing op communicatie en studies: € 10 mln

Bij de voorbereiding van de begroting 2004 kondigde de regering reeds aan dat besparingen nodig waren. Hierbij werd benadrukt dat de burger deze besparingen niet allemaal zou voelen. Als voorbeeld werden hierbij de communicatiekosten van de overheid aangehaald. In de begroting 2004 werden de meeste uitgavenposten voor communicatie en beleidsvoorbereidende studies gehalveerd. Het gaat om een eenmalige besparing die in het totaal € 10 mln oplevert.

1.3. Verminderde impact van vroeger genomen beslissingen: € 33 mln

De SERV raamde in zijn advies dat de begroting 2004 met een bedrag van € 382 mln zou toenemen door de extra impact van eerder genomen beslissingen (zie advies 2003, tabel 11). Het gaat onder meer om bijkomende middelen in het kader van de onderwijs-CAO's, het sociaal akkoord in de social profitsectoren, de extra middelen ingevolge het havendecreet, de impuls voor innovatie...

In de raming van ongewijzigd beleid van juli 2003 waren deze initiatieven reeds verwerkt. De bedragen die hiervoor zijn terug te vinden in de initiële begroting wijken echter af van de SERV-raming. Gedeeltelijk heeft dit te maken met een niet volledig accurate raming, maar gedeeltelijk is er ook sprake van besparing of minstens uitstel van deze engagements.

In de begroting 2004 kan hierdoor € 33 mln bespaard worden. Twee derde ervan ten laste van de havens, de rest doordat het vernieuwd beloningsbeleid in 2004 nog niet opgestart wordt.

1.4. Terugschroeven investeringen: € 186 mln

De beleidskredieten inzake investeringen bedragen in 2004 aanzienlijk minder dan geraamd door de SERV. In het totaal gaat het om een bedrag van € 186 mln. Opgedeeld naar beleidsveld geeft dit het volgende beeld:

Beleidsveld	Beleidskrediet (€ mln)
Onderwijsinfrastructuur	- 17,1
Welzijnsinfrastructuur	- 30,8
Huisvesting	-37,6
Wegeninfrastructuur	- 100,0
Totaal	- 185,5

De daling voor onderwijsinfrastructuur heeft grotendeels te maken met de daling bij het DIGO, maar ook bij het IVAH dalen de beleidskredieten met € 1 mln.

Het VIPA kan zowel voor de ziekenhuizen als voor de rusthuizen minder engagementen aangaan dan het voorgaande jaar, hetgeen de daling voor de welzijnsinfrastructuur verklaart.

Inzake huisvesting krijgt de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij minder mogelijkheden en bovendien worden de middelen voor PPS-projecten voor sociale woningbouw (€ 25 mln in 2003) niet opnieuw ingeschreven. Deze projecten zullen in 2004 geëvalueerd worden.

Het meest opvallend is de daling van de beleidskredieten voor de wegeninfrastructuur. Het VIF kan voor dat bedrag minder engagementen aangaan. De bedoeling is dat dit opgevangen wordt met de middelen waarover het FFEU kan beschikken in 2004. Deze middelen uit het FFEU zijn echter eenmalig en bovendien afhankelijk van de realisaties in 2003. Waar de algemene uitgavenbegroting en de mogelijkheden van het VIF bij de opmaak van de begroting vaststaan, is dat niet het geval voor het FFEU.

Het feit dat de besparingen op de beleidskredieten meer bedragen dan de besparingen op de ESR-uitgaven en de betalingskredieten, heeft voornamelijk met de investeringen te maken. De beleidskredieten op het VIF verminderen door de overdracht naar het FFEU, maar de betalingen verminderen niet. In 2004 moeten er niet enkel uitgaven gebeuren op de nieuwe verplichtingen, maar ook op de engagementen die in het verleden zijn aangegaan. Dit heeft tot gevolg dat de uitgaven op het VIF in 2004 niet afnemen. De besparingen op het niveau van ESR-uitgaven zijn dus beduidend lager dan op het niveau van de beleidskredieten.

Het feit dat de vastleggingsmachtiging voor het PPS-project in de sociale huisvesting vermindert met € 25 mln heeft bovendien geen effect op de betalingskredieten, maar enkel op de beleidskredieten.

1.5. Overige besparingen: € 50 mln

Naast bovenstaande besparingen werd er ook op de kredieten van de universiteiten een besparing doorgevoerd (€ 14 mln) en een aantal kleinere besparingen voor in het totaal € 36 mln.

1.6. Conclusie inzake besparingen

Inzake de besparingen op de beleidskredieten zijn er twee belangrijke vaststellingen. In de eerste plaats valt het op dat het om een aanzienlijk bedrag gaat, vooral de besparingen inzake infrastructuur.

Een tweede belangrijke opmerking is dat het grotendeels eenmalige besparingen zijn. Zo is het interen op de reserves, de besparing op communicatie, de aanwending van middelen op het FFEU in plaats van reguliere middelen een eenmalige operatie. Dit verlicht de begroting 2004, maar heeft geen effect op de beleidsruimte in de volgende jaren.

Op de betalingskredieten en de ESR-uitgaven zijn er relatief minder besparingen. Dit heeft grotendeels te maken met het feit dat een besparing op de vastleggingskredieten zich niet onmiddellijk vertaalt in een besparing op de uitgaven. Zeker bij infrastructuurinvesteringen is dit het geval.

De besparingen op de algemene begroting zijn het grootst omdat een deel van de besparingen er juist in bestaan de kosten van de algemene begroting af te wentelen op de te consolideren instellingen.

2. Nieuwe initiatieven.

In de initiële begroting 2004 bedragen de nieuwe initiatieven in beleidskredieten € 244 mln.

Het meest opvallende nieuw initiatief zijn de middelen voor het relancebeleid, ten belope van € 75 mln. De toewijzing van deze middelen maakten ondermeer het voorwerp uit van de ondernemingsconferentie die plaatsvond eind 2003. Hiervan zou € 20 mln voorzien zijn voor innovatie in uitvoering van het innovatiepact van 29 maart 2003.

De synthesesetext van de ondernemingsconferentie geeft aan dat er in 2004 in het totaal € 114 mln beschikbaar zal zijn voor het relancebeleid, maar deze verhoging zal pas in de begrotingscontrole ingevoegd worden.

Daarnaast wordt er opnieuw een aanzienlijk bedrag ingeschreven voor de aanleg van rioleringen (€ 50 mln). Dit bedrag was reeds ingeschreven in de begroting 2003, maar werd naar aanleiding van de laatste begrotingscontrole geschrapt. Deze kredieten worden in tabel 11 opgenomen als nieuwe middelen, omdat de raming ervan uitging dat hiervoor geen uitgaven zouden plaatsvinden in 2004. Bovendien hangt de realisatie van deze uitgaven af van de verkoop van participaties van de Vlaamse Milieuholding.

In de initiële begroting wordt er ook een conjunctuurreserve opgenomen, ten belope van € 38 mln. Aangezien de raad deze conjunctuurreserve telkens als eenmalig beschouwt, is deze provisie opgenomen als nieuw initiatief in 2004 in vergelijking met het advies.

Naast deze grote nieuwe initiatieven zijn er een aantal kleinere nieuwe initiatieven, voornamelijk inzake welzijn (€ 19 mln) en LIN (€ 18 mln).

Een laatste nieuw initiatief dat het vermelden waard is, betreft de verhoging van de uitgaven bij het Vlaams Fonds voor Integratie van Personen met een Handicap. Naar aanleiding van de tweede begrotingscontrole bleek dat het Vlaams Fonds onvoldoende middelen had om de nodige uitgaven te realiseren in 2003. Dit probleem wordt niet verholpen in de definitieve begroting voor 2003, maar de initiële begroting 2004 voorziet hiervoor bijkomende uitgaven. Het gaat om een bedrag van € 22 mln.

De nieuwe initiatieven in de begroting 2004 bedragen in het totaal € 244 mln. Net zoals voor de besparingen gaat het gedeeltelijk om eenmalige initiatieven, zoals de bijkomende impuls voor rioleringen, de conjunctuurreserve, de verhoging voor het Vlaams Fonds en de uitgaven inzake het economisch relancebeleid. De impact voor de volgende jaren is dus beperkt in theorie. In de praktijk zullen evenwel een aantal maatregelen van het relancebeleid structureel zijn (zie verder).

3. Aanpassing van de raming ongewijzigd beleid

De effectieve gevolgen voor de begroting die voortvloeien uit ongewijzigd beleid verschillen natuurlijk van de raming die de SERV hieromtrent publiceerde in zijn advies van juli 2003.

De SERV-raming vertrekt van beleidskredieten. Deze raming onderschatte de evolutie van ongewijzigd beleid met € 57 mln, hetgeen een onderschatting is van 0,36%. Dit is een beperkte afwijking die bovendien aantoont dat de SERV-raming een voorzichtige raming is.

Op het niveau van de betalingskredieten en de ESR-uitgaven neemt het verschil toe (1,19% onderraming voor betalingskredieten en 0,94% voor ESR-uitgaven).

Dat hier het verschil groter is, heeft te maken met een verschillende evolutie van de vastleggingen en de effectieve uitbetalingen. In sommige jaren zijn er meer vastleggingen voorzien, in andere jaren meer uitbetalingen. In het begrotingsjaar 2004 is dit laatste het geval.

Tenslotte zijn er de uitgaven op de algemene begroting die de SERV hoger had ingeschat (€ 101 mln). Doordat de begroting 2004 uitgaat van een grote intering op de reserves, dalen de dotaties. Grotendeels zijn deze verminderingen opgenomen als besparingen op deze uitgaven. Daarnaast verminderen de dotaties van een aantal instellingen zonder dat de memorie van toelichting hiervoor een verklaring geeft. Deze verminderingen zijn opgenomen bij de aanpassingen op de raming.

De kolom aanpassingen raming omvat ook de nieuwe initiatieven en de besparingen die niet als dusdanig zijn opgenomen in de memorie van toelichting. De memorie van toelichting geeft niet altijd een duidelijk beeld van de financiële consequenties die voortvloeien uit de beleidskeuzes (heroriënteringen, besparingen, nieuwe initiatieven). Voor sommige departementen gebeurt dit meer dan voor andere, maar in het algemeen volstaat de toelichting niet om een juiste budgettaire invulling te geven aan de gemaakte beleidskeuzes. Dit probleem stelt zich nog scherper indien de draagwijdte van de beslissingen voor de volgende jaren onderzocht wordt.

4. De aangekondigde nieuwe initiatieven op het FFEU

Het FFEU krijgt jaarlijks een dotatie van de algemene begroting voor zover er op deze begroting nog kredieten staan die niet aangewend werden. Deze dotatie wordt dan naar aanleiding van de begrotingscontrole 2004 verdeeld over de nieuwe initiatieven.

Toch heeft de Vlaamse regering reeds indicatief een uitspraak gedaan over de verdeling van deze bijkomende middelen. In het totaal gaat het om een bedrag van € 186 mln dat als volgt zou verdeeld worden:

Openbare werken en wegwerken gevaarlijke punten:	€ 131 mln
Onderzoek en ontwikkeling	€ 25 mln
Bijkomende impuls in de sociale woningbouw	€ 12,4 mln
Stadsvernieuwingsprojecten	€ 11, 2 mln
Sportinfrastructuur in Vlaanderen	€ 6,2 mln

De regering geeft zelf aan dat het gaat om een indicatieve verdeling. Daarnaast is het evenmin bekend welke dotatie zal uitgekeerd worden aan het FFEU. Dit hangt volledig af van de uitvoering van de begroting van 2003 en de niet-aangewende kredieten die op het einde van het jaar overblijven.

Een tweede opmerking is dat de geplande aanwending van de middelen van het FFEU (€ 186 mln) exact overeen komt met de besparingen die zijn doorgevoerd voor investeringen. Het feit dat deze bedragen overeenkomen is louter toeval, maar toch komt een gedeelte van deze verschuiving tot uiting in de initiële begroting. Zo is er een voorafname van € 100 mln voor infrastructuurwerken die in het verleden door het VIF gefinancierd werden en in 2004 ten laste zullen komen van de nieuwe middelen van het FFEU.

Hoofdstuk 4 – de uitdagingen van de komende begrotingscontrole

In hoofdstuk 2 hebben we aansluitend bij de vergelijking tussen de ramingen van het SERV – advies en de initiële begroting telkens ook enige indicaties gegeven over de mogelijke aanpassingen aan de begroting 2004 bij de eerstvolgende begrotingscontrole. Die mogelijke aanpassingen hebben zowel betrekking op de ontvangsten als op de uitgaven. We vatten hieronder in tabel 12 de belangrijkste gegevens samen.

Tabel 12 de basisgegevens bij een eerste voorafbeelding van de begrotingscontrole 2004 (in € mln).

	2003	2004		
	aangepaste begroting	initiële begroting	bc voorafbeelding	verschil
algemene begroting				
ontvangsten	17.397	17.920	18.053	133
reële groei		1,88%	2,33%	
uitgaven	17.401	17.908	17.975	67
reële groei		1,79%	1,87%	
begrotingssaldo	-4	12	78	66
ESR - geconsolideerd *				
ontvangsten	18.500	18.836	18.969	133
reële groei		0,71%	1,12%	
uitgaven	18.695	19.432	19.499	67
reële groei		2,81%	2,86%	
saldo	-195	-596	-530	66
norm	444	527	527	0
afwijking	-639	-1.123	-1.057	66
afwijking in % uitgaven	-3,42%	-5,78%	-5,42%	
primaire uitgaven	18.556	19.325	19.392	67
reële groei		3,01%	3,07%	

We houden voorlopig rekening met een stijging van de ontvangsten op de algemene begroting van € 133 mln. € 40 mln daarvan zijn extra middelen die voorvloeien uit het akkoord van 22

september. Ze zijn gekoppeld aan de verdeling van een deel van de opbrengst van de federale fiscale amnestiemaatregel. De effectieve inning van die middelen is overigens nog onzeker, maar voor het globale resultaat is dat neutraal. Als ze effectief kunnen ingeschreven worden moeten ze sowieso ingezet worden voor extra overschot, een extra dat ook alleen maar moet opgebracht worden als die middelen er effectief zijn. De overige middelenoverdracht die werd afgesproken op 22 september 2003 is hier niet meer aangerekend op 2004 omdat die middelen al geboekt worden op 2003. De inzet ervan voor het extra begrotingsoverschot van 2004 blijft evenwel gehandhaafd.

Voor het overige houden we geen rekening met aanpassingen aan de eigen ontvangsten van de te consolideren instellingen in vergelijking met de initiële begrotingen.

Langs de uitgavenzijde houden we op de algemene begroting rekening met extra uitgaven ten belope van € 67 mln. Een deel daarvan heeft betrekking op de bijkomende inspanningen die de regering heeft gepland voor het economisch relanceplan in uitvoering van de ondernemingsconferentie. De overige aanpassingen slaan op de gebruikelijke bijkredieten en op een algemene reserve die we voorzien voor mogelijke aanpassingen die de regering bij de opmaak van de initiële begroting heeft doorgeschoven naar de begrotingscontrole.

De uitgaven op de geconsolideerde instellingen houden we voorlopig ongewijzigd. Het is niet ondenkbaar dat de verschillende DAB's en VOI op basis van de uitvoering van de begroting 2003 over grotere reserves beschikken per 1 januari 2004 dan nu in de initiële begroting is aangenomen. Dat zal meer dan waarschijnlijk aanleiding zijn om bij ongewijzigde uitgaven de dotaties vanuit de algemene begroting aan die instellingen te verminderen. Dat is natuurlijk een verbetering van het gewone begrotingssaldo, maar op geconsolideerde basis waar rekening wordt gehouden met de finale uitgaven heeft dat geen enkele invloed.

Per saldo geeft dat een extra van € 66 mln, het begrote vorderingentekort (volgens de regels van ESR - 95) wordt met datzelfde bedrag verminderd t.a.v. de initiële begroting. Er blijft echter nog altijd een afwijking met het vooropgezette overschot van meer dan € 1 mld. Alleen wanneer op de totale geconsolideerde begroting 5,42 % van de begrote uitgaven niet worden benut zal de begroting 2004 kunnen afsluiten met het vereiste begrotingsoverschot. De vergelijkbare vereiste onderbenutting t.a.v. de recent aangepaste begroting bedroeg in 2003 3,42 %. De eerste gegevens – meegedeeld door de minister van begroting en financiën – laten uitschijnen dat in de praktijk de onderbenutting nog hoger zal zijn. Dat heeft in grote mate te maken met de maatregelen die de regering heeft genomen om de uitgaven in 2003 af te remmen, zonder ten gronde afbreuk te doen aan de vastleggingsmogelijkheden op de begroting (cf volledige vrijgave van de begroting op 9 december). Dat heeft onvermijdelijk zijn weerslag op 2004. Het is dan ook allerminst evident dat in 2004 een substantieel veel hogere onderbenutting zal kunnen gehaald worden.

Het is weinig waarschijnlijk dat in 2004 de Vlaamse regering de afspraken met de federale overheid over het vereiste begrotingsoverschot kan koppelen aan een normale uitvoering van de voorgenomen begroting. Als bij een normale uitvoering van de begroting (zowel algemene begroting als de begrotingen van de instellingen) een onderbenutting van 3,5 % mag worden vooropgezet (iets hoger dan wat voorzien was voor 2003, maar lager dan wat in de praktijk het geval was) dan blijft een kloof te overbruggen van € 373 mln om de begrotingsdoelstellingen te halen.

De sociale partners vrezen dat bij dergelijk scenario substantiële ingrepen onvermijdelijk zullen zijn en dat de voorgenomen inspanningen voor de economische relance onder druk zullen komen of niet zullen opwegen tegen de beperkingen die aan de reeds ingeschreven beleidsinitiatieven zullen opgelegd worden. Dat zou bovenop de beperkingen komen die nu reeds in de initiële begroting blijken voor de investeringsinspanningen van de Vlaamse regering.

Hoofdstuk 5 – begrotingsbeleid in de volgende legislatuur

In het advies van juli heeft de SERV een eerste aanzet gegeven van wat het begrotingsbeleid in de volgende legislatuur zou moeten zijn. Dat werd vertaald in doelstellingen van het begrotingsbeleid en omgezet in een concrete begrotingsnormering. Bovendien werd een eerste becijfering gemaakt van dergelijke begrotingsnorm. Het geheel werd afgesloten met een inschatting van de verwachte netto beleidsruimte in de eerstvolgende legislatuur.

In deze evaluatienota is een actualisering daarvan aan de orde. De principes die werden vooropgezet blijven gehandhaafd. Voor de concrete becijfering zijn heel wat parameters grondig gewijzigd. In het bijzonder is er uiteraard de begroting 2004 zelf die aanleiding is tot een gewijzigde uitgangspositie voor de ramingen in de jaren 2005 – 2009.

Deze actualisering wordt hieronder toegelicht. We beginnen met een korte herhaling van de belangrijkste principes van de voorgestelde begrotingsnormering. Vervolgens bespreken we de gewijzigde parameters en maken we een actualisering van de oorspronkelijke raming van de netto beleidsruimte. En tenslotte geven we nog enige indicaties voor een toepassing van de norm bij conjuncturele schommelingen t.a.v. de referentiegroei van 2 %.

Vooraleer in te gaan op de technische aspecten van deze actualisering is enige commentaar aangewezen bij de reactie van de minister van begroting en financiën op het voorstel van de SERV.

In zijn jongste beleidsbrief³⁵ wenst de minister nog geen uitspraken te doen over de begrotingsnormering voor de volgende legislatuur. Hij wijst er wel op dat “de norm van de HRF volledig is, thans eenduidig is in lijn met de Europese richtlijnen en ambitieus. Met een eigen autonome norm treden onvermijdelijk nieuwe interpretatieproblemen op, tijdsverschillen in de engagementen en onzekerheden aangaande de inspanningen van de andere entiteiten.” Daarom “pleit hij voor de eenvoud en de eenvormigheid”. Hij is geen voorstander van een “onnodige profileringdrang”. N.a.v. de besprekingen in de commissie “financiën en begroting” van het Vlaams parlement heeft de minister het voorstel geopperd om in het kader van de begrotingsnorm (op te nemen in het comptabiliteitsdecreet) een conjunctuurfonds op te richten. In dat conjunctuurfonds zouden jaarlijks de middelen komen die voortspruiten uit een groei die groter is dan 2 %. De middelen van het fonds zouden kunnen aangewend worden bij tegenvallende groei.

Dit standpunt roept enige bedenkingen op.

