

Vraag nr. 42
van 21 november 2002
van de heer JOHAN SAUWENS

Begroting – Impliciete schuld

Het SERV-rapport van juli 2002 over de Vlaamse begroting geeft aan dat de impliciete schuld, als gevolg van een sterkere groei van de beleidskredieten dan van de betalingskredieten, is opgelopen met 918 miljoen euro (pagina 90). Uit de meerjarenbegroting van april 2002 (Stuk 17 (2001-2002) – Nr. 1 B) is maar een toename met 330 miljoen euro af te leiden (pagina 68).

Hoe kan dit verschil worden verklaard ?

Antwoord

De SERV publiceerde in zijn verslag van juli 2002 een toename van de impliciete schuld van 918 miljoen euro voor de periode 2000-2001. In de meerjarenbegroting werden andere cijfers opgenomen omtrent de impliciete schuld. De verschillen in de cijfers zijn te verklaren door een verschillende definitie die gehanteerd wordt voor impliciete schuld. Daarnaast blijkt uit de eerste cijfers van de SERV dat de basiscijfers niet volledig dezelfde zijn.

Hiervoor een verklaring geven is onmogelijk, daar wij niet over de exacte raming van de SERV beschikken. Toch wil ik de Vlaamse volksvertegenwoordiger onze be- en herrekening van de impliciete schuld, evenals een eerste indicatie van de verschillen met de SERV niet onthouden.

1. Impliciete schuld in de meerjarenbegroting

In de meerjarenbegroting die ingediend werd met de algemene toelichting bij de begrotingscontrole 2002 werd een raming gemaakt van het

encours. Deze raming werd omschreven als de impliciete schuld. Als impliciete schuld werd volgende formule gebruikt :

$$IS_j = E_{j-1} - AE_j + VK_j - OK_j$$

Met :

IS_j : Impliciete schuldjaar j

E_{j-1} : Encours op 31/12/j-1

AE_j : Geannuleerd encours j

VK_j : Totaal gesplitst vastleggingskredietjaar j (inclusief overdrachten)

OK_j : Totaal gesplitst ordonnanceringskrediet jaar j (inclusief overdrachten)

Tot en met 2001 worden de gecumuleerde kredieten gebruikt, het staat immers vast welke kredieten overgedragen werden. Vanaf 2002 worden enkel de kredieten genomen die in de begroting zijn opgenomen. Over de overdrachten is immers nog niets bekend, wat maakt dat het gecumuleerd VK niet berekenbaar is. Dit zal voor 2002 ten vroegste na het afsluiten van de rekening 2002 kunnen gebeuren.

Voor de afgesloten boekjaren werd bovendien niet gerekend met de begrootte kredieten, maar wel met de gerealiseerde kredieten. Door te werken met de realisaties wordt het mogelijk om het encours exact te berekenen. Wanneer met de begrotingskredieten gewerkt wordt, is het slechts mogelijk om het maximale encours te ramen. Tabel 1 geeft de basisberekening weer die gebruikt werd voor de meerjarenbegroting. Tabel 1bis geeft dan dezelfde berekening weer, evenwel uitgevoerd met de gegevens zoals we ze vandaag kennen.

Tabel 1 Impliciete schuld, meerjarenraming april 2002 (in mln euro)

	VK	OK	E	AE	IS	DIS
1999	912	845	1.207	45	1.230	22
2000	1.150	880	1.227	55	1.443	216
2001	1.295	1.178	1.443		1.560	117
2002	1.409	1.385	1.560		1.584	24
2003	1.331	1.400	1.584		1.515	-69

Tabel 1 Impliciete schuld, meerjarenraming april 2002 (in mln euro)

	VK	OK	E	AE	IS	DIS
1999	912	845	1.207	45	1.230	22
2000	1.150	880	1.227	55	1.443	216
2001	1.295	1.178	1.443		1.560	117
2002	1.409	1.385	1.560		1.584	24
2003	1.331	1.400	1.584		1.515	-69

Voor de jaren 2001 en volgende moet men de definitieve afboeking van encours uiteraard ramen ; verwacht wordt dat deze in dezelfde grootte-orde liggen als voorheen. Dat de verbintenissen niet ten volle benut worden, hoeft overigens niet te verwonderen : verbintenissen-vastleggingen zijn immers een maximum. Het is dan ook logisch dat zij nooit ten volle worden benut.

