



Evaluatie begroting 2013

Brussel, 16 januari 2013

Advies over de evaluatie begroting 2013

Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 20 (SAR-functie)

Goedkeuring dagelijks bestuur SERV: 9 januari 2013

Goedkeuring raad: 16 januari 2013

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

1210 BRUSSEL

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

ons kenmerk
SERV_BR_20130116_Evaluatierapport2013_ADV_amkv

Brussel
16 januari 2013

Het SERV evaluatierapport begroting 2013.

Mijnheer de Minister,

Hierbij vindt u het evaluatierapport van de SERV over de begroting 2013. In het eerste hoofdstuk van dit evaluatierapport analyseert de SERV de begrotingsopmaak en de gemaakte keuzes. Daaruit komt bijvoorbeeld naar voor dat de negatieve netto-beleidsruimte die de Vlaamse Regering vaststelde bij begrotingsopmaak deels het gevolg was van eerder keuzes.

In een tweede hoofdstuk evalueren we de begroting 2013 vanuit een structureel perspectief. Daarbij wordt vooral aandacht besteed aan de mogelijke gevolgen van de komende staatshervorming en de manier waarop Vlaanderen zich daarop het best voorbereidt. De SERV is van oordeel dat het aanhouden van een evenwichtsbegroting in de komende jaren niet de ideale voorbereiding vormt. Door enkel te focussen op een evenwicht tussen de huidige ontvangsten en uitgaven is er geen sprake van een weloverwogen voorbereiding op de toekomstige inspanningen. Hierdoor ontstaat het risico dat de Vlaamse Regering in 2013 te weinig inspanningen levert of juist de huidige noden uit het oog verliest.

In een derde hoofdstuk blikt de SERV vooruit naar de begrotingscontrole. Door de verslechterende economische prognoses ziet het er in ieder geval naar uit dat de ontvangsten neerwaarts moeten aangepast worden. Hoe de Vlaamse Regering hierop moet anticiperen, hangt voor de sociale partners in belangrijke mate af van de noodzaak om zich voor te bereiden op de komende staatshervorming. Momenteel bestaat hierover nog geen duidelijkheid, maar het stabiliteitsprogramma dat in het voorjaar opgesteld wordt, zou hieraan kunnen verhelpen. De SERV spoort de regering dan ook aan om actief betrokken te zijn bij de voorbereiding van dit stabiliteitsprogramma.

Tenslotte analyseert en evalueert de SERV in een vierde hoofdstuk de stappen die de Vlaamse Regering zet in voorbereiding van een prestatiebegroting.

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

Met de meeste hoogachting,

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Ann Vermorgen
voorzitter

Inhoud

Vooraf	5
Krachtlijnen	6
1. Negatieve beleidsruimte mede door eerdere beslissingen	6
2. Ingrepen om beleidsruimte te creëren	7
3. Evaluatie van de begroting 2013	10
4. Uitdagingen bij begrotingscontrole	12
5. Op weg naar een prestatiebegroting	14
Hoofdstuk 1 Cijfers op een rij	16
1. Beperkte ontvangstendynamiek	17
2. Sterke uitgavendynamiek omwille van eerdere beslissingen	25
3. Negatieve netto-beleidsruimte	30
4. Ruimte gemaakt aan uitgavenzijde voor nieuwe initiatieven	32
5. Impact eenmalige factoren aan uitgavenzijde op netto-beleidsruimte	38
6. Evolutie per beleidsdomein en investeringen	42
7. Meerjarenraming 2013-2018	55
Hoofdstuk 2 Evaluatie initiële begroting 2013	62
1. Structureel begrotingsbeleid aan de hand van voorbeelden	62
2. Advies over de begroting 2013	71
3. Evaluatie van initiële begroting 2013 vanuit structureel perspectief	74
Hoofdstuk 3 Vooruitblik naar begrotingscontrole	82
Hoofdstuk 4 : Op weg naar een prestatiebegroting	91
1. Inputbegroting en prestatiebegroting	91
2. Voordelen van een prestatiebegroting	92
3. Betere keuzes, meer transparantie	93
4. Opvolging van stappen in de richting van een prestatiebegroting	94
5. Besluit	100
Bijlage 1: Parameters initiële begroting en actualisatie	101
Bijlage 2: Impact van transacties met nv BAM op investeringskredieten	103
Tabellen	104

Vooraf

Decretaal is de SERV verplicht om vóór de begrotingsopmaak zijn begrotingsadvies te formuleren. Net zoals voorgaande jaren gebeurde dit in juli.

Nu presenteert de SERV zijn evaluatierapport van de begroting. Het huidige evaluatie-rapport bevat 4 hoofdstukken.

Een eerste hoofdstuk omvat de analyse van de ontvangsten- en uitgavenbegroting 2013 zoals ze goedgekeurd werd. Bij de ontvangsten gaan we voornamelijk na of het gaat om een correcte raming. Bij de uitgaven onderzoeken we de dynamiek bij onge-wijzigd beleid én de ingrepen die de Vlaamse Regering genomen heeft naar aanleiding van de begroting. Aangezien er ook een meerjarenraming neergelegd werd, bevat dit evaluatierapport ook een evaluatie van de meerjarenraming.

Een tweede hoofdstuk, dat de kern van dit evaluatierapport vormt, is de evaluatie van de goedgekeurde begroting. De SERV evalueert de begroting vanuit een structureel perspectief. In zijn begrotingsadvies van juli 2012 had de SERV aangegeven dat onder bepaalde voorwaarden, een evenwichtsbegroting in 2013 in overeenstemming kon zijn met een structureel gezond begrotingsbeleid. Daarvoor dient de begroting 2013 reeds te anticiperen op de toekomstige uitdagingen en de beleidsruimte van de komende jaren te vrijwaren.

Een derde hoofdstuk bevat een prefiguratie van de begrotingscontrole. De recente ra-mingen van de Nationale Bank van België geven aan dat de economische parameters in 2013 duidelijk minder gunstig zouden evolueren dan wat verwacht werd bij de begro-tingsopmaak. Daarnaast is het ook te verwachten dat er bijkomende uitgavenkredieten nodig zijn. Op basis van deze geactualiseerde gegevens gaat de SERV ook na welke impact deze wijzigingen hebben vanuit een structureel perspectief.

Een vierde en laatste hoofdstuk analyseert en evalueert de stappen die de Vlaamse Regering zet naar een prestatiebegroting.

De belangrijkste elementen uit dit rapport worden in een coherent geheel samenge-bracht in de krachtlijnen. Vanuit de bekommernis om de leesbaarheid van de krachtlij-nen te bevorderen kunnen daarin niet alle nuances en toelichtingen uit het rapport meegenomen worden. Naast een bundeling van de meest relevante bevindingen gaat het dan ook om een leeswijzer voor de rest van het rapport.

Krachtlijnen

1. Negatieve beleidsruimte mede door eerdere beslissingen

Bij de voorbereiding van de begroting 2013 in september 2012 bleek dat de toename van de ontvangsten onvoldoende was om de toename van de uitgaven bij ongewijzigd beleid te kunnen opvangen. De uitgaven zouden met € 751 mln toenemen, terwijl de ontvangsten slechts met € 573 mln zouden toenemen. Het resultaat hiervan zou een begrotingstekort van € 179 mln zijn. Uitgedrukt in begrotingstechnische termen gaat het om een negatieve netto-beleidsruimte van € 179 mln.

(1) ontvangsten bij constant beleid	573
(2) uitgaven bij constant beleid	751
(3) technische correcties	-1
(4) netto-beleidsruimte (= 1 - 2 + 3)	-179

Dit resultaat werd bij de begrotingsbesprekingen in het parlement voornamelijk toegewezen aan de beperkte economische groeivoorzichten. Dit vormt slechts een deel van de verklaring. Er zijn drie belangrijke oorzaken voor deze negatieve beleidsruimte:

- beperkte economische groeivoorzichten
- eenmalige factoren
- eerdere beslissingen

De **beperkte economische groeivoorzichten** hebben wel degelijk de ontvangstengroei getemperd. Bij begrotingsopmaak gaf de economische begroting van het Federaal Planbureau aan dat de economische groei in 2013 0,7% bbp zou bedragen. Dit is lager dan de voorziene gemiddelde groei voor de komende 10 jaar, die in september op 1,6% geraamd werd. Aangezien 0,1% bbp groei leidt tot een toename van de Vlaamse ontvangsten met ongeveer € 25 mln, kan het conjuncturele effect op € 225 mln geraamd worden. In vergelijking met een normale economische groei van 1,6% zouden de ontvangsten in 2013 dus € 225 mln minder snel toenemen.

Daarnaast hebben **eenmalige factoren** de netto-beleidsruimte verkleind met € 84 mln. In de begroting 2012 waren er voor € 540 mln eenmalige ontvangsten ingeschreven. In 2013 verminderen deze ontvangsten met € 182 mln tot € 358 mln. In de mate dat hier tegenover ook een daling van eenmalige uitgaven staat, is deze vermindering neutraal voor de beleidsruimte.

In de begroting 2012 waren echter onvoldoende eenmalige uitgaven voorzien om de vermindering van de eenmalige ontvangsten in 2013 te compenseren. De daling van de eenmalige uitgaven bedraagt € 98 mln, wat duidelijk minder is dan de daling van de eenmalige ontvangsten. Hierdoor verkleint de netto-beleidsruimte van 2013 met € 84 mln (= € 182 mln - € 98 mln).