³⁵ Vlaams parlement, stuk 1907 (2003-2004) – nr. 1 p. 30.

- Ten eerste wordt ten onrechte de indruk gewekt dat het voorstel van de SERV geen rekening zou houden met de wijze waarop de HRF voortaan het vereiste begrotingsoverschot (onder de vorm van een vorderingensaldo volgens de ESR - benadering) bepaalt. Het tegendeel is waar. Tot nu toe toetst de regering de begrotingsontwerpen volgens een benadering die veel verder afwijkt van de geconsolideerde ESR – aanpak die de HRF nu hanteert dan dat dit in de SERV – analyses het geval is. De analyse die de SERV maakt van de begrotingen en de resultaten van de voorgestelde begrotingsnorm zijn volkomen compatibel met de benadering die de HRF toepast. Dat is vooralsnog niet het geval met de meerjarenramingen die de regering tot nu toe heeft gemaakt. Er kunnen altijd enige technische problemen zijn en het spreekt vanzelf dat de SERV er alles aan doet om bij de berekeningen zo nauwgezet mogelijk aan te sluiten bij de richtlijnen van het INR terzake.
- Ten tweede lijkt de minister uit te oog te verliezen dat het voorstel van de SERV voor een “eigen Vlaamse begrotingsnorm” niets anders is dan een consequente toepassing van de filosofie die de HRF altijd heeft gehanteerd. En dat is: op middellange en lange termijn een doelstelling vooropzetten inzake schuldniveau en vorderingensaldo en daarvan uitgaande een constant groeipad voor de primaire uitgaven vastleggen. Die methode – ten gronde toegepast in het HRF – advies van 1999 - ligt aan de grondslag van de saldi die bepaald werden in het samenwerkingsakkoord van december 2000. M.a.w. de SERV keert terug tot de essentiële basis van de HRF – normering, wat overigens blijkbaar ook de intentie is van de federale overheid blijkens een verwijzing in het jongste stabiliteitsprogramma³⁶. Terugkeren naar de basis van de HRF – norm is volgens de SERV overigens vanuit het oogpunt van een goed begrotingsbeleid zeker nodig. De HRF – norm was in zijn oorsprong een uitgavennorm waarvan jaarlijks een begrotingssaldo wordt afgeleid. Door het betonneren van die saldi (weliswaar met ad hoc aanpassingen) heeft men van de HRF – norm een saldonorm gemaakt. De gevolgen daarvan zijn bekend. Bij gunstige conjunctuur kan het vereiste saldo gemakkelijker worden bereikt en worden in het licht daarvan belangrijke engagementen genomen die een groeidynamiek genereren die niet kan worden aangehouden bij tegenvallende conjunctuur. Om die reden en om een “stop – and – go” beleid te vermijden pleit de SERV vurig voor de terugkeer tot de basisbeginselen van de HRF – norm. Bovendien biedt het voorstel van de SERV een formule aan voor het spijzen en aanwenden van een conjunctuurfonds zoals de minister zelf heeft voorgesteld. Overigens vertrekt het SERV – voorstel eveneens van een referentiegroei van 2 %.
- Tenslotte lijkt de minister het SERV – voorstel te catalogeren als “onnodige profilering”. Daarbij wordt uit het oog verloren dat de SERV zich precies volkomen inschrijft in de doelstellingen van de federale overheid op middellange termijn. De SERV sluit zich volledig aan bij het streefdoel dat de federale overheid voor de Vlaamse gemeenschap tegen 2010 vooropzet. Mocht dit in de loop van de komende besprekingen door de federale overheid nog worden bijgesteld dan is dat eenvoudig in de begrotingsnorm in te brengen. En bovendien moet niet uitgesloten worden dat de Vlaamse gemeenschap t.a.v. het meest essentiële van het begrotingsbeleid een eigen inbreng doet bij de totstandkoming van overeenkomsten met de federale overheid.

³⁶ Stabiliteitsprogramma 2004 – 2007 (november 2003), p. 12: “Voor de periode 2005 – 2007 wordt, in afwachting van een nieuw te sluiten overeenkomst, teruggegrepen naar de normering van de afdeling financieringsbehoeften van de HRF die aan de basis lag van de overeenkomst van december 2000.”

De SERV hoopt dan ook dat zijn constructief voorstel aanleiding is tot een grondig debat over het begrotingsbeleid voor de volgende legislatuur.

1. De principes en de concrete uitwerking van de voorgestelde begrotingsnorm

We herhalen kort even de belangrijkste principes van het voorstel dat de SERV in juli heeft geformuleerd.

In eerste instantie gaat de SERV ervan uit dat Vlaanderen verder zijn bijdrage moet leveren in de doelstellingen van het Belgische stabilisatieprogramma. De federale regering heeft eind november een nieuw stabilisatieprogramma goedgekeurd. Voor de eerste jaren liggen de vereiste vorderingensaldi die gelden voor de gemeenschappen en de gewesten vast. Voor de langere termijn is er nog geen definitieve regeling, maar het stabilisatieprogramma 2003 – 2007 is uitgewerkt vanuit de optie dat tegen 2010 de gewesten en gemeenschappen gezamenlijk een positief saldo zullen hebben van 0,1 % van het BBP. Vlaanderen moet daarvan zijn deel opbrengen, we stellen dat op € 150 mln. Voor 2004 geldt het overschot dat overeengekomen is in het akkoord van september 2003 en voor de jaren 2005 – 2009 wordt het vereiste overschot bepaald in uitvoering van de norm zelf. Binnen die norm moet er voldoende ruimte voorzien worden voor de verdere afbouw van de schuld en is het ook nog mogelijk aan enige reservevorming te doen (respectievelijk voor het opvangen van conjuncturele schommelingen en voor een langere termijn reservering). Het niveau van schuldafbouw wordt minstens gesteld op het niveau van de contractuele aflossingen van de bestaande schuld.

Deze doelstellingen worden omgezet in een eigen Vlaamse begrotingsnorm, die volledig in overeenstemming is met de methodologie die de HRF voortaan hanteert voor de evaluatie van de begrotingen van de deelgebieden.

Deze principes zijn de volgende.

1. Ontvangsten en uitgaven van de totale Vlaamse overheid zijn aan de orde.
In het verleden is gebleken dat de begrotingsnormen zich bijna uitsluitend toespitsten op de algemene begroting. Ook na de administratieve hervorming (in het kader van beter bestuurlijk beleid) zullen diverse al of niet verzelfstandigde entiteiten en instellingen mee het beleid van de Vlaamse overheid bepalen. Zij moeten mee in de begrotingsnormering betrokken worden. Een consequente consolidatie van de Vlaamse begroting met alle instellingen (op basis van het ESR – concept) is dan ook absoluut noodzakelijk en laat een perfecte overeenstemming toe met de concepten die de HRF hanteert.
2. Intertemporele neutraliteit moet gehandhaafd blijven.

De SERV blijft vasthouden aan dit principe. Het geldt zowel voor de opeenvolgende regeringen, maar ook voor de afzonderlijke begrotingsjaren binnen elke legislatuur. De begrotingsnorm moet vermijden dat in het ene jaar op de budgettaire rem moet worden gestaan, terwijl in andere jaren de teugels kunnen gevierd worden. Dat impliceert dat de Vlaamse gemeenschap haar budgettaire doelstellingen moet bereiken via een constante reële groeinorm voor het geheel van de legislatuur. Bovendien moet die groeinorm in de eerstvolgende legislatuur zodanig zijn dat ook op lange termijn die reële groei van de beleidsruimte kan worden aangehouden zonder de budgettaire situatie in het gedrang te brengen. Dit principe heeft als gevolg dat de Vlaamse regering moet afstappen van een loutere saldonorm zoals in het kader van het huidige samenwerkingsakkoord de HRF – norm wordt toegepast. Aanwending van beleidsruimte is overigens niet uitsluitend een zaak van meer uitgaven. Ook lastenverminderingen die een impact hebben op de ontvangsten leggen beslag op de beschikbare beleidsruimte.

3. De begrotingsnorm moet gebaseerd zijn op voorzichtige macro-economische vooruitzichten en a-cyclisch worden uitgewerkt.

In ieder geval moet bij het bepalen van de globale beleidsruimte voor het geheel van de legislatuur rekening worden gehouden met behoedzame macro-economische vooruitzichten. De veronderstelde economische groei moet lager worden gesteld dan de verwachte potentiële groei. Concreet wordt voorgesteld om als referentiegroei 2% reële BNI – groei te nemen (stemt overeen met het voorstel dat de minister van begroting en financiën in het parlement heeft gelanceerd).

Het concrete jaar op jaarbeleid moet op het constante groeipad voor de gehele legislatuur worden afgestemd. Daarbij valt natuurlijk wel rekening te houden met de effectieve realisaties in de afgelopen jaren en met de feitelijke conjuncturele ontwikkelingen. De begrotingsnorm moet echter a-cyclisch worden uitgewerkt. Tegenvallende conjunctuur (negatieve afwijking t.a.v. de referentienorm van het meerjarenprogramma) kan bij dergelijke strategie opgevangen worden door een lager begrotingsoverschot op voorwaarde dat bij meevallende conjunctuur (positieve afwijking t.a.v. de referentienorm) bijkomende reserves worden aangelegd en de hogere economische groei niet volledig wordt opgebruikt voor nieuwe uitgaven of lastenverlagingen. Concrete afspraken moeten op voorhand worden gemaakt over de aanwending of het opvangen van grotere of lagere economische groei, inclusief de mogelijkheid om al of niet extra marges bij zwaar tegenvallende economische groei (een substantiële afwijking van de referentiegroei) op de begroting te voorzien voor extra impulsen. Zoals door de minister van begroting en financiën voorgesteld kunnen bij meevallende conjunctuur de extra middelen ingebracht worden in een conjunctuurfonds. De SERV stelt voor om dat in ieder geval te doen vanaf een positieve afwijking van de referentiegroei met 0,25 %. Een zelfde redenering (bij negatieve afwijking) zou kunnen gehanteerd worden voor de aanwending van de reserves uit het conjunctuurfonds.

Aanvullend op deze principes pleit de SERV er ook voor om voorafgaandelijk een doelstelling vast te leggen voor de evolutie van de zogenaamde impliciete schuld. Met de impliciete schuld wordt de uitstaande rekening bedoeld van aangegane verbintenissen die nog niet betaald zijn. In tegenstelling met de eigenlijke schuld moeten op deze impliciete schuld geen intresten

betaald worden³⁷, maar het wegwerken van deze impliciete schuld legt wel een druk op de begrotingsuitgaven in de komende jaren. Het voorkomen van een impliciete schuld is volkomen normaal. Vooral binnen het domein van de investeringen worden verbintenissen aangegaan die onvermijdelijk uitgevoerd worden over verschillende jaren en waarvan de budgettaire last gespreid wordt over verschillende jaren. In die zin is het niet uitgesloten dat een belangrijke verbintenis in een bepaald begrotingsjaar wordt aangegaan zonder dat het in het betrokken begrotingsjaar tot substantiële uitgaven aanleiding geeft (bijv. omdat er tijd verloopt tussen de toewijzing van het project en de effectieve start, omdat de verbintenis pas laat op het jaar wordt aangegaan, ...). Het wordt een probleem met de impliciete schuld als er gedurende een aantal jaren een blijvende stijging is van die uitstaande rekening en op die manier een zogenaamd “stuwmeer” wordt gecreëerd. Deze impliciete schuld bestaat uit verschillende componenten, maar de aangroei ervan is in essentie het positieve verschil tussen de effectief aangegane verbintenissen en de daarvoor gerealiseerde uitgaven. Het ontbreekt nog altijd aan accurate cijfers over de evolutie van de totale impliciete schuld³⁸. Vroegere benaderende analyses in SERV – adviezen hebben in ieder geval aangegeven dat in de eerste jaren van deze legislatuur de impliciete schuld bijzonder fors is gestegen. Er is wellicht rekening te houden met enige afbouw in de meest recente jaren op sommige onderdelen, maar de formule van het FFEU heeft opnieuw een forse uitbreiding van die impliciete schuld veroorzaakt.

Het ontbreken van accurate gegevens maakt de formulering van een precieze doelstelling moeilijk. Minstens moet er voor gezorgd worden dat tegen het einde van de volgende legislatuur het niveau niet noemenswaardig gestegen is. Indien blijkt dat in de afgelopen jaren (van de huidige legislatuur) de trend van de eerste jaren zich heeft doorgezet (en dus een blijvende forse aangroei), dan is het aangewezen om duidelijk een afbouw van die impliciete schuld in te schrijven als doelstelling.

2. De actualisering van de parameters

De concrete becijfering van de begrotingsnorm voor 2005 – 2009 en de daarvan afgeleide netto beleidsruimte voor de volgende legislatuur is uiteraard sterk bepaald door de basisparameters die aan de basis liggen van de berekening. Dat die parameters regelmatig aan verandering onderhevig zijn is onvermijdelijk. Tussen de berekening van juli 2003 en de huidige berekening is er dan ook rekening te houden met aanpassingen. En dat zal ook in de toekomst het geval zijn. Het is dan ook van groot belang dat deze parameters klaar en duidelijk worden afgesproken zodat precies kan worden aangegeven wat de wijzigingen zijn aan de bekomen resultaten ten gevolge van gewijzigde technische parameters.

³⁷ Het probleem van verwijlrenten bij laattijdige betalingen buiten beschouwing gelaten.

³⁸ Gewoonlijk wordt dat beperkt tot de algemene begroting en dan tot het zogenaamde “encours” op de gesplitste kredieten. Daarmee is maar een beperkt deel van de impliciete schuld aan de orde.

We bespreken de aanpassingen hieronder.

2.1. De uitgangspositie 2004

2.1.1 De structurele ontvangsten in 2004

Bij de raming van de ontvangsten in 2005 – 2009 is voor de meeste rubrieken uitgegaan van het niveau in 2004. In de raming van juli 2003 was dat het toen geraamde niveau voor de initiële begroting 2004. Nu gaan we uit van het niveau dat naar verwachting zal bereikt worden bij de eerstvolgende aanpassing van de begroting 2004. Dat is in het bijzonder het geval voor de raming van de samengevoegde en gedeelde belastingen in het kader van de BFW. Zowel de gemiddelde inflatiecijfers als de hypothesen over de reële groei van het BNI voor 2003 – 2004 zijn hoger dan oorspronkelijk aangenomen. En vooral ligt het aandeel van Vlaanderen in de opbrengst van de PB duidelijk hoger dan wat in het advies nog werd aangenomen voor 2003 – 2004.

Deze gewijzigde parameters zijn al goed voor een verhoogde uitgangspositie op de samengevoegde en gedeelde belastingen van € 170 mln. Dus sowieso – alle andere hypothesen voor de jaren vanaf 2005 gelijkblijvend – vertrekt de nieuwe raming al in 2005 met een extra aan beschikbare ontvangsten van € 170 mln.

Het geraamde niveau voor de gewestbelastingen voor 2004 ligt voor de verwachte opbrengsten bij eerstvolgende begrotingscontrole ongeveer op hetzelfde niveau als geraamd in juli 2003. De samenstelling ziet er wat anders uit, in het bijzonder omdat bijv. voor de onroerende voorheffing nu rekening wordt gehouden met een volledige afschaffing van de gewestelijke onroerende voorheffing te laste van de ondernemingen.

De overige algemene middelen liggen structureel (dus zonder de eenmalige opbrengsten van de verkoop van patrimonium en zonder de extra inkomsten uit het akkoord van 22 september 2003) ruim € 60 mln lager dan in onze oorspronkelijke raming. Dat wordt echter voor een belangrijk stuk gecompenseerd door het hoger uitgangsniveau voor de toegewezen ontvangsten (€ 22 mln). De raming voor de geconsolideerde instellingen (die we voorlopig op het niveau van de initiële begroting houden) wijkt weinig af van onze oorspronkelijke raming.

Alles bij mekaar vertrekt de volgende regering met een uitgesproken gunstiger uitgangspositie wat de ontvangstenramingen betreft, dan wat we in het advies van juli raamden. Het verschil komt uit op ongeveer € 138 mln.

2.1.2 Het vereiste overschot in 2004

In het juli – advies werd nog uitgegaan van het HRF – overschot aangevuld met het aandeel dat de HRF aan Vlaanderen toerekende in de hierboven reeds genoemde correctie voor de zogenaamde “code 8 – verrichtingen” (€ 117 mln van de totale € 275 mln voor de drie gewesten te samen). Daarmee kwam het vereiste overschot dat op het einde van 2004 moet gerealiseerd worden op € 425 mln.

Na het akkoord van 22 september 2003 is dat vereiste overschot toegenomen tot € 527 mln (zie berekening in hoofdstuk 2 punt 3.1).

2.1.3 Het toelaatbare niveau aan primaire uitgaven in 2004

De begrotingsnorm hanteert een constante toelaatbare reële groeivoet op de primaire uitgaven. Die groeivoet vloeit voort uit de verwachten ontvangstenstijging en uit de begrotingsdoelstelling die voor het jaar 2010 wordt vooropgezet. Het spreekt vanzelf dat die groeivoet mede bepaald is door het uitgangsniveau in 2004. Combinatie van de middelen in 2004 met het vereiste begrotingsoverschot en de geraamde intrestlasten geeft de totale maximum primaire uitgaven op de geconsolideerde begroting 2004. Die liggen in ieder geval ook hoger dan wat in het oorspronkelijke advies werd geraamd. Het verschil is als volgt samengesteld (in € mln).

extra ontvangsten (inclusief eenmalige middelen)	280
minder intresten	8
groter vereist overschot	- 102
extra primaire uitgaven	186

Binnen de nu gehanteerde hypothesen voor de uitvoering van de begroting 2004 (op geconsolideerde basis) komen de totale primaire uitgaven uit op ongeveer € 18,3 mld. Dat is weliswaar € 167 mln meer dan wat we raamden in juli 2003, maar dat doet niets af van het feit dat dergelijk niveau maar zal gehaald worden als € 1.057 mln van de nu begrote primaire uitgaven niet worden aangewend (of op de totale geconsolideerde begroting 5,42 %).

2.1.4 De schuldafbouw

In het advies van juli werd aangenomen dat de Vlaamse gemeenschap er in slaagt de voorgenomen schuldafbouw tegen 2004 te realiseren (dat hangt uiteraard samen met de realisatie van de begrotingsdoelstellingen). In de praktijk werd rekening gehouden met een nog licht hogere schuldafbouw (extra € 27,4 mln). In deze nieuwe berekening wordt de

doelstelling aangehouden, de effectief geraamde schuldafbouw ligt wel € 20 mln lager³⁹, maar blijft dus wel nog altijd in overeenstemming met de schulddoelstelling.

2.1.5 De draagwijdte van deze uitgangspositie

De hierboven samengevatte hypothesen – en in het bijzonder de realisatie van het vereiste begrotingsoverschot en de geraamde schuldafbouw – zijn uiteraard meer dan louter technische hypothesen. Er is een uitdrukkelijke beleidskeuze mee gemoeid.

Wat moet er gebeuren als de Vlaamse begroting in 2004 de begrotingsdoelstellingen niet haalt? Wordt dat ten laste genomen in de volgende legislatuur en op welke manier?

Het principe van de voorgestelde begrotingsnorm is in ieder geval dat Vlaanderen in 2010 lichtjes boven het evenwicht (in ESR – termen) uitkomt (voor een concrete becijfering zie verder). Die doelstelling is ongeacht de uitgangspositie in 2004. Als Vlaanderen in 2004 de begrotingsdoelstelling niet haalt (en dus een uitgavniveau heeft dat te hoog ligt) dan wordt die overschrijding ten laste genomen van de volgende jaren en het effect ervan wordt uitgesmeerd over de jaren 2005 – 2009. Het te hoge niveau aan primaire uitgaven zal in de begrotingsnorm gecompenseerd worden door een lagere groeivoet. De bijkomende beleidsruimte voor de nieuwe legislatuur t.a.v. het niveau 2004 is dus lager.

2.2. De parameters in 2005 – 2009

2.2.1 De ontvangsten

De macro-economische parameters voor de periode 2005 – 2009 zijn grotendeels ongewijzigd gebleven t.a.v. de ramingen in het advies van juli 2003. We houden de gemiddelde inflatie op 1,5 % en de basisberekening voor het bepalen van de beleidsruimte voor de gehele legislatuur wordt verder aangehouden op 2 % reële BNI – groei. Zoals in de raming van juli houden we rekening met een verdere verbetering van het aandeel van Vlaanderen in de PB. Rekening houdend met de groei van dat aandeel in het aanslagjaar 2002 t.a.v. 2001 is in de nieuwe raming de verdere toename iets versterkt: een toename van het aandeel tussen 2004 en 2009 van 1,11 % - punt tegenover 0,93 % - punt in het advies van juli. Dat heeft als gevolg dat de groei bovenop de reële groei van het BNI iets hoger wordt.