Tabel 1bis Impliciete schuld, meerjarenraming november 2002 (in mln euro)

	VK	OK	E	AE	AE-extra verwacht	IS	DIS
1999	912	845	1.207	45		1.229	22
2000	1.150	880	1.227	55		1.442	215
2001	1.256	1.012	1.443	6	40	1.641	198
2002	1.429	1.353	1.681		45	1.712	31
2003	2.902	2.841	1.757		45	1.773	16

Bij de vergelijking tussen de twee bovenstaande tabellen vallen meteen enkele verschillen op. Het eerste verschil betreft 2001. Bij de meerjarenbegroting werd voor 2001 nog gerekend met de begrotingskredieten, de definitief gerealiseerde kredieten waren immers nog niet bekend. Vandaag kennen we ze wel, wat maakt dat we met de vastgelegde en geordonnanceerde gesplitste kredieten kunnen werken, evenals met het bekende geannuleerd encours. Voor 2002 wordt nu gerekend met de kredieten zoals ze werden opgenomen in het decreet betreffende de derde aanpassing van de uitgavenbegroting. Ondertussen werd de begroting 2003 voorgelegd aan het Vlaams Parlement, zodat ook voor dat jaar recentere kredieten konden opgenomen worden.

Uit de formule blijkt ook duidelijk dat impliciete schuldopbouw niet noodzakelijk moedwillig gebeurt. Integendeel zelfs, meestal gebeurt dit buiten de wil van de overheid om. Impliciete schuldafbouw daarentegen wel, aangezien dit enkel mogelijk is door meer betalingskredieten

in te schrijven dan vastleggingskredieten. Impliciete schuldopbouw daarentegen kan evengoed zelfgenererend zijn wanneer bepaalde vastgelegde opdrachten en projecten moeilijkheden ondervinden bij de realisatie of de uitvoering, of wanneer er betwistingen ontstaan naar aanleiding van de aanvaarding van de geleverde prestatie of inzake de facturatie.

2. Impliciete schuld in SERV-rapport

De SERV stelt in zijn juli-rapport dat de impliciete schuld toegenomen is met 918 miljoen euro in de periode 2000-2001. Alvorens dit cijfer te vergelijken met het cijfer dat in de meerjarenbegroting werd opgenomen of met het hierboven verkregen "geconsolideerd" cijfer, moet gekeken worden naar de definitie van impliciete schuld, zoals de SERV ze gebruikt. In een voetnoot schrijft de SERV : "Op de gesplitste kredieten is de impliciete schuld (of in de begrotingsdocumenten aangestipt als encours) toegenomen met 255,2 mln euro, in 2001 is de aangroei wat lager (243,3 mln euro). Rekening hou-

dend met ontvangen dotaties en de gerealiseerde saldi op een aantal fondsen kan de aangroei van de impliciete schuld op de VM geraamd worden op 177,7 mln euro in 2000 en nog eens 242,3 mln euro in 2001. Een deel zal daarvan wel kunnen geannuleerd worden."

Uit deze omschrijving blijkt al dat de SERV een andere (meer uitgebreide) definitie hanteert dan die welke in de meerjarenbegroting 2002 werd gebruikt.

Vooreerst gaat de SERV in zijn rapport uit van een impliciete schuld die tevens rekening houdt met de VOI's en DAB's. Dit maakt dat de impliciete schuld een stuk hoger ligt dan deze zoals ze werd opgenomen in de meerjarenbegroting. In praktijk betekent dit dat rekening gehouden wordt met het verschil tussen vastleggingsmachtigingen en de daartegenover staande vereffeningskredieten. De constructie met de vastleggingsmachtigingen en de vereffeningskredieten is immers vergelijkbaar met de gesplitste kredieten in de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap.

Voor de DAB Vlaams Infrastructuurfonds wordt sinds de begroting 2000 geen vastleggingsmachtiging in de algemene uitgavenvergroting opgenomen. Daarom wordt voor deze DAB gerekend met het totaal GVK dat VIF op haar begroting heeft.

Wanneer nu gekeken wordt naar de toename van de impliciete schuld, rekening houdende met de DAB's en de VOI's, dan wordt volgende formule verkregen :

$$DISvd_j = MAC_j - VE_j$$

Met :

$DISvd_j$ = Wijziging van de impliciete schuld door consolidatie met VOI's en DAB's van het jaar j

MAC_j = Totaal vastleggingsmachtigingen van het jaar j

VE_j = Totaal vereffeningskredieten van het jaar j

Het is belangrijk te noteren dat dit de maximale impliciete schuld is. In de praktijk blijkt immers elk jaar opnieuw dat de genomen vastleggingen niet ten volle worden benut : het niet effectief benutte percentage van de gemiddelde vastlegging op deze machtigingen beloopt ca. 2,5 4 %. Dat is ook de reden waarom de encours regelmatig wordt uitgezuiverd.