Een derde belangrijke oorzaak voor de negatieve beleidsruimte zijn de **eerder genomen beslissingen** die pas in 2013 een budgettaire impact hebben. Hierdoor stijgen de uitgaven in 2013 met € 111 mln waardoor de beleidsruimte met eenzelfde bedrag vermindert. Deze eerdere verbintenissen situeren zich in diverse beleidsdomeinen. Zo werd eind 2011 het vierde Vlaams interprofessioneel akkoord voor de social profitsector gesloten (VIA 4), waarvoor in 2013 een opstap vereist is. De onderwijskredieten nemen toe omwille van de omkaderingsnormen in het basisonderwijs en de integratie van het hoger onderwijs en ook de premies voor het werkgelegenheidsbeleid nemen toe omwille van eerdere beslissingen. Dit wordt weliswaar gedeeltelijk gecompenseerd doordat een aantal eenmalige investeringsuitgaven aflopen in 2013.

Op het moment dat de SERV zijn begrotingsadvies formuleerde in juli 2012, was er geen recente meerjarenraming. Het was dan ook niet mogelijk om bij de voorbereiding van zijn advies de impact van de eerdere beslissingen goed in te schatten. De SERV pleit ervoor dat de Vlaamse Regering halfjaarlijks een overzicht opstelt van de budgettaire impact van de eerdere beslissingen, voor zover deze nog niet opgenomen zijn in de begroting.

2. Ingrepen om beleidsruimte te creëren

Een negatieve beleidsruimte van € 179 mln betekende dat de Vlaamse Regering minstens voor € 179 ingrepen moest doen om een begroting in evenwicht te kunnen indienen. Uiteindelijk heeft de Vlaamse Regering voor € 327 mln ingrepen doorgevoerd zodat ook een aantal nieuwe kredieten in de begroting 2013 opgenomen kunnen.

Dit kan door de ontvangsten te verhogen en/of de uitgaven te beperken. Concreet heeft de Vlaamse Regering ervoor gekozen om enkel maatregelen te nemen aan de uitgavenzijde en geen nieuwe ontvangsten te voorzien.

(1)	Negatieve netto-beleidsruimte:	€ - 179 mln
(2)	Ingrepen aan ontvangstenzijde:	€ 0 mln
(3)	Ingrepen aan uitgavenzijde:	€ - 327 mln
	a. <i>Schrappen van buffers:</i>	€ - 130 mln
	b. <i>Besparingen/heroriënteringen:</i>	€ - 197 mln
(4)	Beleidsruimte na ingrepen (= 1 + 2 - 3)	€ 148 mln
	a. <i>Responsabiliseringsbijdrage</i>	€ 62 mln
	b. <i>Overige nieuwe kredieten</i>	€ 86 mln

Enerzijds werden de buffers geschrapt die voorzien waren in de begroting 2012 (€ 130 mln). Daarnaast worden er besparingen en heroriënteringen doorgevoerd voor € 197 mln. Op die manier werd er voor € 327 mln extra beleidsruimte gecreëerd. Dat liet toe om voor € 148 mln nieuwe kredieten in te schrijven, waarvan € 62 mln voor de responsabiliseringsbijdrage van de overheidspensioenen en € 86 mln overige nieuwe kredieten.

2.1. Schrappen van buffers

In de begroting 2012 waren er voor € 130 mln buffers voorzien, maar in 2013 worden er geen meer voorzien. Voor € 34 mln gaat het om buffers waarvoor het risico miniem was geworden of zelfs volledig vervalst. Vanuit die overweging kunnen de provisie die was voorzien voor de betaalincidenties (€ 20 mln) en de rentebuffer (€ 14 mln) geschrapt worden.

In 2013 wordt ook de **financiële reserve van de drinkwatermaatschappijen** aangesproken. Doordat er de voorbije jaren meer betaald werd dan noodzakelijk, is er gecumuleerd een financiële reserve van € 80 mln opgebouwd. In 2013 spreekt men deze reserve volledig aan, waardoor de uitgaven eenmalig met € 80 mln verminderen. Dit is een logische maatregel, maar betekent wel dat de beleidsruimte volgend jaar met € 80 mln vermindert, aangezien op dat moment deze uitgaven terug opgenomen moeten worden in de begroting.

In 2012 was er nog een beperkte **conjunctuurbuffer** van € 16 mln voorzien. Ook deze buffer wordt geschrapt. Hoewel het om een beperkt bedrag gaat, kan men zich hier de vraag stellen of het voorzichtig was om deze buffer te schrappen.

Vanuit de logica van een evenwichtsbegroting is het aangeraden om een conjunctuurbuffer te voorzien in de mate dat de kans reëel is dat de economische prognoses die gehanteerd werden bij begrotingsopmaak te optimistisch waren. De SERV volgt wel de redenering van de Vlaamse Regering om de conjunctuurprovisie niet aan te passen in functie van elke nieuwe prognose nadat de begroting in het parlement is neergelegd. Wel is de SERV van oordeel dat er rekening gehouden moet worden met nieuwe ramingen die beschikbaar zijn vooraleer de begroting ingediend wordt. Zo heeft het IMF in oktober een raming gepubliceerd waaruit bleek dat de ontvangsten € 60 mln lager zouden kunnen zijn dan wat voorzien was bij de begrotingsopmaak. Voor het overige waren er geen duidelijke signalen eind oktober dat de parameters die de regering hanteerde bij de begrotingsopmaak te optimistisch waren. Vanuit de logica van een evenwichtsbegroting had de Vlaamse Regering hiervoor dus best een conjunctuurprovisie kunnen inschrijven.

Voor de SERV is het echter belangrijk dat bij de beslissing over de conjunctuurbuffer ook rekening houdt met een structureel perspectief, namelijk de bekommernis om de uitgaven zo gelijkmatig mogelijk te laten evolueren. In dat opzicht is het niet wenselijk dat de conjunctuurbuffer het cyclisch karakter van een evenwichtsbegroting onnodig versterkt.

De conjunctuurbuffer beperkt bij een evenwichtsbegroting de mogelijkheid om andere uitgaven te voorzien in de begroting. De inkomsten die voor de conjunctuurbuffer nodig zijn kunnen niet aangewend worden om uitgaven mee te financieren. In jaren van hoogconjunctuur kan deze buffer er voor zorgen dat de toename van de andere uitgaven beperkt worden en zo een meer gelijkmatige uitgavendynamiek tot gevolg te hebben. Hierdoor kan de uitgavendynamiek bij evenwichtsbegroting meer in overeenstemming gebracht worden met een structureel houdbare dynamiek.

Bij minder gunstige economische vooruitzichten, zoals in 2013 het geval is, zorgt een conjunctuurprovisie er echter voor dat de evolutie van de andere uitgaven nog meer beperkt wordt. De beperkte dynamiek bij de overige uitgaven (omwille van de laagconjunctuur) wordt op die manier nog verder beperkt, en het risico op een stop-and-go

beleid neemt hierdoor toe. Dit betekent niet dat een conjunctuurprovisie in laagconjunctuur niet wenselijk is, maar wel dat men in die situatie een kleinere provisie kan voorzien dan bij hoogconjunctuur.

Vanuit de bekommernis om de uitgavendynamiek zo gelijkmatig mogelijk te laten verlopen én de vaststelling dat de parameters die de Vlaamse Regering hanteerde bij indiening van de begroting nog relatief betrouwbaar bleken, had de Vlaamse Regering er goed aan gedaan een beperkte conjunctuurprovisie op te nemen bij haar begrotingsopmaak. Het feit dat de beperkte conjunctuurprovisie geschrapt wordt is voor de SERV – in die context - echter geen aanleiding om te stellen dat de Vlaamse Regering onvoldoende voorzichtigheid aan de dag gelegd heeft. Bij begrotingscontrole zal men op basis van de geactualiseerde situatie wel een nieuwe inschatting moeten maken.

2.2. Besparingen en heroriënteringen

De Vlaamse Regering heeft ook voor € 197¹ mln besparingen en heroriënteringen doorgevoerd. De meest in het oog springende besparing is een vermindering van de loonkredieten met € 100 mln. Daarnaast worden de werkingmiddelen niet aangepast aan de index, wat een besparing van € 64 mln oplevert. Tenslotte werden er nog voor € 34 mln kredieten geschrapt als compensatie voor een toename van andere kredieten of voor nieuwe initiatieven (dit zijn de heroriënteringen).

2.3. Invulling extra beleidsruimte

Door de buffers te schrappen, besparingen door te voeren en kredieten te heroriënteren heeft de Vlaamse Regering meer maatregelen genomen dan noodzakelijk om het evenwicht te realiseren. De Vlaamse Regering creëerde op die manier budgettaire ruimte voor € 148 mln nieuwe kredieten, onder meer een investeringsimpuls van € 29 mln, € 20 mln extra voor O&O en een provisie van € 62 mln voor de responsabiliseringsbijdrage van de overheidspensioenen.

Voor de SERV is de evolutie van de investeringskredieten een belangrijk aandachtspunt. Onze eigen analyse geeft aan dat in 2013 de investeringsuitgaven (inclusief beschikbaarheidsvergoedingen) toenemen met € 28 mln, mede door de eenmalige nieuwe impulsen in 2013. Door de gewijzigde begrotingsindeling² is het echter niet eenvoudig om de evolutie van de investeringskredieten in kaart te brengen.

De SERV vindt het belangrijk dat de Vlaamse Regering op een transparante manier informatie over haar investeringsinspanningen geeft.

¹ Omwille van afrondingen lijkt het totaal niet altijd overeen te komen met de onderliggende bedragen.

² Zie het luik over de prestatiebegroting.

3. Evaluatie van de begroting 2013

Een evenwichtsbegroting streeft een evenwicht na tussen de ontvangsten en uitgaven in een begrotingsjaar. Voor de SERV is het echter belangrijker dat de Vlaamse Regering een evenwicht zoekt tussen de huidige en toekomstige uitdagingen op basis van een structurele benadering. Vanuit deze bekommernis evalueren we de begroting 2013.