De demografische parameters zijn op basis van de jongste evoluties ook enigszins aangepast. De verslechtering van de denataliteitscoëfficiënt wordt aangehouden, maar iets minder scherp.

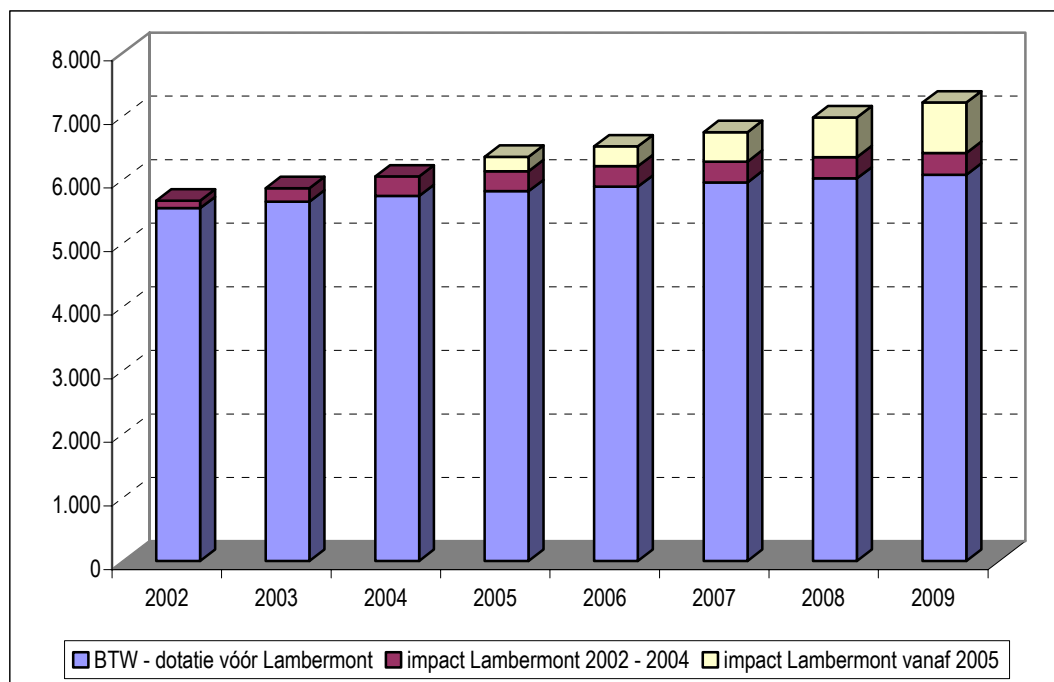
³⁹ Dat heeft te maken met de iets lagere inschrijving van een bijdrage in de aflossing van de Alesh – schuld, die we vanaf 2005 wel weer op het niveau brengen van € 16,7 mln zoals oorspronkelijk door de regering voor 2004 was voorzien, maar omwille van een compensatie voor een hogere bijdrage aan het VFSIPH werd verminderd.

Er wordt ook nog rekening gehouden met een verdere daling van het Vlaamse aandeel in de leerlingenpopulatie, maar opnieuw iets minder scherp dan oorspronkelijk aangehouden.

Het geheel van deze aanpassingen heeft dan ook bovenop de effecten van de betere uitgangspositie in 2004 nog positieve gevolgen. Voor de goede orde wijzen we er nog op dat de raming expliciet vertrekt van ongewijzigd beleid en dat eenmalig geachte middelen in 2004 niet worden doorgetrokken.

Ongewijzigd beleid impliceert in het bijzonder een ongewijzigde toepassing van de bestaande financieringswet. Die wet bevat uiteraard de extra impulsen die nog te verwachten zijn van de verdere uitvoering van het Lambermontakkoord. Die extra impulsen hebben betrekking op de groei van de BTW – dotatie aan de Vlaamse gemeenschap. In onderstaande grafiek wordt aangegeven wat precies de draagwijdte is van de extra impulsen die nog te verwachten zijn vanaf 2005.

Figuur 1: Impact van Lambermont op de btw-dotatie Vlaanderen (in € mln)



De extra impuls die het Lambermontakkoord in 2005 t.a.v. van 2004 oplevert bedraagt € 227 mln in 2005 en loopt op tot 794 mln in 2009 (bij een gemiddelde inflatie van 1,5 % en een gemiddelde reële BNI – groei van 2 % die vanaf 2007 meespeelt).

Voorts houden de ramingen ook rekening met de bijzondere formule die de BFW voorziet in 2005 ingeval in de periode 1993 – 2004 de gemiddelde reële BNI – groei lager uitvalt dan 2 %. Die formule levert echter geen aanpassing op.

Bij deze ontvangstenramingen is ook enige bemerking te maken bij de eventuele impact die kan uitgaan van wijzigingen aan de Europese financieringsbronnen. Zowel in het kader van de regionale structuurfondsen (hoofdzakelijk EFRO) en de Europese sociale fondsen (ESF) beschikt Vlaanderen over financieringsbronnen voor het uitvoeren van een aantal beleidsdoelstellingen. In de praktijk zijn deze middelen vooral beschikbaar voor zover daar cofinanciering zowel vanuit de overheid als vanuit de private sector tegenover staat.

De huidige regeling voor deze financieringsbronnen loopt tot en met 2006. De verdere toekomst ervan – in het bijzonder in het licht van de komende uitbreiding van de Europese Unie – is onzeker.

In de praktijk heeft deze problematiek voor de raming van ongewijzigd beleid langs de ontvangstenzijde niet zoveel impact om de eenvoudige reden dat sowieso die middelen niet in de hier bedoelde ontvangsten terechtkomen. De enige uitzondering zijn de Europese middelen die enkele instellingen bij hun ontvangsten opnemen en in onze raming geklasseerd worden onder “eigen ontvangsten”. Vooral voor de VDAB is dat het belangrijkste (in 2004 van de door ons berekende eigen ontvangsten ten belope van € 85 mln is € 21,5 mln toegeschreven aan Europese middelen). Voorlopig trekken we dat in onze raming door voor de volgende jaren met inbegrip van de jaren 2007 – 2009. Als met die middelen structurele werking wordt gefinancierd dan is er uiteraard een compensatie via begrotingsdotaties nodig indien deze middelen zouden wegvallen.

Uitgaven voor cofinanciering in het kader van de regionale structuurfondsen (in het bijzonder op het Hermesfonds) hebben we voorlopig beperkt tot en met 2006 (althans de vastlegging ervan⁴⁰). Dat sluit niet uit dat er op dat vlak nog financiering kan beschikbaar zijn, maar in dat geval is dat te situeren bij alternatieve financieringsbronnen.

In tabel 13 is de raming (bij een reële BNI – groei van 2,1 % in 2004 en een referentiegroei in 2005 – 2009 van 2 %) samengevat. De forse groei in 2005 op de samengevoegde en gedeelde belastingen (ten gevolge van extra verhoogde BTW – dotatie in uitvoering van het Lambermontakkoord) wordt voor een belangrijk stuk teniet gedaan door het wegvallen van diverse eenmalige ontvangsten op de algemene begroting in 2004 (voorafbeelding begrotingscontrole). Het gaat in het bijzonder over de opbrengsten van de verkoop van participaties, de verkoop van patrimonium en de extra ontvangsten die in uitvoering van het akkoord van 22 september 2003 kunnen ingeschreven worden in 2004.

⁴⁰ We voorzien in de raming ongewijzigd beleid nog vastleggingen op het Hermesfonds van respectievelijk 15,9 en 18,1 mln in 2005 – 2006.

De gemiddelde reële groei op de geconsolideerde ontvangsten voor de periode 2005 – 2009 komt uit op 1,58 %.

2.2.2 De begrotingsdoelstelling op middellange termijn

In het advies van juli was bij de becijfering van de begrotingsnorm voor de Vlaamse gemeenschap tegen 2010 een vorderingensaldo van € 120 mln vooropgezet (vanaf dan aan te houden op dat niveau). Dat bedrag was afkomstig van het oorspronkelijk in 1999 door de HRF vooropgezet evenwicht op basis van de toen gebruikte normering verhoogd met het aandeel van Vlaanderen in de correctie om het gezamenlijk vorderingensaldo van de deelgebieden te bekomen. Rekening houdend met deze gezamenlijke correctie werd de doelstelling voor de gemeenschappen en gewesten te samen bepaald op een vorderingenoverschot (in ESR – termen) van 0,1 % van het BBP. In het jongste stabilisatieprogramma 2004 – 2007⁴¹ wordt deze doelstelling verder aangehouden. Bij een gemiddelde reële groei van 2 % van het BBP vanaf 2005 komt 0,1 % van het BBP in 2010 uit op ongeveer € 342 mln. Als doelstelling nemen we aan dat Vlaanderen in dat overschot een aandeel moet leveren dat overeenstemt met hetzelfde aandeel dat nu gehanteerd wordt in de gezamenlijke correctie (zie akkoord van 22 september 2003). Op grond daarvan zou het te bereiken overschot in 2010 voor de Vlaamse gemeenschap op afgerond € 150 mln uitkomen. Dat is iets hoger dan wat we in het advies van juli hebben vooropgezet.

⁴¹ Door de federale regering goedgekeurd eind november 2003.

Tabel 13 raming van de ontvangsten Vlaamse gemeenschap (2002 : realisaties, 2003 aangepaste begroting, 2004 initiële begroting en voorafbeelding begrotingscontrole, 2005 – 2009 raming) (in € min)

	2002 realisaties	2003 aangepaste begroting	2004		raming volgende legislatuur				
			begroting initieel	bc voorafbeelding	2005	2006	2007	2008	2009
algemene begroting	16.342	17.397	17.920	18.053	18.475	18.998	19.692	20.346	20.986
reële groei		5,09%	1,88%	2,33%	0,82%	1,32%	2,12%	1,79%	1,62%
middelen BFW		13.391	13.765	13.840	14.472	14.970	15.545	16.139	16.751
KVD	0	0	175	175	0	0	0	0	0
overdrachten institutionele overheid		44	0	0	0	0	0	0	0
gewestbelastingen		2.865	2.922	2.938	3.007	3.022	3.130	3.179	3.197
dotatie kijk - en luistergeld		466	469	471	478	485	492	500	507
overige - algemene middelen		486	485	525	411	413	415	417	419
toegewezen ontvangsten		146	105	105	106	108	110	111	113
ESR - geconsolideerd *	17.512	18.500	18.836	18.969	19.571	20.099	20.796	21.457	22.103
reële groei		4,28%	0,71%	1,12%	1,65%	1,18%	1,94%	1,65%	1,49%
algemene begroting	16.429	17.397	17.920	18.053	18.475	18.998	19.692	20.346	20.986
KVD	0	0	-175	-175	0	0	0	0	0
overdrachten institutionele overheid		-44	0	0	0	0	0	0	0
eigen ontvangsten MINA - fonds, VIF, VLIF	352	435	444	444	444	445	447	451	456
eigen ontvangsten overige instellingen	731	711	648	648	653	656	657	660	661

* inclusief zorgfonds

2.3. De geactualiseerde resultaten voor de volledige legislatuur bij een referentiegroei van 2 %

In tabel 14 zijn de voornaamste resultaten van de normtoepassing na actualisering voor het geheel van de legislatuur samengevat. Vermits hier vooral de bepaling van de globale resultaten voor de periode 2005 – 2009 aan het begin van de nieuwe regering aan de orde is vertrekt de berekening van de zogenaamde referentiegroei. Die wordt voorzichtigheidshalve op 2 % geplaatst.

**Tabel 14 toepassing van de voorgestelde norm voor het geheel van de legislatuur
(2005 –2009) (saldi en bruto beleidsruimte in € mln)**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	gecumuleerd 2005-2009
BNI - groei	2,10%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	
saldo	527	501	373	396	343	244	150	2,00% 1.857
reële groei primaire uitgaven	0,93%	2,02%	2,02%	2,02%	2,02%	2,02%	2,02%	
bruto beleidsruimte	420	651	675	699	723	749	776	3.497
groei middelen	469	602	528	698	660	646	675	3.134
daling intrestlasten	33	23	19	23	11	3	7	79
daling vorderingensaldo	-83	26	127	-22	53	100	94	283
saldo in % BBP	0,19%	0,17%	0,13%	0,13%	0,11%	0,07%	0,04%	
saldo gewesten en gemeenschappen (pm)*	0,30%	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	

* bron stabilisatieprogramma 2004 - 2007, november 2003

De constante reële groeivoet op de geconsolideerde primaire uitgaven zou bij de referentiegroei van 2 % uitkomen op 2,02 %. Dat is amper boven de referentiegroei zelf en lager dan wat bekomen werd bij het advies van juli. De verklaring is dubbel. Er wordt van een uitgesproken hoger niveau aan primaire uitgaven in 2004 vertrokken en bovendien zijn die hogere primaire uitgaven voor een deel mee gefinancierd door eenmalige middelen die vanaf 2005 in principe niet meer beschikbaar zijn (tenminste bij ongewijzigd beleid). Dat heeft ook als gevolg dat de piek in de middelengroei in 2005 ten gevolge van het Lambermontakkoord⁴² voor een groot stuk geneutraliseerd wordt door het wegvallen van die eenmalige ontvangsten. Met uitzondering van 2007 daalt het vereiste overschot systematisch. In 2007 is dat niet het geval omdat er dan opnieuw een piek is in de stijging van de BTW – overdracht. Vanaf 2007

⁴² De extra BTW – dotatie die gedurende een aantal jaren jaarlijks wordt toegevoegd aan de bestaande BTW – overdracht stijgt voor de gemeenschappen te samen van € 149 mln in 2004 naar € 272 mln in 2005 en in 2006 opnieuw te dalen tot € 124 mln.

wordt immers in uitvoering van het Lambermontakkoord de groei van de BTW – dotatie aangepast aan de groei van het BNI (tenminste voor 91 %). Het effect daarvan wordt echter bij toepassing van de constante groeivoet over het geheel van de legislatuur uitgesmeerd.

De gecumuleerde saldi zouden over de periode 2005 – 2009 uitkomen op ongeveer € 1,86 mld. Het gros daarvan zou worden ingezet voor de contractuele aflossingen (€ 1,3 mld, die nog worden aangevuld met ongeveer € 134 mln aflossingen vanuit de huisvestingssector). De rest van het gecumuleerde saldo is beschikbaar voor reserveringen (ongeveer € 507 mln). Die reserveringen komen tot stand bij de referentiegroei van 2 %. Ze kunnen eventueel geheel of gedeeltelijk in het voorgenomen conjunctuurfonds gestoken worden, maar ze zijn ook beschikbaar voor andere reserveringen. Het ligt voor de hand dat het spijzen van het conjunctuurfonds pas start vanaf het ogenblik dat de groei uitstijgt boven de referentiegroei. In het voorstel dat de SERV hier doet (zie hierboven) zou dat overigens maar het geval zijn bij een groei die naar boven afwijkt met meer dan 0,25 % - punt. De geconsolideerde primaire uitgaven zouden in 2009 € 3,50 mld hoger kunnen zijn dan het niveau aan primaire uitgaven dat in 2004 overeenstemt met het vereiste overschot van € 527 mln. Wordt een deel van die bruto beleidsruimte aangewend voor maatregelen langs de zijde van de ontvangsten (onder de vorm van lastenverlagingen) dan wordt het niveau aan primaire uitgaven overeenkomstig verminderd.

3. Een geactualiseerde raming van de netto beleidsruimte

Een actualisering van de eerder gemaakte raming van de netto beleidsruimte voor de volgende legislatuur (zie begrotingsadvies juli 2003) vergt uiteraard ook een actualisering van de raming “ongewijzigd beleid”. Die geactualiseerde raming is dan te confronteren met de nieuw berekende bruto beleidsruimte. Op die manier bekomt men de netto beleidsruimte.

3.1. Actualisering van de uitgavenraming “ongewijzigd beleid”

Het belangrijkste verschil heeft te maken met de uitgangspositie. In het advies van juli 2003 zijn we nog vertrokken van de aangepaste begroting 2003 (zoals door het parlement in juni goedgekeurd). Ondertussen is er natuurlijk de begroting 2004 die in de plaats komt van onze oorspronkelijke raming. Die begroting wordt nu de uitgangsbasis voor de raming “ongewijzigd beleid” 2004 – 2009.

Het stramien van de raming blijft vergelijkbaar met de oorspronkelijke raming, een aantal parameters en hypothesen zijn wel gewijzigd. Zoals ook het geval was in het juli – advies is deze raming een zo getrouw mogelijke inschatting van wat de dynamiek bij ongewijzigd beleid kan zijn. Daar spelen zowel technische parameters een rol bij als een cijfermatige inschatting

van wat de impact kan zijn van door de regering genomen beslissingen die nog niet (geheel of gedeeltelijk) tot uiting komen in de begroting 2004. Dat is geen keuze van de sociale partners, alleen een inschatting van wat zonder expliciete nieuwe beleidskeuzen te verwachten valt. De structuur van “ongewijzigd beleid” kan in grote lijnen als volgt samengevat worden.

We vertrekken van de kredieten zoals ingeschreven in de initiële begroting 2004, zowel de kredieten die toegekend worden in het begrotingsdecreet zelf (algemene begroting) als de geraamde begrotingsuitgaven op de verschillende geconsolideerde instellingen. We houden wel rekening met de impact van de voorzieningen uit het economisch relanceplan.

Algemeen principe is dat de nu voorziene kredieten en uitgaven op hetzelfde niveau gehandhaafd blijven in de volgende jaren, mits een hele reeks specifieke correcties worden toegepast:

- alle kredieten en uitgaven die betrekking hebben op lonen en wedden (en daarmee samenhangende sociale uitkeringen) worden aangepast voor de evolutie van de gezondheidsindex (aanpassingen bij overschrijding van de spilindex). We veronderstellen nog altijd dat er in 2004 geen indexsprong komt. De eerste overschrijding van de spilindex is met de aangehouden hypothesen voorzien voor februari 2005;
- de kredieten en uitgaven die daarvoor in aanmerking komen worden aangepast met de gemiddelde inflatie. Als het over werkingskredieten gaat wordt die inflatie maar voor 75 % toegepast;
- eenmalige kredieten of uitdovende programma's worden volgens de specifieke vooruitzichten aangepast;
- dotaties op de algemene begroting (naar geconsolideerde en niet geconsolideerde instellingen) worden berekend in functie van de uitgavenevolucie op die instellingen verminderd met de evolutie van de eigen ontvangsten en de verwachte aanwending van reserves⁴³;
- kredieten waarvan de evolutie bepaald is door decretale of reglementaire voorzieningen (waarin ook volume-effecten meespelen) worden berekend in functie van de daarin voorziene mechanismen. Dat is bijv. het geval voor de onderwijskredieten, maar ook voor bijv. het gemeentefonds,;
- in wel bepaalde gevallen wordt de raming bovendien beïnvloed door extra bijkomende kredieten die voorvloeien uit reeds genomen beslissingen die nog niet of niet volledig zijn verdisconteerd in de begroting 2004 (dus nog niet op kruissnelheid opgenomen in de begrotingskredieten). Deze aanpassingen worden afzonderlijk toegepast.

⁴³ Dat heeft meer in het bijzonder als gevolg dat het interen op reserves op die instellingen onmiddellijk mee verrekend wordt in de evolutie van de dotaties op de algemene begroting. Ongewijzigd beleid staat niet gelijk met gelijkblijvende dotaties, maar met eenzelfde niveau aan uitgaven op de betrokken instellingen.