Bij de berekening van de concrete cijfers, werd voor de afgesloten boekjaren niet gerekend met de begrootte kredieten, maar wel met de gerealiseerde kredieten. Door te werken met de realisaties, waarop een niet-benutting van 3,0 % wordt aangenomen, wordt het mogelijk om het verschil tussen vastleggingsmachtigingen en vereffeningskredieten exacter te berekenen. Wanneer met de begrotingskredieten gewerkt wordt, is het slechts mogelijk om het maximale verschil te ramen.

Tabel 2 geeft de resultaten weer van de wijzigingen in impliciete schuld, veroorzaakt door de integratie van de VOI's en DAB's.

Tabel 2 (in duizend euro)

	MAC	VE	DISvd	effectief DISvd
1999	2.191.410	1.480.124	711.286	689.947
2000	2.253.098	1.484.937	768.162	745.117
2001	2.308.252	1.656.964	651.288	631.749
2002	2.356.812	1.412.305	944.507	916.172
2003	2.127.927	1.350.842	777.085	753.772

Wanneer nu naar de toename van de totale impliciete schuld gekeken wordt, dan dienen de resultaten van de tabel 1bis en tabel 2 bij elkaar geteld te worden. In een formule uitgedrukt verkrijgt men :

$$DIST_j = DIS_j + DISvd_j$$

Met : $DIST_j$ = Wijzigingen in de totale impliciete schuld van het jaar j

De resultaten van deze formule zijn weergegeven in tabel 3.

Uit ingewonnen informatie blijkt echter dat de SERV bij de berekening van de impliciete schuld geen rekening houdt met MINA, VLIF en VIF. Dit maakt dat de resultaten uit tabel 3 gecorrigeerd dienen te worden met de bedragen die in tabel 4 opgenomen zijn. Het is mij onduidelijk waarom de SERV -als zij dan toch een bredere definitie neemt deze drie entiteiten niet mee opneemt voor de bepaling van de impliciete schuld.

Tabel 3 (in miljoen euro)

	DIS	effectief D Isvd	DIST
1999	22	690	712
2000	216	745	961
2001	198	631	829
2002	31	916	947
2003	16	754	770

Tabel 4 correctie voor MINA, VLIF en VIF (in duizend euro)

	MAC MINA	MAC VLIF	MAC VIF	VE MINA	VE VLIF	VE VIF	Correctie
1999	527.547	46.741	534.635	164.227	283.838	503.526	- 157.332
2000	586.252	32.857	561.082	225.906	32.226	528.990	- 393.068
2001	694.449	57.607	626.382	293.346	19.551	593.732	- 471.808
2002	607.675	55.370	653.217	149.440	28.766	543.623	- 594.433
2003	603.541	56.201	596.558	162.711	32.000	475.354	- 586.235

Wanneer de correctie voor MINA, VLIF en VIF doorgevoerd wordt, dan wordt de toename van de impliciete schuld bepaald zoals opgenomen in tabel 5.

Tabel 5 gecorrigeerde toename impliciete schuld (in miljoen euro)

	DIS	DISvd	DIST (1)	Correctie (2)	DIST (3) = (1) + (2)
1999	22	690	712	- 157	555
2000	216	745	961	- 393	568
2001	198	631	829	- 472	357
2002	31	916	947	- 594	353
2003	16	754	770	- 586	184

Uit het SERV-rapport blijkt voorts dat de SERV zijn resultaat corrigeert voor de saldi van sommige instellingen. Gezien het mij ontbreekt aan voldoende gedetailleerde informatie, kan ik noch achterhalen waarom de SERV met deze saldi rekening houdt, noch welke saldi mee in rekening gebracht worden. Een volledige vergelijking met de cijfers van de SERV is dan ook onmogelijk.

Uit tabel 5 valt af te leiden dat de toename in impliciete schuld 925 miljoen euro bedraagt voor de jaren 2000 en 2001.

Op eerste gezicht lijkt dit een hoog cijfer, maar als dit cijfer moet worden vergeleken met de jaarlijkse groei van de begroting. Bij de gemiddelde trendgroei van de Vlaamse economie, stijgen de middelen met ca. 500 – 600 mln. euro per jaar. Vermits de impliciete schuld renteloos is en vermits de verbintenissen, die aanleiding gaven tot deze impliciete schuld, betaald worden over een periode van 3 à 5 jaar, is de betaling ervan zonder meer opvangbaar binnen de trendgroei van de middelen.

Als de groei lager ligt, zoals in 2002 moet men uiteraard voorzichtiger zijn. Dit blijkt trouwens uit tabel 5 : de Vlaamse regering heeft in haar begrotingsvoorstel 2003 de stijging van de impliciete schuld gehalveerd.