Zoals blijkt uit het voorgaande heeft de Vlaamse Regering inspanningen geleverd om een begroting in evenwicht te kunnen indienen. Ook vanuit structureel perspectief heeft de Vlaamse Regering een inspanning geleverd. Enerzijds omdat de uitgavendynamiek in 2013 lager is dan de normale ontvangstendynamiek. Bovendien werd een provisie van € 62 mln voor de responsabiliseringsbijdrage ingeschreven als voorbereiding op de toekomstige uitdagingen. De vraag is echter of hierdoor een goed evenwicht bereikt wordt tussen de huidige en toekomstige noden.

Om daarover uitsluitsel te kunnen geven, heeft de SERV het antwoord gezocht op twee vragen:

- In welke mate zijn de geleverde inspanningen structureel?
- Bereidt de Vlaamse Regering zich voldoende voor op toekomstige uitdagingen indien de inspanning van 2013 ook de komende jaren wordt aangehouden?

3.1. Onvoldoende structurele maatregelen

Vanuit structureel perspectief kunnen de eenmalige ontvangsten niet aangewend worden voor weerkerende uitgaven, want dan verkleint de netto-beleidsruimte wanneer de eenmalige ontvangsten wegvallen. Zoals reeds aangeven in deel 1 van deze krachtlijnen, is de beleidsruimte van 2013 in belangrijke mate beperkt omdat de afname van eenmalige ontvangsten groter is dan de afname van de eenmalige uitgaven. Vandaar dat de SERV in zijn laatste begrotingsadvies ervoor pleitte om in 2013 een belangrijk deel van de eenmalige ontvangsten niet aan te wenden voor weerkerende uitgaven.

Op dat punt komt de begroting 2013 niet tegemoet aan het begrotingsadvies. De SERV verwacht dat de eenmalige ontvangsten in 2014 met € 109 mln zullen verminderen. Daartegenover zullen de eenmalige uitgaven verminderen met € 69 mln. Vanuit structureel perspectief betekent dit dat de inspanningen voor € 40 mln worden doorgeschoven naar het volgende jaar. Daarnaast zijn de uitgaven in 2013 eenmalig verminderd met € 110 mln door het eenmalig wegvallen van betalingen aan de waterdistributie-maatschappijen. Vanuit structureel perspectief betekent dit ook dat de inspanning voor dit bedrag doorgeschoven werd naar 2014.

De keuzes van de Vlaamse Regering betreffende eenmalige factoren bij de initiële begroting 2013 hebben tot gevolg dat de inspanningen vanuit structureel perspectief voor € 150 mln doorgeschoven worden naar het volgende jaar.

3.2. Begroting 2013 bereidt voor op een toekomstige uitdaging van € 673 mln

Voor de SERV is het belangrijk dat de begroting 2013 rekening houdt met de toekomstige uitdagingen. De moeilijkheid hierbij is dat er nog altijd geen duidelijkheid is over de belangrijkste toekomstige uitdaging waarvoor Vlaanderen staat. Het betreft de inspanning die van Vlaanderen, evenals van de andere overheden, zal gevraagd worden als bijdrage in de sanering van de Belgische overheidsfinanciën. De SERV gaat ervan uit dat bij de invoering van de nieuwe financieringswet (vermoedelijk in 2015), de federale overheid niet voor alle overgedragen bevoegdheden de bijhorende middelen zal overhevelen. Aangezien de deelgebieden in 2015 volgens het huidige stabiliteitsprogramma een evenwicht moeten realiseren, zal dat een budgettaire schok tot gevolg hebben. Hoe groot deze budgettaire schok zal zijn, is momenteel nog niet bekend. Het laatste stabiliteitsprogramma geeft aan dat een maximale inschatting van deze budgettaire schok voor Vlaanderen (inclusief de lokale overheden) € 2,4 mld zou bedragen, maar de effectieve omvang ervan moet nog bepaald worden.

Aangezien het realistisch is dat het om een aanzienlijke inspanning gaat, is het aangegeven om reeds vanaf de begroting 2013 rekening te houden met deze budgettaire schok en zo de inspanningen te spreiden. Zoniet is het risico groot dat Vlaanderen in 2015 eensklaps een zeer zware inspanning moet leveren. Een gelijkmatige spreiding van de inspanning vanuit structureel perspectief betekent dat de uitgaven jaar na jaar aan hetzelfde ritme kunnen evolueren, ook op het moment dat de budgettaire schok zich realiseert. Afhankelijk van de beschikbare ontvangsten kan dat gepaard gaan met een tekort, een evenwicht of een overschot in 2013 en 2014, maar moet dit leiden tot een begrotingsevenwicht in 2015³ op basis van de nieuwe financieringswet. Onder die twee voorwaarden is er volgens de SERV sprake van een evenwicht tussen de huidige en de toekomstige noden.

Indien de budgettaire schok die de nieuwe financieringswet met zich mee zal brengen gekend zou zijn, zou men op basis daarvan kunnen afleiden aan welk ritme de uitgaven de komende jaren mogen evolueren. Vertrekkende van het uitgavenniveau in 2012 kan dan een gelijkmatig groeipad voor de uitgaven uitgetekend worden zodat er in 2015 een overschot bereikt wordt dat overeenkomt met de te verwachten budgettaire schok in 2015. Dat is momenteel nog niet mogelijk aangezien de omvang van de schok nog niet duidelijk is. Wel is het mogelijk om na te gaan op welke budgettaire schok Vlaanderen zich voorbereidt indien de effectieve uitgavendynamiek in de initiële begroting 2013 ook de komende jaren aangehouden wordt.

De primaire uitgaven nemen in 2013 toe met 2,1% ten opzichte van het voorgaande jaar. Indien ook in 2014 en 2015 de nominale uitgavendynamiek beperkt blijft tot 2,1%, kan men stellen dat Vlaanderen zich in 2013 voorbereidt op een budgettaire schok van € 673 mln in 2015.

³ Deze doelstelling van een begrotingsevenwicht in 2015 is de vertaling van het huidige stabiliteitsprogramma. Indien het volgende stabiliteitsprogramma een andere doelstelling vooropstelt, moet de gelijkmatige groei tot en met 2015 leiden tot het behalen van die gewijzigde doelstelling.

	2013	2014	2015
ontvangsten MJR	27.292	28.188	29.132
uitgaven bij toename 2,1%	27.290	27.868	28.459
saldo	2	320	673

De ontvangstenraming zoals opgenomen in de meerjarenraming (MJR) geeft aan dat deze uitgavendynamiek in 2014 leidt tot een overschot van € 320 mln om vervolgens bij ongewijzigde financieringswet een overschot te realiseren van € 673 mln in 2015. Indien op dat moment de invoering van de nieuwe financieringswet een budgettaire schok met zich mee zou brengen van € 673 mln, zouden de uitgaven in 2015 toch nog met 2,1% kunnen toenemen, net zoals nu het geval is in de initiële begroting.

Voor zover de parameters van de meerjarenraming correct zouden zijn (zie ook verder), zou het begrotingsevenwicht in 2013 met een structureel gezond begrotingsbeleid stroken indien aan twee voorwaarden voldaan wordt:

- de Vlaamse Regering acht het wenselijk om zich voor te bereiden op een budgettaire schok van € 673 mln in 2015
- de uitgavendynamiek blijft ook in 2014 en 2015 beperkt tot 2,1%

Enkel indien ook aan de tweede voorwaarde voldaan wordt, kan men stellen dat de Vlaamse Regering zich voorbereid op een toekomstige uitdaging van € 673 mln door een evenwichtsbegroting te realiseren in 2013. Indien de uitgavendynamiek in 2014 opnieuw zou toenemen door een evenwichtsbegroting te voorzien, zou de inspanning van 2013 geen voorbereiding zijn op de komende budgettaire schok maar enkel een stop-and-go beleid in de hand werken.

4. Uitdagingen bij begrotingscontrole

4.1. Impact van crisis en fantoombevoegdheden

Momenteel ziet het ernaar uit dat de initiële begroting 2013 grondig aangepast moet worden door de verslechterende economische omstandigheden. De SERV vraagt om, net als in 2012, een vervroegde begrotingscontrole te organiseren.

Op basis van de ramingen van de Nationale Bank van België (NBB) van december 2012 over inflatie en economische groei zullen de ontvangsten van 2013 € 471 mln minder bedragen dan wat voorzien is in de initiële begroting.

Bovendien zijn de uitgaven inzake de fantoombevoegdheden niet opgenomen in de federale begroting, en staat de Vlaamse regering dus voor de keuze om op de betrokken domeinen bijkomende beleidsimpulsen te voorzien of niet. In de mate dat ze dit doet, zal dit aanleiding geven tot bijkomende ingrepen.

4.2. Begrotingscontrole vanuit structureel perspectief

Indien de Vlaamse Regering ook in die situatie een begrotingsevenwicht wenst te realiseren, dienen de uitgaven van 2013 ongeveer 0,1% te lager te zijn dan in 2012⁴.

Zoals bij de analyse van de initiële begroting kunnen we nagaan op welke inspanning Vlaanderen zich vandaag feitelijk voorbereidt indien ook de komende jaren de uitgaven met 0,1% zouden verminderen. In deze hypothese zou Vlaanderen zich voorbereiden op een budgettaire schok van € 1.900 mln in 2015.