Bij de opmaak van de begroting 2004 zijn – blijkens de toelichting bij de begroting – de kredieten voor communicatie en studies gehalveerd. Die besparing wordt in 2005 opnieuw gecompenseerd en de betrokken kredieten worden op het niveau van 2003 gebracht. In 2004 wordt de rentetoelage aan het Vlaams woningfonds niet toegekend omdat er kan gerekend worden op een grote reserve. Vanaf 2005 moet opnieuw een vergelijkbaar bedrag aan rentetoelage zoals in 2003 worden voorzien. De machtigingen voor investeringen in de ziekenhuizen en de rustoorden alsook voor de scholen werden fors verminderd. In het geval van de ziekenhuizen en de rustoorden werd verwezen naar mogelijkheden op het FFEU en op alternatieve financieringsbronnen (PPS). Vooralsnog gaan we ervan uit dat die financieringsbronnen niet structureel zijn. De betrokken machtigingen werden dan ook in 2005 teruggebracht op het niveau van 2003, ook voor de investeringsmachtigingen voor schoolinfrastructuur. Eenzelfde redenering werd aangehouden voor de investeringsruimte op het VIF – sector wegen. Die rubriek werd drastisch verminderd tegenover 2003, in het bijzonder via twee mechanismen. Ten eerste werden de oorspronkelijk voorziene kredieten voor het Antwerpse masterplan omgezet in een eenmalige participatie (€ 124 mln) in de BAM die voortaan de investeringen van dat plan voor zijn rekening zal nemen (zie ook het goedgekeurde mobiliteitsplan). Ten tweede werd een vermindering van € 100 mln doorgevoerd omwille van de geplande voorzieningen op het FFEU in 2004. De eerste operatie kan voor de begroting beschouwd worden als een structurele vermindering, de andere niet. Voor het innovatiebeleid is er een vergelijkbare aanpassing door te voeren (zie verder onder de bespreking extra impact genomen beslissingen).

Bijzondere aandacht verdienen ook de hypothesen over de impact van reeds genomen beslissingen. Op het niveau van beleidskredieten gemeten veronderstellen we voor deze impact van reeds genomen beslissingen extra uitgaven zoals samengevat in tabel 15. Dit is een geactualiseerde raming van het juli - advies⁴⁴. Deze extra impact is mee verwerkt in onze raming “ongewijzigd beleid”. De status van genomen beslissingen is niet altijd even duidelijk. We proberen hierbij zo objectief mogelijk aan te geven wat er van reeds genomen beslissingen nog aan extra impact (dus bovenop een normale ontwikkeling) te verwachten valt zonder dat de nieuwe regering daar nieuwe beslissingen overneemt (zowel in de zin van uitbreiding of van bijsturing).

Deze extra impact is te begrijpen als bijkomende kredieten die nodig zijn bovenop de normale ontwikkeling van de kredieten. De cijfers in de tabel geven telkens de jaarlijkse stijging weer t.a.v. het vorig begrotingsjaar. Een negatief cijfer wijst ofwel op een recurrente besparingsmaatregel of op het feit dat de genomen maatregelen een tijdelijk effect hebben. Nul staat gelijk met het doortrekken van de impact op hetzelfde niveau.

⁴⁴ Zie tabel 11 in het advies van juli 2003.

Voor het werkgelegenheidsakkoord voorziet de initiële begroting 2004 een provisioneel krediet van € 25 mln. Daarnaast is € 75 mln voorzien voor het economisch relanceplan. Met het afsluiten van de ondernemingsconferentie is dat oorspronkelijke bedrag ondertussen opgetrokken tot € 114 mln (een deel van de extra inspanning wordt gefinancierd met de vrijgekomen middelen die oorspronkelijk voorzien waren voor de dienstencheques, zie hoger). In principe gaat het hier over eenmalige enveloppen en worden die budgetten bij ongewijzigd beleid niet meer voorzien vanaf 2005. Eventuele nieuwe voorzieningen zullen het voorwerp uitmaken van nieuwe akkoorden en beslissingen. Aan de andere kant zijn zowel binnen het werkgelegenheidsakkoord als binnen het economisch relanceplan een aantal maatregelen opgenomen die bijna zeker als recurrent te beschouwen zijn. We hebben dat overigens ook al aangehouden bij de raming van de middelen, waar het effect van de maatregelen t.a.v. de onroerende voorheffing en de schenkingsrechten op recurrente basis is doorgetrokken. Het is dan ook logisch een gelijkaardige redenering aan te houden langs de uitgavenzijde, waar normaal een aantal van de voorgenomen maatregelen zullen blijven doorlopen.

Voor het werkgelegenheidsakkoord nemen we aan dat een reeks maatregelen (ook rekening houdend met de opties die n.a.v. de ondernemingsconferentie zijn genomen) zullen doorlopen, voorlopig ramen dat op het niveau van de begroting 2004. Parallel daarmee blijven ook de lastenverlagingen die met het programmadecreet zijn ingevoerd recurrent van toepassing.

In de voorziene € 114 mln van de ondernemingsconferentie is € 20 mln voorzien voor innovatie. Dat bedrag wordt in het kader van het innovatiepact in ieder geval structureel in de begroting opgenomen (zie verder). De rest van het plan wordt voorlopig voor 75 % recurrent doorgetrokken.

Tabel 15 extra budgettaire impact van genomen beslissingen, verwerkt in de raming ongewijzigd beleid (in € mln)

extra impact genomen beslissingen	begroting initieel 2004	raming volgende legislatuur				
		2005	2006	2007	2008	2009
werkgelegenheidsakkoord		0	0	0	0	0
economisch relancebeleid		-44	0	0	0	0
Arkimedes		0	20	0	0	0
onderwijs		5	-1	-5	-5	-5
welzijn		58	25	25	19	19
cultuur		5	0	0	0	0
huisvesting		0	0	0	0	0
gemeenschappelijk vervoer		45	0	0	0	0
havendecreet		28	0	0	0	0
innovatie en onderzoek		60	60	60	0	0
vernieuwd beloningsbeleid		26	10	0	0	0
totaal		184	114	80	14	14

De extra impact voor de Arkimedes – regeling houdt rekening met de goedkeuring van het decreet eind december 2003. We nemen aan dat de regeling van toepassing zal zijn vanaf de inkomsten 2004 en dus vanaf het aanslagjaar 2005. Dat impliceert voor het eerst een effect op de personenbelasting in 2005, met een budgettaire impact vanaf 2006. Bij het ontwerpen van de maatregel werd gerekend op een globale budgettaire impact van € 78,75 mln, te spreiden over 4 jaar. Op de Vlaamse begroting wordt een overdracht naar de federale overheid ingeschreven. Voorlopig wordt geen rekening gehouden met een nieuwe schijf.

De extra impact voor onderwijs valt samen met drie groepen van maatregelen : de weerslag van de verschillende goedgekeurde cao's, de beslissing over de uitstapregeling en het uitdijend effect van het Tivoli – akkoord (optrekken van de werkingsmiddelen in het basisonderwijs). De impact is voor de jaren vanaf 2005 eerder beperkt.

Voor welzijn valt de extra impact hoofdzakelijk samen met de nog resterende stijging van de kredieten voor de uitvoering van het sociaal akkoord voor de social profit. Het meerjarenplan 2003 – 2007 voor de gehandicaptensector wordt mee in rekening gebracht. Voor de thuiszorg wordt ervan uitgegaan dat de voorziene programmatienormen voor 2009 ook effectief worden gehaald. Dat betekent een forse stijging van het urencontingent (de oorspronkelijk voorziene 4 %, met daarnaast een inhaalbeweging voor de opgelopen achterstand gespreid over de gehele legislatuur).

Onder de rubriek cultuur vallen een aantal regelingen in verband met het gemeentelijk cultuurbeleid en de uitvoering van het decreet op de volksontwikkeling.

Bij het gemeenschappelijk vervoer gaat het over de volledige uitvoering van de basismobiliteit, inclusief de versterking van de basismobiliteit in de grootstedelijke gebieden. Het onlangs goedgekeurde mobiliteitsplan bevat die uitbreiding ook. De rest van de extra uitgaven die bovenop ongewijzigd beleid zullen nodig zijn om dit plan te realiseren zijn in deze raming “ongewijzigd beleid” niet meegenomen. Ze moeten dus gefinancierd worden met de beschikbare netto beleidsruimte.

De extra impuls voor het havendecreet in 2005 is zodanig berekend dat de normale evolutie van de kredieten uitgaande van de initiële begroting 2004 gebracht wordt op het oorspronkelijk afgesproken niveau bij goedkeuring van de diverse uitvoeringsbesluiten inzake de subsidiëring van de havens (14 mld BEF, in prijzen 2000).

Voor “innovatie en onderzoek” zijn er de afspraken in het kader van het innovatiepact. In uitvoering daarvan heeft de regering in 2004 een extra impuls gegeven van € 90 mln. Daarvan is € 30 mln voorzien via de NV STAAL. De rest is ingeschreven op de begroting, zij het voor

een groot deel via in principe eenmalige operaties (een impuls in het economisch relanceplan, participatie PMV en FFEU). Er wordt vanuit gegaan dat deze middelen op de begroting 2004 in 2005 hoe dan ook worden omgezet in een structurele inschrijving in de reguliere begroting. Het innovatiepact stelt als doelstelling voorop dat de inspanningen in Vlaanderen voor “onderzoek en innovatie” tegen 2010 op het niveau van 3 % van het BRP moeten uitkomen als bijdrage van Vlaanderen in de gezamenlijke Belgische doelstelling. Twee derden daarvan is op te brengen door het bedrijfsleven, één derde door de overheid. Met het oog daarop engageerde de Vlaamse regering zich om jaarlijks tot en met 2010 een extra impuls te doen op de Vlaamse begroting van € 60 mln. In het synthesedocument van de recente ondernemingsconferentie wordt uitgaande van de vaststelling dat Vlaanderen in 2004 al op het niveau van 2,68 % van het BRP zou uitkomen de doelstelling van 3 % versneld naar 2007, met behoud van dezelfde verdeling “bedrijven – overheid”. Het aandeel van de bedrijven zou reeds boven de 2 % uitkomen, het overheidsaandeel zou nog een stuk verwijderd zijn van de 1%. De weerslag daarvan op de vereiste budgettaire impuls is niet direct duidelijk. In uitvoering van het innovatiepact is de Vlaamse Raad voor Wetenschapsbeleid belast met het monitoren van deze doelstelling. Het rapport daarover is nog niet beschikbaar. Er moet overigens rekening gehouden worden met een aantal knelpunten om de overgang te maken van de doelstelling van 3 % naar de budgettaire impuls. Er is onder meer het probleem dat omwille van de aard ervan een aantal initiatieven in het kader van het innovatiebeleid die onder de budgettaire doelstelling vallen niet thuishoren onder de bestedingen die internationaal in aanmerking komen voor de 3 % - norm. Dat verschil zou zelfs toenemen naarmate het traditionele “onderzoek- en ontwikkelingsbeleid” opschuift in de richting van een innovatiebeleid. Voorts is het aandeel van de overheid ook nog mee beïnvloed door de inzet van federale middelen. Dat alles maakt een ondubbelzinnige afleiding van de budgettaire doelstelling niet evident.

De verwerking in onze raming “ongewijzigd beleid” stelt een dubbel probleem:

- kan het engagement om jaarlijks een extra impuls te geven van € 60 mln over de termijn van de huidige legislatuur getild worden als zijnde een genomen beslissing;
- wat is de implicatie van de versnelde realisatie van de doelstelling van 3 % (2007 in plaats van 2010)?

In de hiernavolgende berekeningen is voorlopig volgende piste aangehouden. Het engagement wordt doorgetrokken in de volgende legislatuur, voorlopig tot en met 2007 op het oorspronkelijke niveau van € 60 mln. Rekening houdend met het nu reeds (weliswaar nog niet bevestigde) niveau van 2,68 % is het denkbaar dat met de nu voorziene impuls in 2007 het vooropgestelde niveau wordt bereikt of dat op dat ogenblik wordt geëvalueerd wat nog nodig is. Dat wordt dan op zijn beurt omgezet in een nieuwe beslissing. In de tabel over de extra impact van genomen beslissingen komt dus vanaf 2005 tot en met 2007 telkens een extra

impuls van 60 mln. Het structureel maken van de eenmalige begrotingsoperaties van 2004 is in deze tabel niet opgenomen, maar is wel een onderdeel van de totale raming “ongewijzigd beleid”, zoals overigens ook het geval is met enkele andere vergelijkbare zaken (wegeninvesteringen).

Het resultaat van onze geactualiseerde raming “ongewijzigd beleid” is samengevat in tabel 16. In tabel 17 is die raming vergeleken met de raming van de ontvangsten en worden de saldi berekend die op die manier uit de begrotingen en de ramingen van de begrotingen kunnen worden afgeleid. Het berekende ESR – saldo wordt vervolgens vergeleken met het vereiste overschot bij toepassing van de norm. In 2003 – 2004 is dat het overschot zoals het afgeleid wordt uit het samenwerkingsakkoord, aangepast na het overlegcomité van 22 september 2003. Voor de jaren 2005 – 2009 is het vereiste overschot bekomen door toepassing van de voorgestelde norm. De afwijking die op die manier wordt berekend staat gelijk met de vereiste onderbenutting op de begrotingskredieten (of de raming van de begrotingskredieten).

De groei die blijkt uit onze raming bij ongewijzigd beleid is alles bij mekaar matig. Dat geldt voor de verschillende categorieën van uitgaven (respectievelijk algemene begroting, beleidsbetalingskredieten en geconsolideerde uitgaven). Voor de gehele legislatuur zouden de uitgaven op de algemene begroting uitkomen op een gemiddelde reële groei van amper 0,68 %, voor de beleidskredieten zou dat 0,82 % zijn. Op het niveau van de betalingskredieten komt de gemiddelde reële groei in 2005 – 2009 uit op 0,22 %. Op het niveau van de geconsolideerde uitgaven is er zelfs sprake van een reële nulgroei. Dat heeft vooral te maken met het feit dat in deze raming de groei van de uitgaven op de verschillende instellingen zeer beperkt blijft, zeker vanaf 2006. Dat is op zich al een belangrijke indicatie. Want het spreekt vanzelf dat bij een eventueel expansievere begrotingsdynamiek “ongewijzigd beleid” er zal moeten ingeleverd worden op de netto beleidsruimte. We komen daar verder op terug.

Er zijn in de raming twee uitschieters. De begroting 2005 zou volgens deze raming bij ongewijzigd beleid de meest expansieve zijn van de gehele legislatuur. Dat heeft veel te maken met het feit dat een aantal ingrepen in 2004 bij ongewijzigd beleid moeten geneutraliseerd worden. En daarnaast zijn er een aantal zaken in 2004 gefinancierd met eenmalige operaties die bij ongewijzigd beleid in 2005 terug in de reguliere begroting moeten opgenomen worden. Dat verklaart voor een groot stuk de hogere groei in 2005 in vergelijking met de overige jaren. Daarnaast is er de uitgesproken hogere groei op de algemene begroting in vergelijking met de geconsolideerde begroting. Dat heeft hoofdzakelijk te maken met het feit dat de mogelijkheden voor verdere aanwending van reserves op de instellingen meer en meer uitgeput raken. Zelfs bij matige stijging van de uitgaven op de instellingen kan dit alleen maar opgevangen worden door stijgende dotaties vanuit de begroting naar die instellingen. Dat blijkt in het bijzonder uit de uiteenlopende evolutie tussen enerzijds de dotaties aan de

geconsolideerde instellingen en anderzijds de uitgaven van de geconsolideerde instellingen. Over het geheel van de legislatuur is er een verschil van € 790 mln.

Geconfronteerd met de raming van de ontvangsten zal op de algemene begroting bij ongewijzigd beleid een begrotingstekort blijken in 2005 – 2006. Pas vanaf 2007 is er weer sprake van een begroot overschot. Hetzelfde geldt voor het geconsolideerde vorderingensaldo. Tot en met 2007 is dat negatief. Dat heeft natuurlijk ook als gevolg dat de begrotingen op die manier een overschrijding voorzien t.a.v. de vooropgezette begrotingsnorm. Die overschrijding (in tabel 17 op de rij afwijking) is gelijk te stellen aan de vereiste onderbenutting om in overeenstemming te zijn met de norm.

Tabel 16 raming van de uitgaven Vlaamse gemeenschap (aangepaste begroting 2003, 2004 initiële begroting en voorafbeelding van begrotingscontrole, raming 2005 – 2009) (in € mln)

	2003		2004		ramingen volgende legislatuur				
	aangepaste begroting	initieële begroting	bc voorafbeelding	2005	2006	2007	2008	2009	
algemene begroting	17.401	17.908	17.975	18.664	19.264	19.585	19.757	20.030	
intresten		1,79%		2,30%	1,69%	0,17%	-0,61%	-0,12%	
aflossingen	139	107	107	76	57	34	23	20	
primaire uitgaven	163	172	172	184	184	184	71	70	
	17.099	17.630	17.697	18.403	19.023	19.367	19.662	19.939	
beleidskredieten	17.987	18.350	18.350	18.893	19.395	19.846	20.230	20.593	
	reële groei	0,91%		1,44%	1,14%	0,81%	0,43%	0,29%	
betalingkredieten	18.087	18.781	18.781	19.195	19.600	19.911	20.189	20.456	
reële groei		2,71%		0,69%	0,60%	0,09%	-0,11%	-0,17%	
ESR - geconsolideerd	18.695	19.432	19.499	19.921	20.241	20.511	20.767	21.022	
	reële groei	2,81%		0,66%	0,10%	-0,16%	-0,25%	-0,27%	
algemene begroting	17.401	17.908	17.975	18.664	19.264	19.585	19.757	20.030	
aflossingen (excl Alesh)	-143	-167	-167	-167	-167	-167	-54	-54	
dotaties geconsolideerde instellingen	-3.992	-3.895	-3.895	-4.411	-4.712	-4.765	-4.816	-4.810	
KVD	-67	-152	-152	-1	-1	-1	-1	-1	
uitgaven geconsolideerde instellingen*	5.558	5.783	5.783	5.895	5.914	5.916	5.933	5.908	
correctie pensioenfonds	-5	-5	-5	-5	-5	-5	-5	-5	
correctie Alesh	-57	-40	-40	-53	-52	-53	-46	-46	

* uitgaven op de instellingen exclusief grote aflossingen, KVD, overdrachten naar begroting en reservevorming of belaste ok

Tabel 17 begrotingsresultaten bij ongewijzigd beleid, afwijkingen t.a.v. de saldi bij toepassing van de begrotingsnormen (in € mln)

	2003	2004		raming volgende legislatuur					
		aangepaste begroting	initiële begroting	bc voorafbeelding	2005	2006	2007	2008	2009
algemene begroting									
ontvangsten	17.397	17.920	18.053	18.475	18.998	19.692	20.346	20.986	
reële groei	1,88%	1,88%	2,33%	0,82%	1,32%	2,12%	1,79%	1,62%	
uitgaven	17.401	17.908	17.975	18.664	19.264	19.585	19.757	20.030	
reële groei	1,79%	1,79%	1,87%	2,30%	1,69%	0,17%	-0,61%	-0,12%	
begrotingssaldo	-4	12	78	-189	-266	107	589	957	
ESR - geconsolideerd *									
ontvangsten	18.500	18.836	18.969	19.571	20.099	20.796	21.457	22.103	
reële groei	0,71%	0,71%	1,12%	1,65%	1,18%	1,94%	1,65%	1,49%	
uitgaven	18.695	19.432	19.499	19.921	20.241	20.511	20.767	21.022	
reële groei	2,81%	2,81%	2,86%	0,66%	0,10%	-0,16%	-0,25%	-0,27%	
saldo	-195	-596	-530	-350	-142	286	690	1.081	
norm	444	527	527	501	373	396	343	244	
afwijking	-639	-1.123	-1.057	-851	-515	-110	347	837	
afwijking in % uitgaven	-3,42%	-5,78%	-5,42%	-4,27%	-2,55%	-0,54%	1,67%	3,98%	
primaire uitgaven	18.556	19.325	19.392	19.845	20.184	20.477	20.743	21.002	
reële groei	3,01%	3,01%	3,07%	0,82%	0,21%	-0,05%	-0,19%	-0,25%	

* inclusief het zorgfonds

3.2. De raming van de netto beleidsruimte 2005 – 2009

De raming is opgenomen in tabel 18.