	2013	2014	2015
(1) ontvangsten NBB-raming	26.821	27.737	28.646
(2) uitgaven	26.821	26.798	26.747
(3) saldo (= 1 - 2)	0	940	1.900

Vanuit structureel perspectief is het dus verdedigbaar dat de Vlaamse Regering op basis van de ramingen van de NBB een evenwicht voorziet bij begrotingscontrole indien:

- De Vlaamse Regering zich wenst voor te bereiden op een budgettaire schok van € 1.900 mln in 2015
- De uitgaven ook de komende jaren afnemen met 0,1%

Aangezien er nog altijd geen duidelijkheid is over de budgettaire schok die te verwachten valt, is de keuze om zich voor te bereiden op een schok van € 1.900 mln niet minder maar ook niet meer te verantwoorden vanuit structureel perspectief dan een inspanning van € 673 mln. De wijziging van de parameters op zich hebben immers niet tot gevolg dat de budgettaire schok anders moet ingeschat worden.

In de hypothese dat Vlaanderen zich op basis van de nieuwe prognoses net zoals bij de initiële begroting zou willen voorbereiden op een budgettaire schok van € 673 mln in 2015, mogen de uitgaven vanaf 2013 tot en met 2015 toenemen met 1,4%. In 2013 zou dat aanleiding geven tot een toelaatbaar tekort van € 395 mln.

	2013	2014	2015
(1) ontvangsten NBB-raming	26.821	27.737	28.646
(2) uitgaven	27.216	27.599	27.973
(3) saldo (= 1 - 2)	-395	138	673

Vanaf 2014 is dan wel een overschot van € 138 mln vereist om de budgettaire schok van € 673 mln op te vangen zonder de uitgavendynamiek aan te passen.

Deze twee scenario's geven duidelijk aan dat het saldo dat vanuit structureel perspectief wenselijk is bij de begrotingscontrole, sterk afhangt van de budgettaire schok waar-

⁴ Het gaat om de primaire uitgaven exclusief responsabiliseringsbijdrage en fantoombevoegdheden, aangezien deze uitgaven de facto de budgettaire schok verminderen. Voor meer toelichting hierover verwijzen we naar het evaluatierapport zelf.

op Vlaanderen zich wenst voor te bereiden. Afhankelijk van die keuze kan er bij begrotingscontrole een toelaatbaar tekort zijn (indien de Vlaamse Regering zich wenst voor te bereiden op een budgettaire schok die minder dan € 1,9 mld bedraagt), een evenwicht (om een budgettaire schok van € 1,9 mld voor te bereiden) of een overschot vereist is (om een budgettaire schok van meer dan € 1,9 mld voor te bereiden).

Zolang er niet meer duidelijkheid is over de effectieve budgettaire schok waaraan Vlaanderen zich de komende jaren mag verwachten, kan de SERV geen uitspraak doen over de vraag welk saldo bij de begrotingscontrole van 2013 verenigbaar is met een structureel gezond begrotingsbeleid.

Vermoedelijk schept het stabiliteitsprogramma van april 2013 meer duidelijkheid over de effectieve inspanning die de verschillende entiteiten moeten leveren en de budgettaire schok in 2015 die daarmee gepaard zal gaan. De federale regering heeft aan de Hoge Raad van Financiën gevraagd om hierover een advies uit te brengen als insteek voor de onderhandelingen tussen de verschillende overheden over het stabiliteitsprogramma. De SERV spoort de Vlaamse Regering in ieder geval aan om actief betrokken te zijn bij de voorbereiding van het komende stabiliteitsprogramma met het oog op meer duidelijkheid over de te verwachten inspanningen.

Eenmaal er meer duidelijk is over de toekomstige budgettaire schok waarop Vlaanderen zich moet voorbereiden, is het mogelijk om aan te geven welk uitgavenpad vanuit structureel perspectief aangewezen is. In de mate dat dit ook effectief duidelijker wordt in april naar aanleiding van het komende stabiliteitsprogramma benadrukt de SERV dat hiermee rekening gehouden wordt bij de begrotingscontrole.

5. Op weg naar een prestatiebegroting

De Vlaamse overheid heeft al een aantal stappen gezet naar een meer prestatiegericht begroting. De belangrijkste stappen zijn tot nu toe eerder technisch van aard, zoals de invoering van de begrotingsartikelen ter vervanging van de basisallocaties, het toewijzen van de apparaatprogramma's aan de entiteiten in plaats van aan de beleidsdomeinen, en het voorzien van extra informatie in de Memorie van Toelichting om de koppeling tussen begrotingscyclus en beleidscyclus te maken. Elk van deze stappen zijn logisch en zinvol op weg naar een volwaardige prestatiebegroting, en vanuit die optiek ondersteunen de sociale partners dit proces.

De SERV ondersteunt niet alleen de stappen in de richting van een prestatiebegroting, ook de meerwaarde van het einddoel – een volledig geïmplementeerde prestatiebegroting – is voor de SERV duidelijk. Door een doorgedreven koppeling van begrotingscyclus met beleidscyclus en contractcyclus wordt de verdeling van kredieten effectiever, efficiënter en resulteert ze in meer responsabilisering. Er zullen betere keuzes kunnen gemaakt worden in functie van de doelstellingen, en die keuzes zullen ook beter verantwoord kunnen worden. De belangrijkste vraag is dan ook of het de Vlaamse overheid erin zal slagen om de prestatiebegroting volledig te implementeren. Daarbij volstaat het niet dat een aantal formele kenmerken worden ingevuld, ook de filosofie van een prestatiebegroting moet overal worden ingevoerd. Dit houdt in dat de beleidsdoelstellingen ook in het begrotingsproces echt centraal komen te staan.

De SERV ondersteunt het proces dus, maar blijft het tegelijkertijd ook kritisch opvolgen. Voorbeelden uit andere landen geven immers aan dat niet elke hervorming evenveel succes heeft. Vaak is er achteraf bijsturing nodig. Bovendien levert niet elke stap onmiddellijk voordeel op. Zo zorgt de invoering van de begrotingsartikelen ervoor dat er in deze fase van het proces informatie over basisallocaties uit de begroting verdwijnt en dat die dus minder transparant wordt. Dergelijke ingrepen zijn voor de SERV alleen aanvaardbaar als er een perspectief is dat de voordelen op middellange termijn deze nadelen op korte termijn ongedaan zullen maken. Dat perspectief kan alleen geboden door de Vlaamse overheid zelf, met name door vastberadenheid te tonen in haar streven om de prestatiebegroting volledig te implementeren.

Hoofdstuk 1 Cijfers op een rij

In dit hoofdstuk bespreken we eerst de ontvangstenbegroting. De belangrijkste vaststelling hierbij is dat de ontvangstendynamiek in 2013 relatief beperkt is. Dit heeft in belangrijke mate te maken met de minder gunstige economische groeiprognoses waarvan de Vlaamse Regering vertrok bij de begrotingsopmaak. Maar ook het wegval- len van een aantal eenmalige ontvangsten maakt dat de ontvangsten minder snel toe- nemen.

Naast een beperkte ontvangstendynamiek in 2013, is er ook sprake van een relatief sterke uitgavendynamiek. Dit heeft tot gevolg dat er een negatieve netto-beleidsruimte⁵ was. Bij een positieve netto-beleidsruimte is er de mogelijkheid om nieuwe initiatieven op te starten zonder ingrepen te moeten doorvoeren op het constant beleid. Omwille van de negatieve netto-beleidsruimte was het nodig om ingrepen door te voeren nog voor er sprake kon zijn van nieuwe initiatieven. In het tweede deel van dit hoofdstuk geven we aan dat de sterke uitgavendynamiek voornamelijk bepaald is door eerdere beslissingen die de Vlaamse Regering genomen heeft.

Een derde deel van dit hoofdstuk vergelijkt onze eigen analyse van de netto-beleidsruimte met de analyse die de Vlaamse Regering opgenomen heeft in de alge- mene toelichting.

Omdat de Vlaamse Regering in 2013 een begrotingsevenwicht wenst te realiseren én ook nog een aantal nieuwe kredieten wilde inschrijven, waren er ingrepen nodig. Deze ingrepen zijn volledig aan uitgavenzijde gebeurd. In het vierde deel van dit hoofdstuk gaan we op deze ingrepen in.

In de logica van een evenwichtsbegroting wordt er geen onderscheid gemaakt tussen eenmalige en weerkerende uitgaven. Voor een structureel begrotingsbeleid is dat wel van belang, onder meer om na te gaan wat de impact is van de eenmalige factoren op de huidige en komende begroting. In een vijfde deel gaan we dieper in op deze eenma- lige factoren aan uitgavenzijde.

Een zesde onderdeel van dit hoofdstuk geeft per beleidsdomein weer wat de belang- rijkste wijzigingen waren bij ongewijzigd beleid en welke ingrepen aan uitgavenzijde hebben plaatsgevonden. Hierbij wordt ook specifiek aandacht geschonken aan de in- vesteringskredieten. Hoewel een belangrijk deel van de nieuwe kredieten tot doel heb- ben om investeringsimpulsen te geven, blijkt uit onze analyse dat de investeringskre- dieten in 2013 verminderen ten opzichte van het voorgaande jaar.

Een laatste deel gaat in op de meerjarenraming van november 2012.

⁵ De netto-beleidsruimte is het verschil tussen de ontvangstendynamiek bij ongewijzigd beleid enerzijds en de uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid anderzijds. De netto-beleidsruimte kan zowel positief (als de ontvangsten sneller toenemen dan uitgaven bij ongewijzigd beleid) als negatief zijn.

1. Beperkte ontvangstendynamiek

De initiële begroting 2013 voorziet dat de ontvangsten dit jaar € 27.292 mln bedragen, wat een toename van € 573 mln of 2,1% is in vergelijking met 2012.

Tabel 1: Evolutie van totale ontvangsten in 2013 (€ mln)

	2012 BC	2013 INI	evolutie	%
federale overdrachten	19.733	20.175	442	2,2%
gewestbelastingen	5.061	5.187	126	2,5%
instellingen	1.343	1.352	8	0,6%
overige	581	578	-3	-0,5%
totaal	26.719	27.292	573	2,1%

Achtereenvolgens bespreken we de evolutie van de federale overdrachten, de gewestbelastingen, de ontvangsten van de instellingen en de overige ontvangsten.

1.1. Federale overdrachten

De federale overdrachten werden geraamd op basis van de parameters die door het Federaal Planbureau (FPB) opgenomen zijn in de economische begroting van 10 september 2012. Deze parameters vormen ook de basis voor de federale begrotingsopmaak. Door dezelfde parameters te hanteren komen de federale overdrachten tot aan de begrotingscontrole in ieder geval overeen met wat in de Vlaamse begroting voorzien wordt. Dit belet niet dat deze overdrachten achteraf nog kunnen aangepast worden. Indien bij de begrotingscontrole blijkt dat de economische begroting te optimistisch (of te pessimistisch) was, zal er een correctie gebeuren. Vandaar dat de Vlaamse Regering kan overwegen om een conjunctuurprovisie op te nemen om zich voor te bereiden op een eventuele neerwaartse aanpassing van de ontvangsten bij de begrotingscontrole. Op de wenselijkheid om al dan niet een conjunctuurprovisie op te nemen gaan we dieper in in deel 2 van dit hoofdstuk.

De federale overdrachten vormen het gros van de Vlaamse ontvangsten. De evolutie van deze overdrachten zijn dan ook bepalend voor de ontvangsten waarover Vlaanderen kan beschikken in 2013. Deze toename bedraagt “slechts” € 442 mln of 2,2% meer dan de middelen die in 2012 doorgestort werden. Deze relatief beperkte toename heeft voornamelijk te maken met de minder rooskleurige economische vooruitzichten op het moment van de begrotingsopmaak. Het effect van de beperkte economische groei-vooruitzichten wordt nog versterkt doordat er in 2012 een positieve correctie was voor de federale overdrachten van 2011, terwijl die niet meer voorzien wordt in 2013.

Tabel 2: Evolutie federale overdrachten in 2013 (€ mln)

	2012 BC	2013 INI	evolutie	%
Samengevoegde en gedeelde belastingen	18.751	19.277	526	2,8%
Overige dotaties	886	898	12	1,4%
Correcties voor federale overdrachten (verrekening)	97	1	-96	-99,3%
totaal federale overdrachten	19.733	20.175	442	2,2%

Tabel 2 deelt de federale overdrachten op in drie verschillende soorten overdrachten die elk een duidelijk verschillende evolutie kennen.

De **samengevoegde en gedeelde belastingen** (ook wel federale belastingoverdrachten genoemd) nemen toe met € 526 mln of 2,8%. Deze belastingoverdrachten zijn in belangrijke mate afhankelijk van inflatie en economische groei. Bij de begrotingsmaak werd de economische groei voor 2013 geraamd op 0,7% en de inflatie op 1,8%. De combinatie van deze twee parameters is 2,5%. Naast inflatie en economische groei bepalen ook andere parameters de federale overdrachten. Zo evolueren de belastingoverdrachten naar zowel de Vlaamse als de Franse Gemeenschap in functie van het aantal jongeren in de Franse Gemeenschap⁶ via de denataliteitscoëfficiënt. Door de toename van het aantal jongeren in de Franse Gemeenschap nemen de belastingoverdrachten sneller toe dan indien enkel inflatie en economische groei zouden meetellen. Daarnaast zijn er nog andere parameters die een rol spelen, maar die wijzigen nagenoeg niet in vergelijking met 2012.

Door de combinatie van inflatie, economische groei en toename van de denataliteitscoëfficiënt nemen de belastingoverdrachten dus toe met 2,8% in vergelijking met de kredieten die in 2012 ingeschreven waren.

Naast de samengevoegde en gedeelde belastingen stort de federale overheid nog een aantal **specifieke dotaties** door. De twee belangrijkste zijn de dotatie ter vervanging van het kijk- en luistergeld en de dotatie voor tewerkstellingsprogramma's. De evolutie van deze dotaties is duidelijk minder groot dan de evolutie van de samengevoegde en gedeelde belastingen. Het kijk- en luistergeld wordt immers enkel aangepast aan inflatie, de dotatie voor tewerkstellingsprogramma's is jaar na jaar identiek en neemt dus niet toe. Deze dotaties groeien met 1,4% wat de globale dynamiek beperkt.

De belangrijkste verklaring voor het feit dat de groei van de federale overdrachten lager is dan de dynamiek van de overgehevelde belastingopbrengsten, is dat er in 2013 geen sprake meer is van een belangrijke positieve **correctie voor de federale overdrachten**. De effectieve federale overdrachten worden naar aanleiding van de begrotingscontrole vastgelegd. Op dat moment beschikt men nog maar over een raming van de parameters. Pas bij de begrotingscontrole van het jaar erna worden deze parameters definitief bepaald. Zo is bij de begrotingscontrole in 2012 gebleken dat de parameters die gehanteerd werden om de overdrachten van 2011 te bepalen, te laag waren. Daardoor heeft de Federale overheid een correctie toegepast door bij de begrotingscontrole in 2012 het verschil van € 97 mln bij te storen. Bij de begrotingsopmaak van

⁶ Het is niet per definitie de evolutie in de Franse Gemeenschap die een invloed heeft, maar wel de evolutie van de jongeren in de Gemeenschap die sinds 1988 het sterkst zijn toegenomen of het minst zijn afgenomen. Momenteel gaat het om de Franse Gemeenschap, waar er een toename is van 4,7% terwijl er in Vlaanderen een afname is van 1,7%.

2013 zag het ernaar uit dat de ramingen die bij de tweede begrotingscontrole gehanteerd waren voor 2012 nagenoeg correct waren, er zou slechts een correctie van € 1 mln moeten toegepast worden. In vergelijking met de verrekening van het voorgaande jaar is dit € 96 mln minder. Het is vooral deze evolutie die maakt dat de globale federale overdrachten duidelijk minder snel evolueren dan de combinatie van inflatie en economische groei.

1.2. Gewestbelastingen

1.2.1. Evolutie 2012-2013

Bij 2012 BC2 werden de inkomsten uit gewestbelastingen in 2012 op € 5.061 mln geraamd. 2013 INI raamt de inkomsten voor 2013 op € 5.187 mln, wat € 126 mln of 2,5% meer is. Deze evolutie is niet alleen het resultaat van de autonome groei van de gewestbelastingen, ook een aantal specifieke factoren spelen een rol.

Tabel 3: Verklarende factoren voor de evolutie gewestbelastingen (€ mln)

evolutie 2012-2013	125
daling basis	-2
verdeelrecht	17
eenmalig successie 2012	-60
eenmalig successie 2013	40
eenmalig registratie 2012	-20
autonome groei	151

Vooreerst bleek bij de septemberverklaring dat de basis 2012 bij 2012 BC2 iets te hoog was ingeschat. Uitvoeringsgegevens tot en met augustus geven aan dat de basis € 2 mln lager ligt dan de raming van 2012 BC2 aangaf.

Daarnaast heeft ook de aanpassing van het tarief van het verdeelrecht een invloed op de inkomsten. Het effect van deze maatregel wordt voor 2013 geschat op € 33 mln aan extra registratierechten. In 2012 was er echter ook al een effect van € 17 mln, zodat het netto-effect voor 2013 € 17 mln bedraagt.

De inkorting van de aangiftetermijn voor successierechten was in 2012 goed voor € 60 mln extra inkomsten. Aangezien het om een eenmalige ontvangst gaat, valt dit bedrag weg in 2013. Er wordt echter verwacht dat het effect van de maatregel ook in 2013 nog zal spelen, zodat er opnieuw gerekend wordt op een eenmalige ontvangst, dit keer van € 40 mln.

Een laatste specifieke factor zijn de registratierechten bij de verkoop van de waterzuiveringsinstallaties aan Aquafin. In 2012 leverde dit nog een eenmalige ontvangst op van € 20 mln, een bedrag dat dus wegvalt in 2013.

Zuiveren we de inkomsten voor 2012 en 2013 uit voor deze specifieke factoren, dan bekomen we de autonome groei van de gewestbelastingen tussen 2012 en 2013. Zoals Tabel 3 aangeeft bedraagt die € 151 mln, of een stijging van 3,0%.

1.2.2. Ramingsmodellen

Om het realiteitsgehalte van deze raming te kunnen inschatten, bekijken we de ramingsmethode eens van dichtbij. Uit de toelichting bij het beleidsdomein Financiën en Begroting blijkt dat er twee soorten ramingsmodellen zijn voor de gewestbelastingen: een model voor de conjunctuurgevoelige gewestbelastingen (registratierechten, hypotheekrechten, schenkingsrechten en successierechten) en een model voor de overige gewestbelastingen. Beide modellen vertrekken van een basis waarop een groeivoet wordt toegepast, maar de manier waarop die groeivoet wordt bepaald is verschillend. Bij de conjunctuurgevoelige belastingen is de groeivoet een functie van de parameters inflatie en economische groei, terwijl bij de overige gewestbelastingen de groeivoet louter de historische evolutie weerspiegelt.

Binnen dit bestek beperken we ons tot de ramingen van twee specifieke conjunctuurgevoelige gewestbelastingen: de registratierechten en de successierechten. Deze gewestbelastingen zijn niet willekeurig gekozen. Samen maken ze meer dan 60% uit van de totale inkomsten aan gewestbelastingen (conjunctuurgevoelige en overige samen). De evolutie van deze twee gewestbelastingen zal dus zeer bepalend zijn voor de totale evolutie van de gewestbelastingen.