Tabel 18 netto beleidsruimte 2004, 2005 – 2009 bij toepassing van de begrotingsnormen (in € mln)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	gecumuleerd 2005-2009
bruto beleidsruimte		420	651	675	699	723	749	3.497
groei ongewijzigd beleid*		792	489	353	389	334	404	1.968
netto beleidsruimte		-373	163	322	310	390	345	1.529
* waarvan aanwendingsimpuls		-16	61	28	103	69	142	402
onderbenutting	3,42%	3,50%	3,27%	3,06%	2,86%	2,67%	2,50%	

Uitgangspunt voor deze raming blijft de beleidshypothese dat de Vlaamse regering erin geslaagd is om 2003 af te sluiten met een vorderingenoverschot van € 444 mln en vervolgens 2004 met een vorderingenoverschot van € 527 mln zal afsluiten. Volgens de eerste gegevens zou dat voor 2003 het geval zijn. Bij de nu aangehouden verwachtingen voor de ontvangsten impliceert dat een geconsolideerd uitgavniveau in 2004 dat 5,42 % onder de begrote uitgaven blijft. Dit is – gegeven de moeilijkheden in 2003 – weinig realistisch. En het is dan ook aangewezen om ervan uit te gaan dat zonder abnormale mechanismen een lagere onderbenutting (of een hogere aanwending) een feit zal zijn. Minstens lijkt het verstandig uit te gaan van een vergelijkbaar niveau als in 2003. Mocht in de loop van de komende maanden blijken dat de impact van de maatregelen in 2003 op het begrotingsjaar 2004 groot zijn dan is het voorzichtiger om dat nog wat scherper te stellen. We stellen het maximum haalbaar niveau aan onderbenutting voor 2004 op 3,5 %. Als dat klopt en de ontvangsten komen uit op het geraamde niveau⁴⁵ dan kan de voorgenomen stijging van de geconsolideerde finale primaire uitgaven⁴⁶ in 2004 t.a.v. 2003 (3,07 %) absoluut niet aangehouden worden. Er blijft in dat geval een structurele ingreep te doen in 2004 van € 373 mln. Tenminste als er niet gekozen wordt voor een doorschuiven van de lasten naar 2005. Er kan misschien nog wat gerekend worden op betere ontvangstenramingen (bijv. een hogere reële groei van het BNI dan nu aangehouden), maar dat mag dan niet gecompenseerd worden door extra uitgaven in de aangepaste begroting.

⁴⁵ Waarbij we al rekening houden met extra € 133 mln ontvangsten in vergelijking met de initiële begroting.

⁴⁶ Dat zijn de geconsolideerde uitgaven exclusief interesten en aflossingen en KVD, met dien verstande dat bij consolidatie de dotaties die onderling binnen de Vlaamse overheid worden verstrekt (in hoofdzaak van begroting naar instellingen) worden geneutraliseerd.

Ook voor de jaren 2005 – 2009 nemen we aan dat er t.a.v. de begrote uitgaven een onderbenutting blijft, maar zoals overigens ook gesteld in het advies van juli moet het “beter bestuurlijk beleid” ook leiden tot een nauwere aansluiting van de begrotingsuitvoering met de begrotingsramingen. Daarom nemen we bij de stijging “ongewijzigd beleid” een effect van die versterkte aanwending mee in de berekening. Bij hypothese veronderstellen we dat tegen 2009 die betere afstemming er toe moet leiden dat onderbenutting op de totale geconsolideerde uitgaven beperkt blijft tot 2,5 %. Rekening houdend met de redelijk scherpe raming van de uitgaven is dat een te verantwoorden hypothese.

Op grond daarvan is uit tabel 18 de jaarlijkse netto beleidsruimte af te leiden. In 2009 kan bij het voorgestelde begrotingsbeleid en bij de aangehouden hypothesen het niveau aan primaire uitgaven (geconsolideerd) € 3,5 mld hoger liggen dan wat toelaatbaar is in 2004. De dynamiek van de begroting bij ongewijzigd beleid zal daarvan al € 1,97 mld opsorpen. Er blijft nog € 1,53 mld over voor extra beleid (inclusief de eventuele maatregelen voor lastenverlaging). Jaarlijks kunnen dus bovenop de stijging van de begroting bij ongewijzigd beleid recurrent extra beleidsinitiatieven voorzien. Gecumuleerd voor het geheel van de legislatuur geeft dat een netto beleidsruimte van:

2005	163	163	163	163	163	814
2006		322	322	322	322	1.287
2007			310	310	310	930
2008				390	390	779
2009					345	345
	163	485	794	1.184	1.529	4.155

De netto beleidsruimte waarover de volgende regering zal kunnen beschikken komt bij het gehele pakket van aangehouden hypothesen uit op € 4,16 mld.

De huidige regering startte volgens haar eigen berekeningen voor de periode 2000 – 2004 met een beleidsruimte van bijna € 5 mld, waarvan echter bijna € 2 mld zou worden opgebracht door heroverwegingen, PPS – constructies en alternatieve financiering. Het overblijvende deel (€ 3 mld) was afkomstig van SERV – berekeningen op basis van de in 1999 nog gehanteerde begrotingsnorm (een verbintennisnorm). De regering is overgestapt naar een andere normering (HRF – norm, in oorsprong een uitgavennorm maar na verloop van tijd omgezet een saldonorm) wat meer ruimte toeliet. Bovendien is naderhand de beleidsruimte uitgebreid met het netto effect van het Sint – Elooisakkoord en vooral het Lambermontakkoord. Dat laatste zorgde in de periode 2002 – 2004 gecumuleerd al voor een extra ruimte van bijna € 1,1 mld. In de praktijk is voornamelijk van alternatieve financieringsbronnen niet zoveel terechtgekomen. Wel zijn er onbetwistbaar heroverwegingen doorgevoerd en werd vooral ook gebruik gemaakt van beschikbare reserves om de beleidsruimte uit te breiden. Dat laatste is ten gevolge van de

nieuwe regels die door de HRF toegepast worden voor de afstemming op de begrotingsnormen (in het bijzonder de volledige consolidatie) niet meer beschikbaar.

Bij de aldus berekende netto beleidsruimte zijn ook nog een aantal andere kanttekeningen te maken.

Ten eerste is hierbij geen rekening gehouden met middelen waarover de regering zou kunnen beschikken buiten de begroting. Als dat het geval is⁴⁷ dan zijn er bovenop de hier berekende beleidsruimte nog extra mogelijkheden. Die kunnen maar geraamd worden als er ook effectief zicht is op de realisatie van die extra middelen. Ook is er geen rekening gehouden met de mogelijkheden die de regering heeft om zogenaamde heroriënteringen door te voeren op de begroting bij ongewijzigd beleid. Als dat het geval is dan komen er ook extra mogelijkheden bij. In hoeverre t.a.v. de raming die hier voor ongewijzigd beleid wordt gehanteerd nog veel ruimte bestaat om te heroriënteren en ruimte vrij te maken voor nieuwe initiatieven is niet direct duidelijk. Op een groei van de uitgaven die voor de gehele legislatuur genomen lager ligt dan de gemiddelde inflatie is sowieso al niet bijster veel te rapen, tenzij de huidige begrotingen voor sommige onderdelen te ruim bemeten zijn.

Ten tweede, een globale netto beleidsruimte van € 4,16 mld kan veel lijken, maar euforie is misplaatst. In het eerste jaar van de volgende legislatuur is maar (?) ruimte voor nieuwe initiatieven op recurrente basis van € 163 mln. Dat lijkt in tegenspraak met de veel gehoorde verwachting dat in 2005 het Lambermontakkoord een forse stijging van de middelen zal opleveren. Dat is ook juist, maar er vallen ook in 2005 normaal gesproken heel wat eenmalige middelen uit de begroting 2004 weg en die compenseren voor een belangrijk stuk de extra impuls van Lambermont. Bovendien vergt de formule van een constante groeivoet dat de extra middelen in 2005 en in 2007 uitgesmeerd worden over de gehele legislatuur. Vanaf 2006 stijgt de beleidsruimte substantieel.

Een dergelijke ruimte is ook sneller ingenomen dan op het eerste gezicht kan lijken. Ter illustratie en zonder al een uitspraak te doen over de opportuniteit van dergelijke invulling enkele veel besproken initiatieven.

De regering heeft zich in het innovatiepact geëngageerd om jaarlijks tot aan 2010 een extra impuls te doen van € 60 mln voor innovatie en onderzoek met het oog op de realisatie van de 3 % norm (aandeel samen met bedrijven in het BRP). In het synthesedocument van de ondernemingsconferentie heeft de regering een snellere realisatie aangekondigd (2007). Voorlopig nemen we aan dat daarvoor een jaarlijkse extra impuls van € 60 mln tot en met 2007 zal volstaan. Mocht blijken dat dit om hierboven reeds genoemde redenen niet zou volstaan (bijv. een extra jaarlijks van € 30 mln in 2005 – 2007) en dat ook nog in de volgende

⁴⁷ Zoals het de bedoeling is om bijv. het Antwerpse masterplan grotendeels zoniet volledig te realiseren met middelen die de BAM moet opbrengen.

jaren de extra impuls (van € 60 mln) moet doorgetrokken worden dan is van de hier berekende beleidsruimte op die manier al € 540 mln ingenomen.

Onlangs heeft de regering het mobiliteitsplan goedgekeurd⁴⁸. Het deel daarvan dat op de begroting te financieren valt (en dus niet via de BAM) ligt uitgesproken hoger dan wat in onze raming aan ongewijzigd beleid voor die sector wordt meegenomen, zelfs als we bij ongewijzigd beleid ervan uitgaan dat jaarlijks voor ongeveer € 100 mln op het FFEU beschikbaar zal zijn bovenop de reguliere begroting. En ook als we er rekening mee houden dat een deeltje van de stijging die het mobiliteitsplan veroorzaakt kan gecompenseerd worden door extra inkomsten bij de vervoermaatschappij. Overigens blijkt het mobiliteitsplan de vereiste normale dotatie aan de vervoermaatschappij duidelijk te onderschatten⁴⁹ en blijft de begroting 2004 al substantieel onder het vereiste niveau van het mobiliteitsplan. Er mag dus verondersteld worden dat in de volgende legislatuur een inhaaloperatie aan de orde is. Realisatie van het mobiliteitsplan zoals voorzien in de jaren 2005 – 2009 (aangepast voor de dotatie aan de vervoermaatschappij en aan de inhaaloperatie voor 2004) vergt over de gehele legislatuur extra middelen t.a.v. wat nu in de raming ongewijzigd beleid zit van € 1,6 mld.

Er stellen zich uiteraard ook nog andere uitdagingen. De beleidsruimte in de huidige legislatuur is in belangrijke mate ingenomen door extra inspanningen in het kader van cao's (social profit, onderwijs en in beperkte mate administratie). Nieuwe onderhandelingen met het personeel zullen hoe dan ook aan de orde zijn en een deel van de ruimte innemen. Nieuwe investeringen in zorg en levenslang leren worden in het vooruitzicht gesteld. Dat geldt ook voor verdere lastenverlagingen⁵⁰. Er is sprake geweest van een politieke toezegging om een deel van de extra Lambermontmiddelen te bestemmen voor de gemeenten.

Ten derde, gaat de raming van de netto beleidsruimte uit van een erg matige stijging bij ongewijzigd beleid. Daarom is ze niet onredelijk, maar in de afgelopen jaren hebben we moeten vaststellen dat onze ramingen van ongewijzigd beleid op jaarbasis systematisch lager waren dan wat de regering te verwerken had bij de opmaak van de begroting. Enige marge is dus niet onverantwoord. Met zou bij het vastleggen van de beleidsinitiatieven er kunnen vanuit gaan dat van de hier berekende netto beleidsruimte er bijv. 15 % voorlopig in reserve wordt gesteld. Dat kan dan een achteraf grotere stijging van ongewijzigd beleid die niet kan gecompenseerd worden door extra middelen opvangen. Een dergelijke marge is niet overdreven, ze komt neer op een lichte verhoging van de raming ongewijzigd beleid (0,15 % in 2005 oplopend tot 1,20 % in 2009).

⁴⁸ De SERV heeft op 10 december 2003 over dit plan geadviseerd en enige bedenkingen geformuleerd bij de financiering van dit plan.

⁴⁹ De raming voor 2004 in het mobiliteitsplan ligt al € 37 mln onder het niveau dat effectief in de begroting 2004 is ingeschreven.

⁵⁰ Een lastenverlaging van het niveau en het tempo zoals in de huidige legislatuur en zonder rekening te houden met de budgettaire effecten van de hervorming van de registratierechten komt al gecumuleerd voor de gehele legislatuur uit op € 1,55 mld (eenmalige korting op de personenbelasting, afschaffing van het kijk – en luistergeld vanaf 2002, afschaffing van de cafétaks vanaf 2002 en belastingskrediet ter compensatie van de gewestelijke onroerende voorheffing op ondernemingen vanaf 2004).

Ten vierde is sowieso de raming “ongewijzigd beleid” onderhevig aan mogelijke wijzigingen aan de parameters. Die kunnen natuurlijk zowel in positieve als in negatieve zin werken. Hogere economische groei bijv. in 2003 – 2004 zou aanleiding zijn tot bijkomende mogelijkheden. Maar dan vooral in 2004, waarin het iets gemakkelijker zou worden om de doelstellingen te halen. Een hogere inflatie (zowel gemeten via de index van de consumptieprijzen als via de gezondheidsindex) hebben een opwaarts effect op de middelen, maar dat wordt voor een deel geneutraliseerd door een stijging van de uitgaven. Nu veronderstellen we dat in 2004 er geen overschrijding van de spilindex komt (bij een gemiddelde stijging van de gezondheidsindex in 2004 van 1,3 %). Als dat wel het geval zou zijn dan is in 2005 al onmiddellijk rekening te houden met een forse aanpassing van de netto beleidsruimte.

Tenslotte blijft de hypothese over de uitvoering van de begroting in 2004 een uiterst belangrijke parameter. Het lijkt ons onvermijdelijk dat – zonder doorschuifoperaties naar 2005 – in 2004 de doelstellingen maar zullen gehaald worden als er nog een structurele ingreep gedaan wordt. In de veronderstelling dat die structurele ingreep achterwege blijft en het overschot in 2004 met € 373 mln (zie tabel 18) onder de doelstellingen blijft dan is de beleidsruimte in 2005 – 2009 bij te sturen. Voor het geheel van de legislatuur zou dat een beperking van de netto beleidsruimte impliceren van iets minder dan € 900 mln. We nemen voorlopig aan dat er geen reden is om dergelijk scenario aan te houden.

4. De toepassing van de norm bij conjunctuurschommelingen

De ramingen hierboven gaan uit van een reële referentiegroei van 2 % BNI in 2005 – 2009. Dat cijfer is ook vooropgezet door de minister van begroting en financiën als referentie. Extra middelen ten gevolge van hogere groei zouden in het voorstel van de minister terechtkomen in een conjunctuurfonds, die dan aan te spreken zijn in geval de groei tegenvalt (dus lager dan de referentiegroei).

Dit voorstel sluit aan bij de formule die de SERV heeft uitgewerkt, met dien verstande dat pas middelen in het conjunctuurfonds zouden terechtkomen wanneer de groei meer dan 0,25 % - punt boven de referentiegroei ligt. In de formule van het SERV – voorstel zou pas vanaf dergelijke extra groei het vereiste overschot naar boven worden aangepast. Dat extra vereiste overschot zou dan in een conjunctuurfonds terecht kunnen komen. De middelen in het conjunctuurfonds zouden pas kunnen aangesproken worden (wat gelijk staat met een vermindering van het vereiste overschot) wanneer de groei meer dan 0,25 % - punt onder de referentiegroei blijft.

Zoals in punt 2.3 aangegeven is ook al bij de referentiegroei van 2 % in de formule van de SERV bovenop de contractueel voorziene aflossingen een mogelijkheid aanwezig om een reserve aan te leggen. In het voorstel van de SERV wordt over de bestemming daarvan geen expliciete keuze gemaakt, maar het is bijv. denkbaar dat die extra overschotten (bovenop de schuldafbouw) gebruikt worden voor lange termijnreservering.

Een afwijking van 0,25 % - punt BNI – groei geeft gemiddeld ongeveer een effect van € 22 mln op de middelen. In tabel 19 wordt aan de hand van een variante over de conjuncturele evolutie geschetst hoe de opbouw en de aanwending van het conjunctuurfonds zou kunnen gebeuren.

Het principe van de voorgestelde norm is dat bij minder gunstige gemiddelde groei over de gehele legislatuur de tering naar de nering moet gezet worden. Als de gemiddelde groei lager uitvalt dan de voorziene 2 % dan moet er wat ingeleverd worden op de bruto beleidsruimte. In bovenstaande variante is dat het geval (een gemiddelde groei van 1,97 %) en de gecumuleerde bruto beleidsruimte vermindert t.a.v. het referentiescenario met € 57 mln. De weerslag moet niet volledig verwerkt worden op de beleidsruimte, ook de gecumuleerde saldi worden kleiner (- € 81 mln). Die vermindering doet overigens geen afbreuk aan de voorziene schuldafbouw en er blijft nog altijd enige ruimte voor extra reservering.

Tabel 19 raming van de weerslag van uiteenlopende conjunctuur op de bruto beleidsruimte en op de gecumuleerde saldi (in € mln)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	gecumuleerd 2005-2009
BNI - groei	2,10%	2,83%	2,00%	1,00%	2,00%	2,00%	2,00%	1,97%
saldo	527	552	416	310	283	213	150	1.775
reële groei primaire uitgaven	0,93%	2,08%	2,08%	1,88%	1,88%	1,88%	1,88%	1,96%
bruto beleidsruimte	420	673	686	671	693	717	741	3.440
groei middelen	469	676	531	541	656	643	671	3.047
daling intrestlasten	33	22	20	24	11	3	7	79
daling vorderingensaldo	-83	-25	136	107	26	70	63	314
extra door nieuwe uitgangspositie								
saldo			43	33	-60	-31		-14
bruto beleidsruimte			11	12	-30	-32		-39
extra door conjunctuur								
saldo		52	0	-119	0	0		-67
bruto beleidsruimte		22	0	-40	0	0		-18

Belangrijk is ook dat de negatieve weerslag van een tegenvallende economische groei niet volledig ten laste moet genomen worden van het betrokken begrotingsjaar. Hier speelt de conjunctuurreserve. In de variante veronderstellen we in 2005 een groei van 2,83 % (hypothese van de jongste meerjarenprognose van het planbureau). Dat levert t.a.v. het referentiescenario extra middelen op van € 74 mln. Daarvan mag € 22 mln (wat overeenstemt met een extra groei van 0,25 %) als bijkomende beleidsruimte ingezet worden. De rest moet dienen om het saldo te verhogen en dat kan expliciet toegewezen worden aan een conjunctuurfonds. Bij een groei van 2 % in 2006 is er geen extra reserve, maar de normformule is van die aard dat sowieso al door de hogere groei in 2005 een extra saldo beschikbaar is van € 43 mln, toe te voegen aan het conjunctuurfonds. In de variante wordt voor 2007 een fors lagere economische groei verwacht (1 %). Op dat ogenblik kan het conjunctuurfonds aangesproken worden, onder de vorm van een lager vereist overschot (ten belope van € 86 mln in vergelijking met het niveau bij toepassing van de referentiegroei. Uiteraard moet een dergelijke tegenvaller ook voor een stukje verwerkt worden via de beleidsruimte. Als de groei in de volgende jaren niet meer zou uitstijgen boven de 2 % dan wordt de negatieve afwijking tussen het effectieve overschot en het overschot bij referentiegroei pas weggewerkt tegen 2010. Als men dat absoluut zou willen vermijden dan kan dat door de grens van 0,25 % afwijking tegenover de referentie bij een positieve afwijking lager te stellen (en dus sneller over te gaan tot spijzen van het conjunctuurfonds).

Hoofdstuk 6 - de begroting 2004 in een lange termijnperspectief

Het situeren van een specifieke begroting in een meerjarenperspectief geeft de mogelijkheid om de gemaakte keuzen te kaderen in een breder geheel. Hoewel deze analyse niet op gedetailleerd niveau gebeurt door de SERV, geeft het bijkomende inzichten over een aantal grote tendensen.