Aan de hand van de uitvoeringscijfers 2004-2012 hebben we voor elk van deze twee belastingen een ramingsmodel opgesteld⁷, waarbij de groeivoet – net zoals bij de Vlaamse overheid – een functie is van de parameters inflatie en economische groei⁸. De beste resultaten werden gevonden voor onderstaande modellen. Dit wil zeggen dat de afwijkingen tussen de voorspellingen van het model en de werkelijke resultaten voor deze modellen het kleinst waren.

Registratierechten	$\text{Inkomsten } t+1 = \text{inkomsten } t * (1+\Delta \text{ BBP})^5$
Successierechten	$\text{Inkomsten } t+1 = \text{inkomsten } t * (1+\Delta \text{ BBP})^2 * (1+\Delta \text{ CPI})$

In onderstaande grafiek werden de afwijkingen in beeld gebracht. Voor elk jaar wordt aangegeven hoeveel procent (in min of in plus) de gecombineerde voorspelling van onze modellen afwijkt van de werkelijke resultaten. Hoe dichterbij de curve de lijn van 0% nadert, hoe beter dus de voorspelling.

⁷ Deze modellen werden gevonden door te kijken naar de uitvoeringscijfers in de periode 2004-2011 en de voorlopige uitvoeringscijfers voor 2012. Bij elk model werd nagegaan hoe groot de afwijking was tussen de voorspellingen van het model en de werkelijke uitvoeringscijfers. De modellen uit de tabel gaven de kleinste afwijking, alleen gebruikmakend van inflatie en economische groei.

⁸ Voor de economische groei werd gekeken naar het BBP (Bruto Binnenlands Product), voor inflatie naar de CPI (consumptie prijs index).

Figuur 1: Vergelijking resultatenramingsmodel gewestbelastingen met effectieve inning gewestbelastingen (2005-2012)



De afwijkingen zijn niet te wijten aan het onderlinge gewicht van inflatie en economische groei, want daarvoor werd de best mogelijke combinatie gekozen. De afwijkingen zijn evenmin te wijten aan de fluctuaties van de parameters, we hebben immers voor elk jaar de definitieve cijfers voor inflatie en economische groei genomen⁹. De afwijkingen zijn dus louter het resultaat van de beperking van een model dat gebaseerd is op alleen inflatie en economische groei. Om de afwijkingen kleiner te maken dan nu het geval is, zullen andere factoren moeten geïntegreerd worden in het model.

Het voordeel van een model dat alleen gebruikmaakt van de parameters inflatie en economische groei is de eenvoud, waardoor het gebruiksgemak relatief groot is. Langs de andere kant loont het de moeite om na te gaan of andere modellen met andere parameters geen betere resultaten opleveren. De SERV ondersteunt dan ook de inspanningen van het steunpunt Financiën en Begroting om op zoek te gaan naar nieuwe ramingsmodellen voor de belangrijkste gewestbelastingen.

Los van deze bemerking, valt op dat voor ons model de afwijkingen voor de meeste jaren niet heel groot zijn. Op de grafiek zien we dat op de jaren 2007 en 2008 na, de geraamde inkomsten steeds iets lager liggen dan de werkelijke inkomsten. Houden we geen rekening met deze twee jaren dan zouden we ten eerste kunnen besluiten dat het model behoorlijk betrouwbaar is, en ten tweede dat de afwijking steeds in dezelfde richting optreedt. Het ramingsmodel zou op die manier een voorzichtig realistische schatting maken van de werkelijke inkomsten, wat eigenlijk ideaal is.

Tenzij we kunnen aantonen waarom 2007 en 2008 anders zijn dan de andere jaren, kunnen we ze echter niet zomaar negeren. We weten op dit moment niet met zekerheid of bijvoorbeeld de ramingen van 2013 beter passen bij die twee jaren of beter passen bij de andere jaren. We moeten dus besluiten dat er geen duidelijke verteke-

⁹ Voor 2012 zijn er nog geen definitieve cijfers beschikbaar, maar zijn de voorlopige cijfers ondertussen behoorlijk betrouwbaar.

ning is in één richting, waardoor ons model misschien wel realistisch is, maar niet per se voorzichtig.

1.2.3. Ramingen Vlaamse overheid

De vraag is nu in welke mate de voorspellingen van ons model (of eigenlijk: twee modellen) afwijkt van de ramingen die door de Vlaamse overheid werden opgesteld. Indien we rekening houden met de informatie (parameters, uitvoeringscijfers) die bij de opmaak van elke raming was gekend, dan stellen we vast dat deze afwijkingen klein zijn. De retroactieve resultaten van onze modellen liggen dicht bij de officiële ramingen die bij elke begroting werden opgesteld. Ook voor 2013 ligt de voorspelling van ons model zeer dicht bij de raming van de begrotingsopmaak, hetzij dat we ook hier rekening houden met de gegevens die in september waren gekend¹⁰. De registratierechten worden met ons model € 2 mln hoger geschat dan in de begroting (€ 1.956 mln tegenover € 1.954), terwijl de successierechten op hetzelfde bedrag uitkomen. We kunnen dus concluderen dat de Vlaamse overheid een degelijk model gebruikt om de registratierechten en de successierechten te schatten, in ieder geval wat betreft het gewicht dat aan de invloed van respectievelijk de economische groei en inflatie wordt gehecht.

Door de gelijkaardige resultaten van beide modellen kunnen we ook de andere conclusie doortrekken. Op het model van de Vlaamse overheid zit er op het eerste gezicht geen vertekening in een bepaalde richting. Het gaat dus niet om een optimistisch of voorzichtig model, hoogstens om een realistisch model met afwijkingen naar beide kanten. In die zin is de 3,0% autonome groei bij de raming van 2013 INI (zie boven) ook realistisch te noemen. Met de huidige modellen is het in ieder geval de best mogelijke voorspelling.

Volgens de federale raming van de gewestbelastingen zouden de registratierechten bij 2013 INI onderschat en de successierechten overschat zijn. De SERV vindt hier echter geen aanwijzingen voor en vraagt zich dan ook af waar het verschil tussen beide ramingen uit voortvloeit. Zowel de autonome groei als de specifieke factoren zijn volgens de SERV realistisch ingeschat op basis van de parameters die bekend waren bij begrotingsopmaak.

1.3. Instellingen

De ontvangsten van de te consolideren instellingen bedragen € 1.352 mln in 2013, wat € 8 mln of 0,6% hoger is dan de ontvangsten die in de tweede begrotingscontrole 2012 opgenomen waren. Dit is merkkelijk lager dan de totale evolutie van de Vlaamse ontvangsten die 2,1% bedragen. Reden voor deze beperkte dynamiek is dat een heel aantal eenmalige ontvangsten uit 2012 wegvallen. Dit wordt gedeeltelijk gecompenseerd doordat de consolidatiekring uitgebreid wordt, zoniet zouden deze ontvangsten verminderen in vergelijking met 2012.

¹⁰ Sinds de begrotingsopmaak zijn de vooruitzichten voor inflatie en vooral voor economische groei naar beneden bijgesteld, en dit zowel voor 2012 als voor 2013.

Tabel 4: Evolutie van de ontvangsten van de instellingen in 2013 (€ mln)

	2012 BC2	2013 INI	verschil	evolutie
eenmalige ontv	80	18	-62	
uitbreiding consolidatiekring	0	51	51	
overige ontvangsten van instellingen	1.264	1.283	19	101,5%
Totaal ontvangsten van instellingen	1.343	1.352	8	100,6%

■ Wegvallen van eenmalige ontvangsten (- € 62 mln)

In de begroting 2012 waren er voor € 80 mln eenmalige ontvangsten voorzien bij de instellingen.

VMM voorzag in 2012 een eenmalige ontvangst van € 58 mln voor de verkoop van activa aan Aquafin NV. In 2013 zal er nog een eenmalige verkoop plaatsvinden, maar de opbrengst daarvan zou slechts € 20 mln bedragen. Voor € 18 mln gaat het om de verkoop van de gronden op zich, daarbovenop is er nog een bedrag van € 2 mln aan registratierechten (zie hiervoor bij de gewestbelastingen). De ontvangsten van VMM verminderen hierdoor in 2013 met € 40 mln.

Daarnaast waren er nog voor € 22 mln eenmalige ontvangsten in 2012 bij DAB Loodswezen, het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap (VAPH) en toerisme Vlaanderen. Bij de DAB Loodswezen gaat het om een claim in het kader van het verkeersbegeleidingssysteem (VBS). Deze valt in 2013 weg, waardoor de ontvangsten met € 9 mln verminderen. Bij het VAPH was er in 2012 een eenmalige ontvangst van € 7,5 mln omwille van achterstallige terugbetalingen door de RSZ. Bij Toerisme Vlaanderen tenslotte was er in 2012 een verkoop van eigendommen die € 5 mln moest opleveren. Deze eenmalige ontvangsten (€ 22 mln) vallen volledig weg in 2013.

Voor 2013 verwacht VMM nog € 18 mln eenmalige ontvangsten, maar dit is een vermindering van € 62 mln in vergelijking met 2012.

■ Uitbreiding van consolidatiekring (+ € 51 mln)

Het wegvallen van een aantal eenmalige ontvangsten wordt gedeeltelijk gecompenseerd door de uitbreiding van de consolidatiekring. Hierdoor nemen de ontvangsten van de instellingen toe met € 51 mln.

De reden hiervoor is dat in de begroting 2012 nog niet alle instellingen opgenomen waren die volgens het Instituut voor Nationale Rekeningen (INR) behoren tot de Vlaamse consolidatiekring. Vanaf 2013 wordt voor deze instellingen de volledige begroting opgenomen en worden de inkomsten ook meegeteld voor de geconsolideerde Vlaamse ontvangsten. Concreet gaat het in 2013 om € 51 mln extra ontvangsten bij 4 instellingen:

- BAM € 25 mln
- VRT pensioenfonds € 17 mln
- NV Diestepoort € 5 mln
- Egalisatiefonds € 4 mln

Deze extra ontvangsten betekenen echter niet dat de Vlaamse Gemeenschap in 2013 meer beleidsmogelijkheden heeft. Door de consolidatie van deze instellingen nemen immers ook de uitgaven toe.

- Toename van overige ontvangsten bij de instellingen met 1,5% (€ 19 mln)

Indien we geen rekening houden met de evolutie van de eenmalige ontvangsten en de uitbreiding van de consolidatiekring, nemen de ontvangsten van de instellingen toe met € 19 mln of 1,5%. Uit de meerjarenraming blijkt dat dit iets hoger is dan de groei die de komende jaren wordt verwacht (1,4%).

Deze toename is voornamelijk het gevolg van bijkomende ontvangsten van de reizigers bij de Lijn (toename met € 7 mln of een stijging van de reizigersbijdrage met 4%) en van bijkomende ouderbijdragen aan Kind en Gezin (toename met € 7 mln of 4,5%, onder meer omwille van het uitbreidingbeleid dat gevoerd wordt).

1.4. Overige ontvangsten

De **overige ontvangsten** bedragen in 2013 € 578 mln, wat een daling betekent van € 3 mln. Het KBC-dividend van € 298 mln vormt het belangrijkste bestanddeel hiervan. Net zoals de voorbije jaren gaat de Vlaamse Regering er van uit dat er in 2013 een dividend van € 298 mln zal overgemaakt worden aan Vlaanderen. Dit lijkt voorlopig een realistische inschatting.

Het gaat wel om een tijdelijke ontvangst die afneemt naarmate KBC zijn schuld terugbetaalt. Op basis van de informatie die opgenomen is in de meerjarenraming zou dit dividend in 2014 met € 8 mln afnemen en in 2015 nog eens met € 93 mln, om vervolgens jaarlijks met € 30 mln verder af te nemen, ten minste voor zover het dividend elk jaar zal uitbetaald worden (zie verder bij de analyse van de meerjarenraming).

Daarnaast gaat het om de Lotto-middelen (€ 37 mln), de toegewezen ontvangsten (€ 127 mln) en niet-fiscale ontvangsten (€ 116 mln).

Bij de niet-fiscale ontvangsten is er een vermindering van € 5 mln ten opzichte van 2012. De belangrijkste reden hiervoor is dat de Vlaamse Regering rekening hield met een terugvordering van € 5 mln vanwege de federale overheid voor de kosten van de stemcomputers. In 2013 wordt hier geen ontvangst meer voor ingeschreven.

1.5. Conclusie: wegvallen eenmalige ontvangsten versterkt laagconjunctuur

Bij de begrotingsopmaak ging de Vlaamse Regering terecht uit van de parameters van de economische begroting die in september gepubliceerd werden door het Federaal Planbureau. Hierbij verwachtte men een economische groei van 0,7%, wat lager is dan de gemiddelde economische groei die de komende jaren verwacht werd op dat ogenblik (1,6%). Aangezien de impact van 0,1% economische groei op de totale ontvangsten ongeveer € 25 mln bedraagt, gaat het om ongeveer € 225 mln minder ontvangsten dan normaal (economische groei van 1,6%).

Dit negatieve effect werd echter in aanzienlijke mate versterkt doordat een aantal eenmalige ontvangsten wegvallen in 2013. Door het wegvallen van de verrekening voor de federale overdrachten (€ 96 mln), de vermindering van eenmalige ontvangsten bij de

gewestbelastingen (€ 25 mln) en wegvallen van een aantal eenmalige ontvangsten bij de instellingen (€ 62 mln), is de dynamiek in het totaal € 182 mln¹¹ lager dan anders.

Het wegvallen van de eenmalige ontvangsten heeft dus bijna eenzelfde effect als de beperkte economische groei.

Tenslotte blijkt uit de analyse dat de Vlaamse Regering naar aanleiding van de begrotingsopmaak geen beslissingen genomen heeft om de ontvangsten te verhogen. Bij de gewestbelastingen leidt de beslissing om de verdeeltaks te laten toenemen wel tot een toename, maar deze beslissing werd al eerder genomen. Het gaat dus om het op kruissnelheid komen van een eerdere beslissing. Hetzelfde geldt voor de toename van de eigen ontvangsten van De Lijn doordat de reizigersbijdrage toenemen in 2013.

2. Sterke uitgavendynamiek omwille van eerdere beslissingen

Bij de begrotingsopmaak van 2013 werd de Vlaamse Regering geconfronteerd met een negatieve netto-beleidsruimte. De uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid was immers sterker dan de ontvangstendynamiek bij ongewijzigd beleid. Deels heeft dit te maken met de relatief beperkte ontvangstendynamiek (zie voorgaand deel). Het effect ervan werd echter versterkt doordat de uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid relatief sterk was.

De totale uitgavendynamiek van de betaalkredieten (VEK) bij ongewijzigd beleid bedraagt € 751 mln. Dat is € 178 mln meer dan de ontvangstendynamiek waardoor de Vlaamse Regering genoodzaakt was om voor minstens € 178 mln bijstellingen te doen om een begrotingsevenwicht te realiseren. Uit de analyse van de begroting komt naar voor dat deze negatieve beleidsruimte voor een belangrijk deel bepaald werd doordat de Vlaamse Regering eerder al beslissingen genomen had die nog niet op kruissnelheid gekomen waren in 2012.

Bij de analyse van ongewijzigd beleid maken we een onderscheid tussen 3 factoren die de dynamiek van ongewijzigd beleid bepalen: inflatie, kostendrijvers en eerdere beslissingen.

¹¹ Wegens afrondingen komt dit bedrag uitgedrukt in € mln niet overeen met de samenstellende onderdelen.

Tabel 5: Uitgavendynamiek bij constant beleid (CB) (€ mln)

inflatie	383
kostendrijvers	257
eerdere beslissingen	111
totale uitgavendynamiek bij constant beleid (CB)	751

2.1. Inflatie

De impact van inflatie op de begroting is de belangrijkste factor in 2013. Een toepassing van de inflatie zonder besparingen, zou de uitgaven met € 383 mln doen toenemen in 2013. Het belangrijkste deel ervan gaat naar de lonen die gekoppeld zijn aan de spilindex. Door de inflatie nemen deze kredieten toe met € 231 mln. Daarnaast zijn er ook kredieten (lonen en werkingsmiddelen) die gewoonlijk aangepast worden aan de evolutie van de index. Het gaat dus niet, zoals voor de lonen die gekoppeld zijn aan de spilindex, om een verplichting om deze kredieten aan te passen aan de inflatie. Wel bestaat er een afspraak om deze kredieten te koppelen aan de inflatie.

De toepassing van de gewone regels voor deze kredieten zou leiden tot een toename van € 151 mln in 2013¹².

De combinatie van de koppeling van de lonen aan de spilindex en de normale aanpassing van de overige kredieten aan de inflatie zou de kredieten doen toenemen met € 383 mln. Dit is een aanzienlijk bedrag, maar de inflatie heeft ook een positief effect op de ontvangsten. Het effect van de inflatie op de federale overdrachten in 2013 bedraagt € 340 mln. Voor de gewestbelastingen is het minder eenvoudig om het inflatie-effect uit te zuiveren. Maar zelfs bij een voorzichtige inschatting van het inflatie-effect op de gewestbelastingen komt men nog tot de conclusie dat de impact ervan in 2013 groter is dan € 50 mln. De ontvangsten nemen in 2013 dus sterker toe omwille van de inflatie dan de uitgaven. Over het algemeen is het zo dat het (positieve) effect van de inflatie op de Vlaamse ontvangsten groter is dan nodig om de uitgaven aan te passen aan de inflatie (zie ook het deel over de meerjarenraming).

Bij de inflatie is er geen sprake van eenmalige factoren. Het gaat volledig om een recurrente toename. De evolutie van de inflatie heeft eenzelfde impact op de beleids- en betaalkredieten. Voor het wegwerken van de betaalachterstand is dit dus neutraal.

2.2. Kostendrijvers

De Vlaamse begroting bevat een heel aantal kredieten die jaar na jaar aangepast worden aan een aantal kostenfactoren. Zo wordt het gemeentefonds bij ongewijzigd beleid verhoogd met 3,5%, nemen de onderwijskredieten toe omwille van een toename van het aantal leerlingen/studenten en neemt de loonmassa van de ambtenaren toe omwille van de toename van de gemiddelde anciënniteit.

¹² Het gaat om een eigen raming die niet volledig overeenkomt met het bedrag dat in de algemene toelichting is genomen. De afwijking is echter beperkt en onze eigen analyse laat toe om het inflatie-effect toe te wijzen aan de verschillende beleidsdomeinen.

Het gaat om kostendrijvers die jaar na jaar een min of meer gelijkaardig verloop kennen. Dit belet niet dat er jaarlijkse schommelingen zijn van deze dynamiek, bijvoorbeeld omdat de leerlingenevolutie jaar na jaar kan variëren.

In 2013 nemen de betaalkredieten toe met € 257 mln omwille van de kostendrijvers. Dit is een evolutie die lager is dan de volgende jaren. Op basis van de laatste meerjarenraming kan men immers afleiden dat deze kostendrijvers de komende jaren een gemiddelde impact hebben van ongeveer € 300 mln op de betaalkredieten.

De impact van de kostendrijvers kan verder opgedeeld worden in verschillende componenten. In 2013 is er immers sprake van een heel aantal specifieke factoren bij de kostendrijvers, al heffen deze elkaar grotendeels op.