In dit onderdeel worden de volgende zaken besproken:

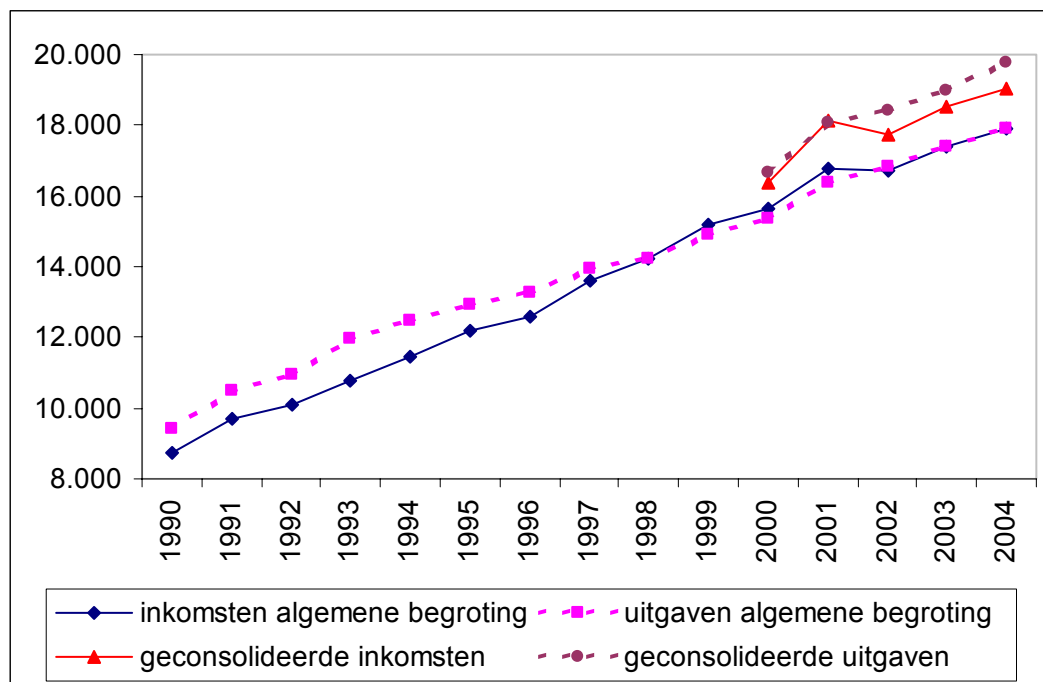
- een overzicht van enkele algemene aggregaten van de begroting 2004 geplaatst in een meerjarenperspectief: ontvangsten, uitgaven, saldi en de evolutie van de begroting in termen van beleidskredieten
- een uitsplitsing van de begroting naar enkele grote rubrieken: gemeenschaps versus gewestmateries, het aandeel van respectievelijk lonen en investeringen en een raming van het aandeel van de beleidskredieten met economische finaliteit.

1. Algemeen – ontvangsten, uitgaven, saldi en beleidskredieten

In figuur 2 (zie ook bijlage 1) is de evolutie van de begrotingen 1990-2004 samengevat voor de ontvangsten en uitgaven op de algemene begroting. Het gaat dus niet om een geconsolideerde begroting zoals in de overige delen van deze publicatie. Voor de jaren 2000-2004 is er eveneens een reeks opgenomen voor de geconsolideerde ontvangsten en uitgaven⁵¹. Naast de inkomsten en uitgaven op de algemene begroting zijn ook de eigen inkomsten van de te consolideren instellingen opgenomen evenals alle uitgaven van deze instellingen. Om dubbeltelling te vermijden zijn de dotaties van deze instellingen in mindering gebracht.

⁵¹ Geconsolideerde inkomsten en uitgaven in dit deel dient verstaan te worden als alle inkomsten en uitgaven van de algemene begroting en van de te consolideren instellingen. Er worden geen correcties toegepast voor de kapitaalparticipaties of de aflossingen, zoals wel het geval is voor de ESR-consolidatie. Deze ruime definitie maakt het mogelijk om de algemene begroting rechtstreeks te vergelijken met de geconsolideerde begroting.

Figuur 2: Evolutie van ontvangsten en uitgaven in de begrotingen 1990-2004 (in € mln)



Op de algemene begroting stijgen de ontvangsten met 3% ten opzichte van de aangepaste begroting 2003. Dit is een relatief zwakke stijging, zeker indien men rekening houdt met het feit dat er in de initiële begroting een bedrag van € 175 mln is opgenomen aan eenmalige inkomsten die het gevolg zijn van verkoop van participaties. Bovendien rekent de overheid in 2004 op inkomsten ten belope van € 75 mln door middel van patrimoniumbeheer, hetgeen ook in principe eenmalige inkomsten zijn (zie hoofdstuk 2, 1.2.1). Naar aanleiding van de begrotingscontrole zal de inkomstenbegroting waarschijnlijk naar boven worden aangepast. Deze relatief lage groei is enerzijds het gevolg van een lage economische groei (hetgeen ook de eerder beperkte groei in de voorgaande jaren verklaart) maar ook van een expliciete beleidskeuze. In opvolging van het sociaal akkoord raamt de overheid dat de inkomsten uit onroerende voorheffing zullen verminderen met € 47 mln in 2004 ten opzichte van 2003.

De uitgavengroei op de algemene begroting is nog iets lager dan de inkomstengroei. Hierdoor kan het kleine begrotingstekort dat het gevolg is van de derde begrotingscontrole (€ - 4 mln) omgebogen worden in een beperkt overschot van € 11 mln.

Vanaf 1998 slaagde de Vlaamse regering er in om een begroting met overschot in te dienen en op die manier een eind te maken aan de deficitaire begrotingen die sinds 1990 werden ingediend. Vooral van 1999 tot en met 2001 was er een aanzienlijk begrotingsoverschot. In 2002 en 2003 was er telkens een relatief licht tekort, maar de initiële begroting 2004 vertoont weer een overschot.

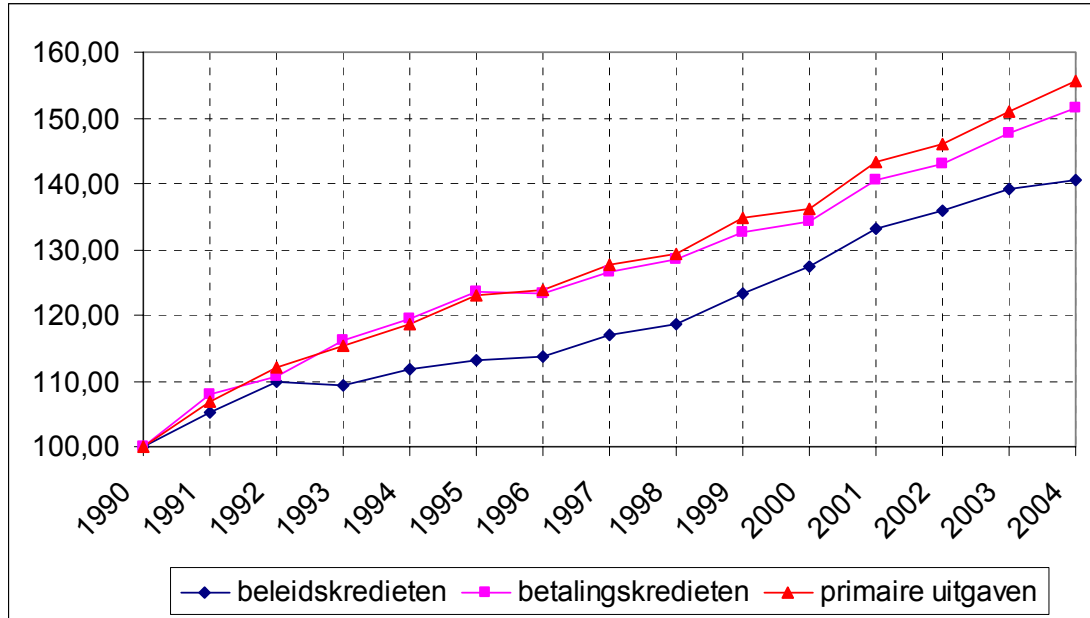
Indien men naast de inkomsten en uitgaven op de algemene begroting ook die van de te consolideren instellingen bekijkt, geeft dit een verschillend beeld. Hiervoor beschikt de SERV slechts over een coherente reeks vanaf 2000. Uit deze beperkte reeks blijkt echter dat voor de geconsolideerde begroting, de regel eerder is dat de uitgaven hoger zijn dan de inkomsten. Enkel in 2001 werd was in de begroting een overschot ingediend. De overige jaren werd er steeds een deficit voorzien in de geconsolideerde begroting. Op zich vormt dit geen probleem, omdat er telkenmale een onderbenutting is. Deze onderbenutting kent echter grenzen. In dat kader is het belangrijk om er op te wijzen dat het begrotingstekort op de geconsolideerde begroting⁵² € 780 mln bedraagt, hetgeen aanzienlijk hoger is dan de voorgaande jaren.

In figuur 3 (zie ook bijlagen) wordt de reële groei van de beleidskredieten in de periode 1990-2004 uitgezet tegenover de groei van de totale betalingskredieten en de primaire uitgaven (totale uitgaven exclusief rentelasten en aflossingen). Voor de beleidskredieten evenals de betalingskredieten wordt de SERV-definitie gehanteerd voor de jaren 1990 tot en met 1999. Vanaf het jaar 2000 wordt de definitie van de Vlaamse administratie overgenomen. Dit betekent dat het groeipercentage niet enkel beïnvloed wordt door de reële groei, maar ook door de wijziging van methodologie, zij het dat deze wijziging een beperkte invloed heeft op het groeipercentage.

De relevantie van beleidskredieten, betalingskredieten en primaire uitgaven is verminderd aangezien deze begrotingsbegrippen in grote mate vertrekken van de algemene begroting en niet van een volledig geconsolideerde begroting. Toch blijven deze parameters sleutelgegevens binnen de Vlaamse begroting.

⁵² De term geconsolideerde begroting in deze context gaat om een loutere consolidatie van de algemene begroting met de begrotingen van de te consolideren instellingen. Er zijn hierbij geen correcties toegepast in het kader van ESR. Zowel bij de inkomsten als bij de uitgaven worden de kapitaalparticipaties en deelnemingen bijvoorbeeld opgenomen.

Figuur 3: reële groei van beleidskredieten en betalingskredieten in de begroting 1990-2004, na consolidatie met MINA-fonds en VIF en organieke fondsen



De groei van de beleidskredieten zwakt verder af in 2004. In de tweede helft van de jaren negentig en zelfs tot en met 2002 was de groei van de beleidskredieten groter dan die van de betalingskredieten. Vanaf 2003 was dat niet meer het geval, en bij de initiële begroting 2004 bedraagt de reële groei van de beleidskredieten slechts 0,9% ten opzicht van een groeivoet van 2,7% voor de betalingskredieten. De begroting 2004 zet dus een aanzienlijke vermindering van het encours voorop. Om een gelijkaardige vermindering van het encours terug te vinden op begrotingsniveau, dient men terug te gaan tot 1995. Net zoals bij de initiële begroting 2003, is de lage groei van de beleidskredieten het gevolg van een zeer krappe beleidsruimte.

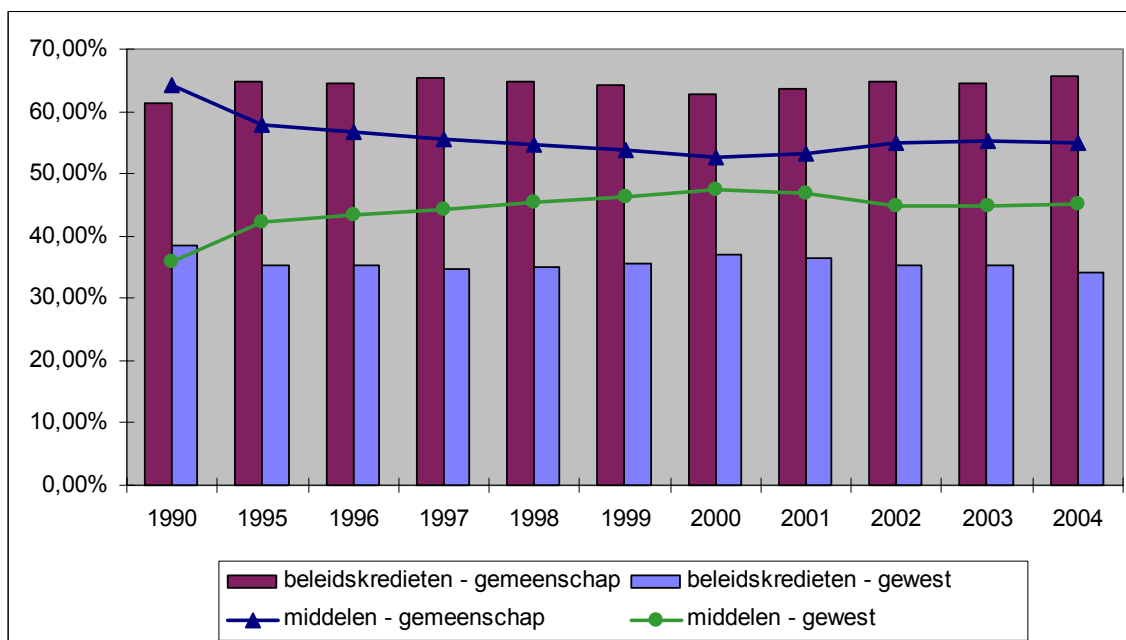
De groei van de primaire uitgaven bedraagt in reële termen 3,1%. Het feit dat deze groeivoet nog hoger ligt dan bij de betalingskredieten heeft deels te maken met het feit dat de interesten (die deel uitmaken van de betalingskredieten maar niet van de primaire uitgaven) nog gedaald zijn. In de begroting 2004 is nog maar een bedrag van € 109 mln ingeschreven voor interestaflossingen, hetgeen nog maar 40% is van het bedrag dat hiervoor nodig was in de begroting 2000. De interestlast daalde de laatste 10 jaar bijna onafgebroken, waardoor deze last nog maar 0,61% van de totale begrotingsuitgaven voor zijn rekening neemt.

2. De begroting uitgesplitst naar enkele grote rubrieken

2.1. Aandeel gewest- en gemeenschapsmateries, 1990, 1995-2003

In figuur 4 zijn de beleidskredieten voor 1990 en voor de periode 1995-2004 uitgesplitst naar gelang van de materies waarvoor de Vlaamse gemeenschap bevoegd is. De uitsplitsing is gebaseerd op de codes die daarvoor in de begroting zelf zijn opgenomen, weliswaar rekening houdend met zekere correcties (zoals bijvoorbeeld de kredieten binnenlands bestuur die na correctie worden toegewezen aan de gewestmaterie) en na verdeling van de gemeenschappelijke kredieten. Deze verdeling wordt verder vergeleken met de "herkomst" van de middelen, eveneens uitgesplitst naar gewest- en gemeenschapsmiddelen. Hierbij wordt herinnerd aan het feit dat de Vlaamse begroting een eenheidsbegroting is en dat er formeel noch beleidsmatig enige toewijzing is van middelen op basis van de bijzondere financieringswet aan bepaalde materies.

Figuur 4: Verdeling van beleidskredieten en middelen over gemeenschaps- en gewestmateries (1990, 1995-2004)



Van alle beleidskredieten gaat 65,7% naar gemeenschapsmateries. Dit aandeel was nog nooit zo hoog en houdt ook een aanzienlijke stijging in met meer dan 1%-punt ten opzicht van het begrotingsjaar 2003. Wat de middelen betreft, kan men vaststellen dat het aandeel van de gemeenschapsmiddelen afneemt, zij het in beperkte mate. Dit gaat in tegen de trend die de voorgaande jaren merkbaar was. De oorzaak hiervoor ligt in het feit dat de Vlaamse overheid in 2004 een aanzienlijk bedrag aan inkomsten verwacht uit de verkoop van participaties van de Vlaamse Milieuholding enerzijds en van de Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening anderzijds. Deze middelen kunnen toegeschreven worden aan het gewest en verhogen het aandeel van de gewestmiddelen. Zonder deze operatie zou het aandeel van de gemeenschapsmiddelen stijgen met 0,2%-punt, nu daalt dit aandeel met 0,3%-punt.

2.2. Belang van investeringen in de begroting

In tabel 20 is het aandeel van lonen en investeringen in het geheel van de beleidskredieten samengevat. Zeker voor de evolutie van de lonen blijft de raming altijd vrij gevoelig voor methodologische aanpassingen bij de berekening van het aandeel van de kredieten dat samenhangt met loonuitgaven. De precieze aandelen zijn dan ook met de nodige voorzichtigheid te hanteren. Wel is het zo dat sinds 2002 eenzelfde methodiek gehanteerd wordt, waardoor dit in elk geval voor de laatste drie jaren een goede indicator vormt voor de evolutie van de lonen.

Tabel 20: aandeel van de lonen en de investeringen in de totale beleidskredieten 1995-2004 (in € mln en %-aandeel)

		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
lonen*	€ duizend	7.238	7.420	7.757	7.861	8.307	8.725	9.144	9.885	10.580	11.139
	%-aandeel	56,69%	56,75%	56,65%	56,09%	56,47%	55,87%	54,82%	57,00%	58,92%	60,78%
investeringsen**	€ duizend	1.347	1.424	1.555	1.511	1.615	1.782	2.034	2.155	2.138	1.934
	%-aandeel	10,61%	10,95%	11,41%	10,82%	10,98%	11,41%	12,19%	12,43%	11,91%	10,55%

* methodologische verschillen in de berekening van het loonaandeel beïnvloeden de vergelijking, zij het niet voor 2002, 2003 en 2004

** met inbegrip van het FFEU; vanaf 2003 zijn de middelen van het investeringsfonds niet meer opgenomen.

Voor de derde keer op rij is er een opvallende stijging van het loonaandeel merkbaar. Hiervoor zijn er twee oorzaken. Enerzijds is er een relatief sterke stijging van de loonmassa (4,1% in reële termen) en anderzijds dalen de overige beleidskredieten. De stijging van de loonmassa is dus groter dan de stijging van de totale beleidskredieten in absolute termen.

In tegenstelling tot de lonen, neemt het aandeel van de investeringen af. Rekening houdend met het toenemend belang van het FFEU voor de investeringen, worden ook deze kredieten opgenomen in de vergelijking. Na een ononderbroken toename van het aandeel van de investeringen in de beleidskredieten gedurende 4 jaar (1999-2002), neemt dit aandeel voor de

tweede keer op rij af. In 2003 heeft dit louter te maken met een technische wijziging. Sinds 2003 is het investeringsfonds opgenomen in het Vlaams Gemeentefonds. De middelen van het vroegere investeringsfonds kunnen dus niet meer afgezonderd worden van de andere middelen van het gemeentefonds en zijn niet meer opgenomen bij de investeringen. In de jaren 2000 tot en met 2002 ging het om een bedrag van ongeveer € 130 mln. Indien dit bedrag wordt verrekend met de investeringskredieten die uit de laatste begrotingscontrole naar voor komen, is er toch nog een stijging in 2003. Voor 2004 is dat niet meer het geval. Zowel in relatieve als in absolute termen verminderen de investeringen aanzienlijk, ongeveer tot op het niveau van 2001.

2.3. Aandeel beleidskredieten met economische finaliteit (in € mln en %-aandeel beleidskredieten)

Tabel 21: aandeel beleidskredieten met economische finaliteit (in € mln en %-aandeel beleidskredieten)

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
wetenschapsbeleid econ. finaliteit	150,3	114,8	142,6	179,0	206,5	221,6	217,0	222,3	242,6	231,3	261,1
economie*	706,6	380,5	323,7	254,4	278,8	332,8	451,1	412,7	319,7	346,3	320,9
infrastructuur **	552,1	751,1	773,6	817,9	826,1	883,5	952,8	1.043,4	1.033,1	1.106,4	1.045,3
FFEU	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	97,2	283,9	276,2	185,8
totaal	1.409,0	1.246,3	1.239,8	1.251,3	1.311,4	1.437,8	1.621,0	1.775,6	1.879,2	1.960,1	1.813,1
in % van totale beleidskredieten	14,09%	9,82%	9,53%	9,18%	9,40%	9,77%	10,39%	10,63%	10,85%	10,90%	9,88%

* in 1997 aangevuld met 13 % van de opbrengst van de gedeeltelijke privatisering Gimv, exclusief € 55 mio van daf - verkoop en waarvan in 1990 € 144 mln scheepsbouw, € 144 mln KS en € 345 mln expansiesteun, in 1998 excl. Gimv-beursgang (€ 67 mln))

** bevat naast investeringen in "vervoer en verkeer" ook onderhoudskredieten wegen, waterwegen en maritieme toegangswegen en luchthavens evenals de kapitaalparticipaties in BAM en de PMV

In tabel 21 is een samenvatting opgenomen van de beleidskredieten die kunnen bestempeld worden als "economische kredieten". In tegenstelling tot de voorgaande rapporten van de SERV werd voor de eerste maal ook rekening gehouden met de kredieten die op het FFEU zijn ingeschreven. Het vorig evaluatierapport van de SERV stelde vast dat deze kredieten vanaf 2001 afnamen. Deze conclusie blijft gelden indien men geen rekening houdt met het FFEU. Indien men hiermee echter wel rekening houdt, blijft het aandeel van deze kredieten in de begroting toenemen tot en met 2003, zij het wel in zeer beperkte mate in 2003. Voor de begroting 2004 is dat niet meer het geval. Het aandeel daalt weer, en deze daling is aanzienlijk, zodat deze kredieten terugvallen op een niveau dat net boven dat van 1999 ligt. Enkel de kredieten voor wetenschapsbeleid met economische finaliteit nemen toe. De overige kredieten verminderen, hetgeen ook een verband houdt met de daling van de investeringen zoals reeds in tabel 20 werd vastgesteld.

Bijlagen

Bijlage I A – Ontvangsten en uitgaven begrotingen 1990-2004 (in € duizend)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
ontvangsten (a)	8.709.692,0	9.700.106,6	10.099.789,4	10.767.669,7	11.467.577,8	12.165.950,2	12.603.624,0	13.631.217,6
% - groei		11,37%	4,12%	6,61%	6,50%	6,09%	3,60%	8,15%
(exclusief toegewezen ontvangsten)	(8.709.692,0)	(9.606.110,9)	(9.937.290,3)	(10.730.899,6)	(11.424.156,6)	(12.124.410,7)	(12.535.361,5)	(13.492.845,9)
uitgaven (b)	9.424.562,3	10.484.753,3	10.962.466,4	11.948.512,5	12.487.693,3	12.950.803,1	13.292.452,4	13.917.716,7
% - groei		11,25%	4,56%	8,89%	4,51%	3,71%	2,64%	4,70%
(exclusief variabele kredieten)	(9.424.562,3)	(10.392.757,5)	(10.762.495,7)	(11.901.194,6)	(12.451.555,4)	(12.911.316,1)	(13.224.259,4)	(13.772.862,6)
sald (a - b)	-714.870,3	-784.646,7	-862.677,0	-1.180.842,8	-1.020.115,5	-784.852,8	-688.828,4	-286.499,1
(exclusief variabele kredieten)	-(714.870,3)	-(784.646,7)	-(825.205,4)	-(1.170.295,0)	-(1.027.398,6)	-(786.905,4)	-(688.897,8)	-(280.016,7)
ontvangsten (a)	14.252.447,3	15.215.516,4	15.621.425,0	16.768.323,0	16.718.432,00	17.402.955,0	17.919.894	17.919.894
% - groei	4,56%	6,76%	2,67%	7,34%	-0,30%	4,09%	2,97%	
(exclusief toegewezen ontvangsten)	(14.201.951,4)	(15.177.835,3)	(15.575.002,0)	(16.714.135,0)	16.648.558,0	17.298.237,0	17.815.017	17.815.017
uitgaven (b)	14.229.477,5	14.927.684,5	15.351.394,0	16.383.937,5	16.806.744,0	17.402.000,0	17.907.988,0	17.907.988,0
% - groei	2,24%	4,91%	2,84%	6,73%	2,58%	3,54%	2,91%	
(exclusief variabele kredieten)	(14.168.894,8)	(14.887.662,1)	(15.309.276,9)	(16.317.519,4)	(16.751.904,0)	(17.317.865,0)	(17.834.472,0)	(17.834.472,0)
sald (a - b)	22.969,8	287.831,9	270.030,9	384.385,5	-88.312,0	955,0	11.906,0	11.906,0
(exclusief variabele kredieten)	(33.056,6)	(290.173,2)	(265.725,0)	(396.615,6)	-(103.346,0)	-(19.628,0)	-(19.455,0)	-(19.455,0)

Bijlage I B – geconsolideerde inkomsten en uitgaven, 2000-2004 (in € duizend)

	2000	2001	2002	2003	2004
Geconsolideerde inkomsten	16.362.607	18.110.809	17.761.620	18.543.751	19.010.954
geconsolideerde uitgaven	16.669.270	18.099.192	18.406.682	18.967.112	19.795.122
sald	-306.663	11.617	-645.063	-423.361	-784.168

Bijlage II – beleidskredieten (definitie SERV, vanaf 2000 definitie overheid, in € duizend)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
ngk (incl. bvi)	8.860	9.589	9.984	10.927	11.505	12.221	12.442	12.973	13.278	13.874	14.282	15.152	15.399	14.445	14.637
- interesten	-307	-531	-419	-535	-530	-503	-465	-483	-418	-304	-273	-223	-179	-139	-109
- aflossingen	-78	-100	-117	-142	-125	-114	-213	-162	-275	-334	-212	-213	-165	-174	-174
- vereffeningskredieten	-422	-370	-370	-529	-626	-643	-687	-751	-738	-807	-717	-797	-691	-662	-696
+ gvk	811	1.027	995	999	973	579	772	850	897	966	1.078	1.283	1.429	2.919	3.193
+ vm	531	543	539	699	707	743	661	674	759	882	1.024	959	870	770	687
+ lm	343	331	626	218	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
totaal (a)	9.739	10.490	11.238	11.636	11.904	12.284	12.511	13.100	13.503	14.277	15.182	16.160	16.679	17.167	17.541
na spreiding (a)	9.739	10.490	11.049	11.469	11.973	12.353	12.580	13.162	13.561	14.277	15.182	16.160	16.679	17.167	17.541
incl. toegewezen ontvangsten	55	92	200	47	36	39	68	145	61	40	42	66	55	84	74
vrk (b, tot 2000)*	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	46	67	70	146	105
vrk inkomen (b, vanaf 2000)	9.794	10.582	11.438	11.683	11.940	12.323	12.579	13.245	13.563	14.317	15.228	16.228	16.749	17.313	17.646
totaal (a+b) (c)	9.794	10.582	11.180	11.603	12.009	12.393	12.648	13.307	13.622	14.317	15.228	16.228	16.749	17.313	17.646
na spreiding (c)															
incl. D.A.B.'s/V.O.I.	-24	-37	-19	-82	-124	-556	-522	-574	-641	-691	-812	-928	-722	-681	-435
- delaties D.A.B.'s (d)	226	309	385	446	544	931	951	960	1.035	1.084	1.200	1.380	1.316	1.323	1.115
+ vm D.A.B.'s (e)	9.996	10.854	11.804	12.047	12.359	12.698	13.008	13.631	13.956	14.710	15.616	16.679	17.343	17.956	18.326
totaal (c-d+e)	9.996	10.854	11.615	11.879	12.428	12.767	13.077	13.693	14.015	14.710	15.616	16.679	17.343	17.956	18.326
na spreiding	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-11	17	-23	31	22
reservering en Aquafin (vanaf 2000)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
inclusief reservering en Aquafin (var)	9.996	10.854	11.615	11.879	12.428	12.767	13.077	13.693	14.015	14.710	15.604	16.696	17.320	17.986	18.348
Beleidskredieten											15.604	16.696	17.320	17.986	18.348

Bijlage III uitgaven (in € duizend)

	1995	ngk + gok	vrk	dotaties	D.A.B.'s	totaal
hogere entiteiten		52.865,8	0,0	0,0	0,0	52.865,8
coördinatie		35.052,1	0,0	0,0	0,0	35.052,1
algemene zaken en financiën		805.711,0	3.098,7	0,0	0,0	808.809,6
onderwijs		5.619.899,9	23.839,9	0,0	0,0	5.643.739,8
<i>basisonderwijs</i>		1.556.543,3	0,0	0,0	0,0	1.556.543,3
<i>secundair onderwijs</i>		2.591.483,9	0,0	0,0	0,0	2.591.483,9
<i>hobu</i>		442.093,3	0,0	0,0	0,0	442.093,3
<i>universiteiten</i>		497.715,7	0,0	0,0	0,0	497.715,7
<i>overige</i>		532.063,8	23.839,9	0,0	0,0	555.903,7
welzijn, volksgezondheid, cultuur		1.690.410,7	178,5	0,0	0,0	1.690.589,2
<i>welzijn en volksgezondheid</i>		1.423.461,6	0,0	0,0	0,0	1.423.461,6
<i>cultuur, sport en toerisme</i>		266.949,1	178,5	0,0	0,0	267.127,6
economie, werkgelegenheid, landbouw		2.303.384,5	5.205,8	0,0	0,0	2.308.590,3
<i>economie</i>		405.630,7	4.957,9	0,0	0,0	410.588,5
<i>werkgelegenheid en beroepsopl.</i>		564.483,3	0,0	0,0	0,0	564.483,3
<i>binnenlandse aangelegenheden</i>		1.307.725,1	0,0	0,0	0,0	1.307.725,1
<i>landbouw</i>		25.545,4	247,9	0,0	0,0	25.793,3
leefmilieu en infrastructuur		1.578.898,3	6.948,5	-556.476,3	963.086,2	1.992.456,6
<i>milieu, natuur, land - en waterbeh.</i>		214.514,7	3.029,3	-102.389,9	406.694,1	521.848,1
<i>r.o., huisvesting, monument/landsch.</i>		302.073,1	3.792,8	0,0	0,0	305.865,9
<i>vervoer en infrastructuur</i>		1.001.296,5	126,4	-454.086,4	556.392,1	1.103.728,6
<i>overige</i>		61.014,0	0,0	0,0	0,0	61.014,0
wetenschap, innovatie en media		382.261,7	215,7	0,0	0,0	382.477,4
<i>wetenschap en innovatie</i>		191.857,2	215,7	0,0	0,0	192.072,9
<i>media</i>		190.404,5	0,0	0,0	0,0	190.404,5
interdepartementaal		442.832,0	0,0	0,0	0,0	442.832,0
totaal		12.911.316,1	39.487,0	-556.476,3	963.086,2	13.357.412,9

12.950.803,1

Bijlage III (vervolg)

2000	ngk + gok	vrk	dotaties	D.A.B.'s	totaal
hogere entiteiten	89.655,7	0,0	0,0	0,0	89.655,7
coördinatie	65.084,4	0,0	0,0	0,0	65.084,4
algemene zaken en financiën	716.786,6	6.941,0	0,0	0,0	723.727,6
onderwijs	6.428.236,1	25.376,9	0,0	0,0	6.453.612,9
<i>basisonderwijs</i>	1.863.884,1	0,0	0,0	0,0	1.863.884,1
<i>secundair onderwijs</i>	2.705.985,9	0,0	0,0	0,0	2.705.985,9
<i>hobu</i>	528.491,6	1.085,8	0,0	0,0	529.577,4
<i>universiteiten</i>	577.715,9	0,0	0,0	0,0	577.715,9
<i>overige</i>	752.158,5	24.291,1	0,0	0,0	776.449,6
welzijn, volksgezondheid, cultuur	2.111.088,5	2.907,8	0,0	0,0	2.113.996,3
<i>welzijn en volksgezondheid</i>	1.753.212,1	2.783,8	0,0	0,0	1.755.995,9
<i>cultuur, sport en toerisme</i>	357.876,4	123,9	0,0	0,0	358.000,4
economie, werkgelegenheid, landbouw	2.706.880,8	1.519,6	-32.226,2	53.842,5	2.730.016,7
<i>economie</i>	318.907,6	870,1	0,0	0,0	319.777,7
<i>werkgelegenheid en beroepsopl.</i>	796.705,0	0,0	0,0	0,0	796.705,0
<i>binnenlandse aangelegenheden</i>	1.540.958,2	0,0	0,0	0,0	1.540.958,2
<i>landbouw</i>	50.310,0	649,5	-32.226,2	53.842,5	72.575,8
leefmilieu en infrastructuur	2.010.899,9	8.874,6	-779.996,9	1.200.945,0	2.440.722,5
<i>milieu, natuur, land - en waterbeh.</i>	330.271,0	3.024,3	-251.007,0	615.073,4	697.361,7
<i>r.o., huisvesting, monument/landsch.</i>	333.538,3	5.701,6	0,0	0,0	339.239,8
<i>vervoer en infrastructuur</i>	1.311.029,5	148,7	-528.989,9	585.871,6	1.368.059,9
<i>overige</i>	36.061,1	0,0	0,0	0,0	36.061,1
wetenschap, innovatie en media	601.984,6	161,1	0,0	0,0	602.145,8
<i>wetenschap en innovatie</i>	378.136,8	161,1	0,0	0,0	378.297,9
<i>media</i>	223.847,9	0,0	0,0	0,0	223.847,9
interdepartementaal	578.660,3	619,7	0,0	0,0	579.280,1
totaal	15.309.276,9	46.400,7	-812.223,1	1.254.787,4	15.798.242,0

15.355.677,6

Bijlage III (vervolg)

2001

	ngk + gok	vrk	dotaties	D.A.B.'s	totaal
hogere entiteiten	94.078,1	0,0	0,0	0,0	94.078,1
coördinatie	93.071,6	0,0	0,0	0,0	93.071,6
algemene zaken en financiën	1.019.928,2	2.488,9	0,0	0,0	1.022.417,0
onderwijs	6.741.804,0	52.801,3	0,0	0,0	6.794.605,3
<i>basisonderwijs</i>	1.960.577,5	0,0	0,0	0,0	1.960.577,5
<i>secundair onderwijs</i>	2.768.011,3	0,0	0,0	0,0	2.768.011,3
<i>hobo</i>	533.903,2	1.549,3	0,0	0,0	535.452,5
<i>universiteiten</i>	597.297,0	0,0	0,0	0,0	597.297,0
<i>overige</i>	882.015,1	51.252,0	0,0	0,0	933.267,1
wezijn, volksgezondheid, cultuur	2.321.049,4	193,4	0,0	0,0	2.321.242,7
<i>wezijn en volksgezondheid</i>	1.924.199,1	156,2	0,0	0,0	1.924.355,3
<i>cultuur, sport en toerisme</i>	396.850,3	37,2	0,0	0,0	396.887,4
economie, werkgelegenheid, landb	2.610.380,8	1.841,8	-19.551,4	38.760,6	2.631.431,9
<i>economie</i>	314.356,3	290,0	0,0	0,0	314.646,3
<i>werkgelegenheid en beroepsopl.</i>	695.619,0	0,0	0,0	0,0	695.619,0
<i>binnenlandse aangelegenheden</i>	1.565.849,2	0,0	0,0	0,0	1.565.849,2
<i>landbouw</i>	34.556,4	1.551,8	-19.551,4	38.760,6	55.317,4
leefmilieu en infrastructuur	2.252.499,4	7.731,8	-908.589,3	1.446.198,4	2.797.840,4
<i>milieu, natuur, land - en waterbeh.</i>	408.962,3	3.247,4	-316.272,5	790.366,4	886.303,6
<i>r.o., huisvesting, monum/landsch.</i>	387.603,8	4.335,7	0,0	0,0	391.939,5
<i>vervoer en infrastructuur</i>	1.438.518,7	148,7	-592.316,8	655.832,1	1.502.182,7
<i>overige</i>	17.414,5	0,0	0,0	0,0	17.414,5
wetenschap, innovatie en media	666.062,6	260,3	0,0	0,0	666.322,9
<i>wetenschap en innovatie</i>	431.850,4	260,3	0,0	0,0	432.110,6
<i>media</i>	234.212,3	0,0	0,0	0,0	234.212,3
interdepartementaal	518.645,3	1.983,1	0,0	0,0	520.628,5
totaal	16.317.519,4	67.300,6	-928.140,6	1.484.959,1	16.941.638,4

16.384.820,0

Bijlage III (vervolg)

2002

	ngk + gok	vrk	dotaties	D.A.B.'s	totaal
hogere entiteiten	116.873,0	0,0	0,0	0,0	116.873,0
coördinatie	99.740,0	0,0	0,0	0,0	99.740,0
algemene zaken en financiën	713.359,0	3.419,0	0,0	0,0	716.778,0
onderwijs	7.183.053,0	51.893,0	0,0	0,0	7.234.946,0
basisonderwijs	2.113.062,0	0,0	0,0	0,0	2.113.062,0
secundair onderwijs	2.874.023,0	0,0	0,0	0,0	2.874.023,0
hobu	552.537,0	1.132,0	0,0	0,0	553.669,0
universiteiten	712.867,0	0,0	0,0	0,0	712.867,0
overige	930.564,0	50.761,0	0,0	0,0	981.325,0
welzijn, volksgezondheid, cultuur	2.568.376,0	181,0	0,0	0,0	2.568.557,0
welzijn en volksgezondheid	2.114.268,0	160,0	0,0	0,0	2.114.428,0
cultuur, sport en toerisme	454.108,0	21,0	0,0	0,0	454.129,0
economie, werkgelegenheid, landb	2.583.852,0	2.925,0	-28.766,0	40.798,0	2.598.809,0
economie	231.620,0	227,0	0,0	0,0	231.847,0
werkgelegenheid en beroepsopl.	688.434,0	0,0	0,0	0,0	688.434,0
binnenlandse aangelegenheden	1.608.368,0	0,0	0,0	0,0	1.608.368,0
landbouw	55.430,0	2.698,0	-28.766,0	40.798,0	70.160,0
leefmilieu en infrastructuur	2.279.088,0	9.112,0	-693.063,0	1.296.916,0	2.892.053,0
milieu, natuur, land - en waterbeh.	351.507,0	3.888,0	-149.440,0	613.888,0	819.823,0
r.o., huisvesting, monument/landsch.	442.967,0	5.095,0	0,0	0,0	448.062,0
vervoer en infrastructuur	1.469.816,0	149,0	-543.623,0	683.028,0	1.609.370,0
overige	14.798,0	0,0	0,0	0,0	14.798,0
wetenschap, innovatie en media	620.621,0	361,0	0,0	0,0	620.982,0
wetenschap en innovatie	363.240,0	361,0	0,0	0,0	363.601,0
media	257.381,0	0,0	0,0	0,0	257.381,0
interdepartementaal	586.942,0	1.983,0	0,0	0,0	588.925,0
totaal	16.751.904,0	69.874,0	-721.829,0	1.337.714,0	17.437.663,0

16.821.778,0

Bijlage III (vervolg)

2003

	ngk + gok	vrk	dotaties	D.A.B.'s	totaal
hogere entiteiten	111.023,0	0,0	0,0	0,0	111.023,0
coördinatie	101.625,0	0,0	0,0	0,0	101.625,0
algemene zaken en financiën	595.085,0	1.361,0	0,0	0,0	596.446,0
onderwijs	7.496.862,0	59.777,0	0,0	0,0	7.556.639,0
<i>basisonderwijs</i>	2.216.016,0	0,0	0,0	0,0	2.216.016,0
<i>secundair onderwijs</i>	2.962.215,0	0,0	0,0	0,0	2.962.215,0
<i>hobu</i>	580.489,0	1.158,0	0,0	0,0	581.647,0
<i>universiteiten</i>	735.439,0	0,0	0,0	0,0	735.439,0
<i>overige</i>	1.002.703,0	58.619,0	0,0	0,0	1.061.322,0
wezijn, volksgezondheid, cultuur	2.623.236,0	1.029,0	0,0	0,0	2.624.265,0
<i>wezijn en volksgezondheid</i>	2.139.768,0	1.009,0	0,0	0,0	2.140.777,0
<i>cultuur, sport en toerisme</i>	483.468,0	20,0	0,0	0,0	483.488,0
economie, werkgelegenheid, landb	2.780.250,0	7.414,0	-32.000,0	34.146,0	2.789.810,0
<i>economie</i>	281.761,0	215,0	0,0	0,0	281.976,0
<i>werkgelegenheid en beroepsopl.</i>	703.743,0	0,0	0,0	0,0	703.743,0
<i>binnenlandse aangelegenheden</i>	1.734.183,0	0,0	0,0	0,0	1.734.183,0
<i>landbouw</i>	60.563,0	7.199,0	-32.000,0	34.146,0	69.908,0
leefmilieu en infrastructuur	2.270.952,0	74.674,0	-648.869,0	1.430.445,0	3.127.202,0
<i>milieu, natuur, land - en waterbeh.</i>	352.236,0	4.985,0	-167.241,0	683.162,0	873.142,0
<i>r.o., huisvesting, monum/landsch.</i>	439.249,0	69.539,0	0,0	0,0	508.788,0
<i>vervoer en infrastructuur</i>	1.459.927,0	150,0	-481.628,0	747.283,0	1.725.732,0
<i>overige</i>	19.540,0	0,0	0,0	0,0	19.540,0
wetenschap, innovatie en media	633.270,0	87,0	0,0	0,0	633.357,0
<i>wetenschap en innovatie</i>	363.839,0	87,0	0,0	0,0	363.926,0
<i>media</i>	269.431,0	0,0	0,0	0,0	269.431,0
interdepartementaal	705.562,0	2.000,0	0,0	0,0	707.562,0
totaal	17.317.865,0	146.342,0	-680.869,0	1.464.591,0	18.247.929,0

17.464.207,0

Bijlage III (vervolg)

2004

	ngk + gok	vrk	dotaties	D.A.B.'s	totaal
hogere entiteiten	106.052,0	0,0	0,0	0,0	106.052,0
coördinatie	92.361,0	0,0	0,0	0,0	92.361,0
algemene zaken en financiën	580.739,0	1.772,0	0,0	0,0	582.511,0
onderwijs	7.787.881,0	57.874,0	0,0	0,0	7.845.755,0
<i>basisonderwijs</i>	2.313.681,0	0,0	0,0	0,0	2.313.681,0
<i>secundair onderwijs</i>	3.107.760,0	0,0	0,0	0,0	3.107.760,0
<i>hobu</i>	583.446,0	1.168,0	0,0	0,0	584.614,0
<i>universiteiten</i>	744.556,0	0,0	0,0	0,0	744.556,0
<i>overige</i>	1.038.438,0	56.706,0	0,0	0,0	1.095.144,0
welzijn, volksgezondheid, cultuur	2.808.529,0	9.412,0	0,0	0,0	2.817.941,0
<i>welzijn en volksgezondheid</i>	2.308.619,0	9.412,0	0,0	0,0	2.318.031,0
<i>cultuur, sport en toerisme</i>	499.910,0	0,0	0,0	0,0	499.910,0
<i>economie, werkgelegenheid, landb</i>	2.911.332,0	5.570,0	-38.000,0	38.425,0	2.917.327,0
<i> economie</i>	244.780,0	4.720,0	0,0	0,0	249.500,0
<i>werkgelegenheid en beroepsopl.</i>	708.392,0	0,0	0,0	0,0	708.392,0
<i>binnenlandse aangelegenheden</i>	1.893.153,0	0,0	0,0	0,0	1.893.153,0
<i>landbouw</i>	65.007,0	850,0	-38.000,0	38.425,0	66.282,0
leefmilieu en infrastructuur	2.180.048,0	28.162,0	-397.161,0	1.410.214,0	3.221.263,0
<i>milieu, natuur, land - en waterbeh.</i>	352.266,0	6.033,0	-117.379,0	641.218,0	882.138,0
<i>r.o., huisvesting, monument/landsch.</i>	403.022,0	21.879,0	0,0	0,0	424.901,0
<i>vervoer en infrastructuur</i>	1.290.129,0	250,0	-279.782,0	768.996,0	1.779.593,0
<i>overige</i>	134.631,0	0,0	0,0	0,0	134.631,0
wetenschap, innovatie en media	678.121,0	87,0	0,0	0,0	678.208,0
<i>wetenschap en innovatie</i>	409.517,0	87,0	0,0	0,0	409.604,0
<i>media</i>	268.604,0	0,0	0,0	0,0	268.604,0
interdepartementaal	689.409,0	2.000,0	0,0	0,0	691.409,0
totaal	17.834.472,0	104.877,0	-435.161,0	1.448.639,0	18.952.827,0

17.939.349,0

Bijlage IV – Beleidskredieten (in € duizend)

	1995	algemene middelen	vmk	dotaties	vm D.A.B.'s	totaal
hogere entiteiten		50.377	0	0	0	50.377
coördinatie		35.491	0	0	0	35.491
algemene zaken en financiën		183.550	3.099	0	0	186.649
onderwijs		5.660.735	23.840	0	0	5.684.575
<i>basisonderwijs</i>		1.556.543	0	0	0	1.556.543
<i>secundair onderwijs</i>		2.591.424	0	0	0	2.591.424
<i>hobu</i>		442.093	0	0	0	442.093
<i>universiteiten</i>		494.746	0	0	0	494.746
<i>overige</i>		575.929	23.840	0	0	599.768
welzijn, volksgezondheid, cultuur		1.686.794	178	0	0	1.686.972
<i>welzijn en volksgezondheid</i>		1.437.936	0	0	0	1.437.936
<i>cultuur, sport en toerisme</i>		248.858	178	0	0	249.036
economie, werkgelegenheid, landbouw		2.290.960	5.206	0	0	2.296.166
<i>economie</i>		375.564	4.958	0	0	380.522
<i>werkgelegenheid en beroepsopl.</i>		564.382	0	0	0	564.382
<i>binnenlandse aangelegenheden</i>		1.325.469	0	0	0	1.325.469
<i>landbouw</i>		25.545	248	0	0	25.793
leefmilieu en infrastructuur		1.527.433	6.948	-556.476	931.391	1.909.296
<i>milieu, natuur, land - en waterbeh.</i>		190.975	3.029	-102.390	412.182	503.796
<i>r.o., huisvesting, monument/landsch.</i>		331.156	3.793	0	0	334.949
<i>vervoer en infrastructuur</i>		1.003.902	126	-454.086	519.208	1.069.150
<i>overige</i>		1.401	0	0	0	1.401
wetenschap, innovatie en media		405.460	216	0	0	405.675
<i>wetenschap en innovatie</i>		212.690	216	0	0	212.906
<i>media</i>		192.769	0	0	0	192.769
interdepartementaal		442.832	0	0	0	442.832
totaal		12.283.632	39.487	-556.476	931.391	12.698.033

12.323.119

Bijlage IV – vervolg

	2000	algemene middelen	vrk	dotaties	vm D.A.B.'s	totaal
hogere entiteiten		89.656	0	0	0	89.655,7
coördinatie		68.292	0	0	0	68.292,2
algemene zaken en financiën		223.171	6.941	0	0	230.112,1
onderwijs		6.507.106	25.377	0	0	6.532.482,7
<i>basisonderwijs</i>		1.863.884	0	0	0	1.863.884,1
<i>secundair onderwijs</i>		2.705.986	0	0	0	2.705.985,9
<i>hobo</i>		528.492	1.086	0	0	529.577,4
<i>universiteiten</i>		577.716	0	0	0	577.715,9
<i>overige</i>		831.028	24.291	0	0	855.319,4
welzijn, volksgezondheid, cultuur		2.091.247	2.908	0	0	2.094.154,9
<i>welzijn en volksgezondheid</i>		1.722.885	2.784	0	0	1.725.668,6
<i>cultuur, sport en toerisme</i>		368.362	124	0	0	368.486,3
economie, werkgelegenheid, landb		2.820.813	1.520	-32.226	56.725	2.846.831,5
<i>economie</i>		450.266	870	0	0	451.136,5
<i>werkgelegenheid en beroepsopl.</i>		796.715	0	0	0	796.714,9
<i>binnenlandse aangelegenheden</i>		1.519.315	0	0	0	1.519.314,6
<i>landbouw</i>		54.517	649	-32.226	56.725	79.665,5
leefmilieu en infrastructuur		2.132.186	8.875	-779.997	1.143.218	2.504.282,0
<i>milieu, natuur, land - en waterbeh.</i>		428.166	3.024	-251.007	582.136	762.319,3
<i>r.o., huisvesting, monument/landsch.</i>		369.178	5.702	0	0	374.879,5
<i>vervoer en infrastructuur</i>		1.332.281	149	-528.990	561.082	1.364.522,5
<i>overige</i>		2.561	0	0	0	2.560,7
wetenschap, innovatie en media		659.139	161	0	0	659.300,1
<i>wetenschap en innovatie</i>		429.728	161	0	0	429.889,5
<i>media</i>		229.411	0	0	0	229.410,6
interdepartementaal		578.660	620	0	0	579.280,1
totaal		15.170.270,2	46.400,7	-812.223,1	1.199.943,5	15.604.391,3

15.216.670,9

Bijlage IV – vervolg

	2001	algemene middelen	vrk	dotaties	vm D.A.B.'s	totaal
hogere entiteiten		94.078	0	0	0	94.078,1
coördinatie		89.656	0	0	0	89.655,7
algemene zaken en financiën		579.882	2.489	0	0	582.371,3
onderwijs		6.771.705	52.801	0	0	6.824.506,3
basisonderwijs		1.960.577	0	0	0	1.960.577,5
secundair onderwijs		2.768.011	0	0	0	2.768.011,3
hobo		533.903	1.549	0	0	535.452,5
universiteiten		597.297	0	0	0	597.297,0
overige		911.916	51.252	0	0	963.168,0
welzijn, volksgezondheid, cultuur		2.304.136	193	0	0	2.304.329,0
welzijn en volksgezondheid		1.907.082	156	0	0	1.907.238,2
cultuur, sport en toerisme		397.054	37	0	0	397.090,7
economie, werkgelegenheid, landb		2.695.890	1.842	-19.551	55.508	2.733.688,3
economie		389.409	290	0	0	389.698,5
werkgelegenheid en beroepsopl.		708.966	0	0	0	708.965,6
binnenlandse aangelegenheden		1.557.480	0	0	0	1.557.480,3
landbouw		40.035	1.552	-19.551	55.508	77.543,9
leefmilieu en infrastructuur		2.414.337	7.732	-908.589	1.324.235	2.837.714,0
milieu, natuur, land - en waterbeh.		523.690	3.247	-316.272	697.838	908.502,5
r.o., huisvesting, monument/landsch.		424.280	4.336	0	0	428.615,3
vervoer en infrastructuur		1.458.868	149	-592.317	626.397	1.493.097,4
overige		7.499	0	0	0	7.498,8
wetenschap, innovatie en media		672.461	260	0	0	672.721,1
wetenschap en innovatie		433.358	260	0	0	433.617,8
media		239.103	0	0	0	239.103,2
interdepartementaal		555.445	1.983	0	0	557.428,3
totaal		16.177.568,8	67.300,6	-928.140,6	1.379.743,1	16.696.491,9

16.244.889,4

Bijlage IV – vervolg

	2002	algemene middelen	vrk	dotaties	vm D.A.B.'s	totaal
hogere entiteiten		116.873	0	0	0	116.873,0
coördinatie		101.360	0	0	0	101.360,0
algemene zaken en financiën		384.465	3.419	0	0	387.884,0
onderwijs		7.193.864	51.893	0	0	7.245.757,0
<i>basisonderwijs</i>		2.113.062	0	0	0	2.113.062,0
<i>secundair onderwijs</i>		2.874.023	0	0	0	2.874.023,0
<i>hobu</i>		552.537	1.132	0	0	553.669,0
<i>universiteiten</i>		716.165	0	0	0	716.165,0
<i>overige</i>		938.077	50.761	0	0	988.838,0
wezijn, volksgezondheid, cultuur		2.548.047	181	0	0	2.548.228,0
<i>wezijn en volksgezondheid</i>		2.085.309	160	0	0	2.085.469,0
<i>cultuur, sport en toerisme</i>		462.738	21	0	0	462.759,0
economie, werkgelegenheid, landb		2.691.662	2.925	-28.766	55.370	2.721.191,0
<i>economie</i>		296.541	227	0	0	296.768,0
<i>werkgelegenheid en beroepsopl.</i>		698.770	0	0	0	698.770,0
<i>binnenlandse aangelegenheden</i>		1.624.490	0	0	0	1.624.490,0
<i>landbouw</i>		71.861	2.698	-28.766	55.370	101.163,0
leefmilieu en infrastructuur		2.337.084	9.112	-693.063	1.260.392	2.914.025,0
<i>milieu, natuur, land - en waterbeh.</i>		394.911	3.868	-149.440	607.675	857.014,0
<i>r.o., huisvesting, monum/landsch.</i>		414.983	5.095	0	0	420.078,0
<i>vervoer en infrastructuur</i>		1.515.047	149	-543.623	653.217	1.624.790,0
<i>overige</i>		12.143	0	0	0	12.143,0
wetenschap, innovatie en media		654.553	361	0	0	654.914,0
<i>wetenschap en innovatie</i>		397.172	361	0	0	397.533,0
<i>media</i>		257.381	0	0	0	257.381,0
interdepartementaal		628.071	1.983	0	0	630.054,0
totaal		16.655.979,0	69.874,0	-721.829,0	1.316.262,0	17.320.286,0

16.725.853,0

Bijlage IV – vervolg

	2003	algemene middelen	vrk	dotaties	vm D.A.B.'s	totaal
hogere entiteiten		111.023	0	0	0	111.023,0
coördinatie		103.503	0	0	0	103.503,0
algemene zaken en financiën		289.698	1.361	0	0	291.059,0
onderwijs		7.489.491	59.777	0	0	7.549.268,0
basisonderwijs		2.216.016	0	0	0	2.216.016,0
secundair onderwijs		2.962.215	0	0	0	2.962.215,0
hobu		580.489	1.158	0	0	581.647,0
universiteiten		735.439	0	0	0	735.439,0
overige		995.332	58.619	0	0	1.053.951,0
welzijn, volksgezondheid, cultuur		2.671.892	1.029	0	0	2.672.921,0
welzijn en volksgezondheid		2.190.562	1.009	0	0	2.191.571,0
cultuur, sport en toerisme		481.330	20	0	0	481.350,0
economie, werkgelegenheid, landb		2.834.449	7.414	-32.000	52.000	2.861.863,0
economie		340.338	215	0	0	340.553,0
werkgelegenheid en beroepsopl.		701.250	0	0	0	701.250,0
binnenlandse aangelegenheden		1.728.147	0	0	0	1.728.147,0
landbouw		64.714	7.199	-32.000	52.000	91.913,0
leefmilieu en infrastructuur		2.350.860	74.674	-648.869	1.271.270	3.047.955,0
milieu, natuur, land - en waterbeh.		416.816	4.985	-167.241	616.076	870.636,0
r.o., huisvesting, monument/landsch.		432.074	69.539	0	0	501.613,0
vervoer en infrastructuur		1.489.749	150	-481.628	655.194	1.663.465,0
overige		12.241	0	0	0	12.241,0
wetenschap, innovatie en media		658.191	87	0	0	658.278,0
wetenschap en innovatie		389.660	87	0	0	389.747,0
media		268.531	0	0	0	268.531,0
interdepartementaal		688.485	2.000	0	0	690.485,0
totaal		17.197.612,0	146.342,0	-680.869,0	1.323.270,0	17.986.355,0

17.343.954,0

Bijlage IV – vervolg

	2004	algemene middelen	vrk	dotaties	vm D.A.B.'s	totaal
hogere entiteiten		106.052	0	0	0	106.052,0
coördinatie		91.520	0	0	0	91.520,0
algemene zaken en financiën		297.953	1.772	0	0	299.725,0
onderwijs		7.772.304	57.874	0	0	7.830.178,0
<i>basisonderwijs</i>		2.313.681	0	0	0	2.313.681,0
<i>secundair onderwijs</i>		3.107.760	0	0	0	3.107.760,0
<i>hobu</i>		583.446	1.168	0	0	584.614,0
<i>universiteiten</i>		750.247	0	0	0	750.247,0
<i>overige</i>		1.017.170	56.706	0	0	1.073.876,0
welzijn, volksgezondheid, cultuur		2.797.189	9.412	0	0	2.806.601,0
<i>welzijn en volksgezondheid</i>		2.290.772	9.412	0	0	2.300.184,0
<i>cultuur, sport en toerisme</i>		506.417	0	0	0	506.417,0
economie, werkgelegenheid, landb		2.878.068	5.570	-38.000	57.780	2.903.418,0
<i>economie</i>		313.200	4.720	0	0	317.920,0
<i>werkgelegenheid en beroepsopl.</i>		713.103	0	0	0	713.103,0
<i>binnenlandse aangelegenheden</i>		1.781.935	0	0	0	1.781.935,0
<i>landbouw</i>		69.830	850	-38.000	57.780	90.460,0
leefmilieu en infrastructuur		2.244.091	28.162	-397.161	1.057.170	2.932.262,0
<i>milieu, natuur, land - en waterbeh.</i>		398.624	6.033	-117.379	570.641	857.919,0
<i>r.o., huisvesting, monum/landsch.</i>		365.081	21.879	0	0	386.960,0
<i>vervoer en infrastructuur</i>		1.355.034	250	-279.782	486.529	1.562.031,0
<i>overige</i>		125.352	0	0	0	125.352,0
wetenschap, innovatie en media		701.415	87	0	0	701.502,0
<i>wetenschap en innovatie</i>		432.936	87	0	0	433.023,0
<i>media</i>		268.479	0	0	0	268.479,0
interdepartementaal		674.370	2.000	0	0	676.370,0
totaal		17.562.962,0	104.877,0	-435.161,0	1.114.950,0	18.347.628,0

17.667.839,0

Lijst tabellen in de tekst

Tabel 1	de tweede begrotingscontrole 2003 versus de eerste begrotingscontrole 2003 (in € mln)	17
Tabel 2	ontvangsten 2003-2004, SERV-advies versus aangepaste begroting 2003 (december) en initiële begroting 2004 (in € mln)	21
Tabel 3	ontvangsten 2004 op de algemene begroting, afwijkingen SERV-advies versus initiële begroting 2004 (in € mln)	23
Tabel 4	eigen ontvangsten 2004 op de geconsolideerde instellingen, afwijkingen SERV-advies versus initiële begroting 2004 (in € mln)	28
Tabel 5	ontvangsten 2004, voorafbeelding van de begrotingscontrole (in € mln)	33
Tabel 6	uitgaven 2003-2004, SERV-advies versus initiële begroting 2004 (in € mln)	35
Tabel 7	de begrotingsdoelstellingen 2003-2004 na het akkoord van 22 september 2003 (in € mln)	38
Tabel 8	de afstemming van de begroting 2003-2004 op de begrotingsnormen, toetsing van de regering (in € mln)	41
Tabel 9	de afstemming van de begroting 2003-2004 op de normen, een volledig geconsolideerde toetsing van de begrotingsvooruitzichten (in € mln)	45
Tabel 10	de schulddoelstelling 2004 – realisatie in 2003-2004 (in € mln)	46
Tabel 11	analyse van de beleidskeuzen in de initiële begroting 2004 (in € mln)	50
Tabel 12	de basisgegevens bij een eerste voorafbeelding van de begrotingscontrole 2004 (in € mln)	57
Tabel 13	raming van de ontvangsten Vlaamse Gemeenschap (2002 : realisaties, 2003 aangepaste begroting, 2004 initiële begroting en voorafbeelding begrotingscontrole, 2005-2009 raming) (in € mln)	71
Tabel 14	toepassing van de voorgestelde norm voor het geheel van de legislatuur (2005-2009) (saldi en bruto beleidsruimte in € mln)	72
Tabel 15	extra budgettaire impact van genomen beslissingen, verwerkt in de raming ongewijzigd beleid (in € mln)	76
Tabel 16	raming van de uitgaven Vlaamse Gemeenschap (aangepaste begroting 2003, 2004 initiële begroting en voorafbeelding van begrotingscontrole, raming 2005-2009) (in € mln)	81
Tabel 17	begrotingsresultaten bij ongewijzigd beleid, afwijkingen t.a.v. dealdi bij toepassing van de begrotingsnormen (in € mln)	82
Tabel 18	netto beleidsruimte 2004, 2005-2009 bij toepassing van de begrotingsnormen (in € mln)	83
Tabel 19	raming van de weerslag van uiteenlopende conjunctuur op de bruto beleidsruimte en op de gecumuleerdealdi (in € mln)	88

Tabel 20	aandeel van de lonen en de investeringen in de totale beleidskredieten 1995-2004 (in € mln en %-aandeel)	95
Tabel 21	aandeel beleidskredieten met economische finaliteit (in € mln en %-aandeel beleidskredieten).....	96

Lijst grafieken in de tekst

Figuur 1	Impact van Lambermont op de btw-dotatie Vlaanderen (in € mln)	68
Figuur 2	Evolutie van ontvangsten en uitgaven in de begrotingen 1990-2004 (in € mln)	91
Figuur 3	Reële groei van beleidskredieten en betalingskredieten in begroting 1990-2004, na consolidatie met MINA-fonds en VIF en organieke fondsen	93
Figuur 4	Verdeling van beleidskredieten en middelen over gemeenschaps- en gewestmateries (1990, 1995-2004)	94

Lijst met gebruikte afkortingen

ALESH	Amortisatiefonds van de Leningen voor de Sociale Huisvesting
BAM	Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel
BBB	Beter Bestuurlijk Beleid
BBP	Bruto Binnenlands Product
BFW	Bijzondere Financieringswet
BNI	Bruto Nationaal Inkomen
ESR	Europees Systeem voor Rekeningen
FFEU	Financieringsfonds voor Eenmalige Uitgaven
HRF	Hoge Raad voor Financiën
INR	Instituut voor de Nationale Rekeningen
KVD	Kredietverleningen en Deelnemingen
PB	Personenbelasting
PMV	Participatiemaatschappij Vlaanderen
VFSIPH	Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap
VIF	Vlaams Infrastructuurfonds
VIPA	Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden
VLIF	Vlaams Landbouwinvesteringsfonds