Tabel 6: Opdeling kostendrijvers in verschillende factoren (€ mln)

(1) rentelasten	-43
(2) betalingen waterdistributiemaatsch.	-30
(3) FFEU	-32
(4) VFLD	-9
(5) consolidatiekring	91
(6)overdracht kredieten VIPA	26
(7) overige	254
totaal kostendrijvers (som 1 t.e.m.7)	257

De **rentelasten** evolueren in principe met de uitstaande schuld. Aangezien de schuld in 2013 niet afneemt ten opzichte van 2012 is het opmerkelijk dat de rentelasten dalen met € 43 mln. De reden hiervoor is dat er begin 2013 een lening vervalt die niet vervangen moet worden. Door gebruik te maken van de kasfaciliteiten verwacht de Vlaamse Regering dat het wegvallen van deze lening kan opgevangen worden in afwachting dat KBC een deel van haar schuld terugbetaalt. Aangezien het gebruik van de kasfaciliteiten momenteel bijzonder goedkoop is, vermindert de rentelast aanzienlijk in vergelijking met 2012.

De **betalingen aan de waterdistributiemaatschappijen** verminderen eenmalig met € 30 mln omdat er een nieuwe inschatting gebeurd is van de betaalkalender.

De uitgaven bij het Financieringsfonds voor eenmalige uitgaven en schuldverminderingen (**FFEU**) dalen met € 32 mln. In 2012 was er een inspanning geleverd om de betalingen sneller te doen verlopen dan de vastleggingen. In 2013 zijn de betaalkredieten opnieuw lager dan de beleidskredieten op het FFEU.

Bij het Vlaams Fonds voor de Lastendelging (**VFLD**) verminderen de kredieten met € 9 mln. Dit heeft te maken met een lagere inschatting van de risico's voor betalingen die het fonds in 2013 zou moeten verrichten.

Naast deze factoren die de dynamiek bij ongewijzigd beleid beperken in 2013, nemen de uitgaven ook toe doordat er vier nieuwe instellingen opgenomen worden in de **consolidatiekring** (zie ook het voorgaande deel van dit hoofdstuk). Doordat de uitgaven van de BAM nv, het pensioenfonds voor de VRT, het egalisatiefonds en de Diestsepoort voor het eerst opgenomen zijn bij de geconsolideerde uitgaven, nemen deze toe met € 91 mln.

Daarnaast is er ook een eenmalige toename van de betalingen van het Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden (**VIPA**) met € 26 mln. In 2012 konden niet alle geplande projecten doorgaan. Het beleidskrediet werd overgeheveld, maar aangezien dit door het Rekendecreet niet mogelijk is voor de betaalkredieten, wordt het corresponderende betaalkrediet dat hierbij hoort opgenomen in de begroting 2013. Het gaat om een eenmalige toename.

De **overige kostendrijvers** hebben tot gevolg dat de kredieten in 2013 toenemen met € 254 mln. Dit is minder dan de toename van de uitgaven die deze kostendrijvers de komende jaren tot gevolg zullen hebben. Dit heeft te maken met een aantal kredieten waarvan de afname niet verklaard wordt in de toelichtingen bij de begroting. Bij gebrek aan informatie hierover nemen we deze afname mee bij de “overige kostendrijvers”. Het gaat om een vermindering met € 47 mln, waarvan het grootste deel zich situeert bij de instellingen (€ - 29 mln).

Afgezien van deze onverklaarde dalingen heeft de evolutie van deze overige kostendrijvers te maken met een aantal belangrijke posten. De kredieten van het gemeentefonds nemen toe met € 77 mln (toename met 3,5%), de evolutie van de uitgaven aan de leerlingenevolutie en andere parameters in onderwijs zorgen voor een toename van € 94 mln, er is € 15 mln extra voor het zorgfonds, en het extra urencontingent in de gezinszorg leidt tot een toename van € 12 mln.

2.3. Eerdere beslissingen

Een derde element van het constant beleid zijn de eerdere beslissingen die de Vlaamse Regering genomen heeft maar waarvan de budgettaire kost nog niet volledig vertaald was in de voorgaande begrotingen. Het gaat niet om nieuw beleid, aangezien deze beslissingen genomen zijn vooraleer de begroting opgemaakt werd. Het gaat echter ook niet om de normale kostendrijvers, omdat het om een dynamiek gaat die veel sterker is dan de normale dynamiek die deze uitgaven de komende jaren zullen kennen.

Zo is er in 2013 een belangrijke bijkomende uitgave omwille van het Vlaams interprofessioneel akkoord in de welzijnssector (VIA-4). Deze toename van € 84 mln heeft te maken met bijkomende elementen uit het akkoord waarvoor in 2013 middelen voorzien worden. Deze sterke toename zal zich niet elk jaar voordoen en maakt dus geen deel uit van gewone kostendrijvers. Eenmaal dat de uitvoering van het akkoord op kruissnelheid gekomen is, zullen deze uitgaven verder blijven toenemen aangezien het gaat om personeels- en werkingskosten die (deels) aangepast worden aan inflatie. Op dat moment gaat het dan om de impact van de normale kostendrijvers.

In het totaal stijgen de betaalkredieten in 2013 met € 111 mln omwille van eerdere beslissingen. Net zoals de kostendrijvers kan de evolutie verder uitgesplitst worden in een aantal belangrijke factoren.

Tabel 7: Impact van eerdere beslissingen op betaalkredieten (€ mln)

(1) kruissnelheid eerdere beslissingen	246
(2) alternatieve financiering	1
(3) vermindering ambtenaren met 6%	-18
(4) hervorming TBS	-7
(5) aflopen van eenmalige maatregelen	-111
totaal eerdere beslissingen	111

De impact van de eerdere beslissingen uit zich voornamelijk doordat een aantal beslissingen op **kruissnelheid** komen in 2013. In het totaal gaat het om € 246 mln extra uitgaven als gevolg van een heel aantal beslissingen.

De grootste impact hiervan is te merken door de opstap van € 84 mln die in 2013 voorzien is voor het vierde Vlaams interprofessioneel akkoord voor de social profit sector van eind 2011. Daarnaast zijn er nog een aantal beslissingen waarvan de budgettaire impact groter zal zijn dan € 10 mln in 2013. Zo is er € 38 mln extra voor de bijkomende omkadering van onderwijs, € 26 mln om de werkpremies te verhogen, € 20 mln voor de integratie van het hoger onderwijs, € 14 mln als gevolg van extra uitgaven aan Aquafin ingevolge de verkoop van gronden aan Aquafin de voorbije jaren, € 12 mln voor de cao van de ambtenaren inzake koopkracht en € 10 mln voor het wegwerken van de wachtlijsten in de gehandicaptensector. Aangevuld met een aantal beslissingen waarvan de budgettaire impact kleiner is dan € 10 mln bekomt men een totaal van € 246 mln.

De netto-toename van de kredieten omwille van de **alternatieve financiering** is beperkt tot € 1 mln in 2013. Er is wel een aanzienlijke toename van € 28 mln voor de alternatieve financiering van de infrastructuur in de welzijnssector (VIPA), maar dit wordt grotendeels gecompenseerd door de afname van de betaalkredieten voor de klassieke financiering binnen het VIPA. De overige beschikbaarheidsvergoedingen nemen slechts in beperkte mate toe.

Naast eerdere beslissingen die leiden tot een toename van de kredieten, zijn er ook eerdere beslissingen die leiden tot een vermindering van de kredieten in 2013. Zo heeft de Vlaamse Regering beslist om het aantal **ambtenaren** te laten afnemen met 6% tussen 2009 en 2014. Deze maatregelen heeft in 2013 tot gevolg dat de loonkredieten afnemen met € 18 mln.

De **hervorming van TBS** waarover bij de eerste begrotingscontrole van 2012 een beslissing genomen is, leidt tot een vermindering van de kredieten met € 7 mln. Deze afname is minder groot dan vooropgesteld en zal ook de komende jaren een beperkt effect hebben. De daling van de vergoedingen voor TBS wordt immers deels gecompenseerd doordat de oudere leerkrachten niet vervangen worden door jongere leerkrachten, waardoor de impact op het globale kostenplaatje minder groot is dan vooropgesteld bij de beslissing over de invoering ervan.

Tenslotte verminderen de kredieten met € 111 mln omdat er een aantal **eenmalige impulsen** van voorgaande jaren wegvallen. Dit komt meer uitgebreid aan bod bij de bespreking per beleidsdomein.

Concluderend kunnen we stellen dat de beleidsruimte van 2013 voor € 111 mln ingenomen was door beslissingen die de Vlaamse Regering nog voor de begrotingsopmaak had genomen. Dit is een politieke keuze waar de SERV zich niet over uitspreekt.

Wel vindt de SERV het wenselijk dat op regelmatige basis en op transparante wijze informatie verstrekt wordt over de budgettaire impact van beslissingen in de komende jaren. Aangezien hierover geen recente informatie beschikbaar was bij de opmaak van het begrotingsadvies in juli, was het helemaal niet duidelijk wat het netto-effect van deze eerdere beslissingen zou zijn op de beleidsruimte van 2013.

De SERV pleit er dan ook voor om halfjaarlijks een overzicht te geven van de budgettaire impact van de beslissingen, voor zover ze nog niet opgenomen zijn in de begroting. Een actualisatie van de meerjarenraming is hiervoor een geschikt middel. Momenteel voorziet het rekendecreet enkel bij de begrotingsopmaak een meerjarenraming. Vanuit Europa zal Vlaanderen echter bij begrotingscontrole een meerjarenraming moeten opstellen. Indien de Vlaamse Regering ervoor kiest om zowel bij de initiële begroting als bij begrotingscontrole een meerjarenraming op te stellen zou dit op halfjaarlijkse basis een duidelijk beeld kunnen geven van de impact van recente beslissingen. Het is echter niet noodzakelijk dat de Vlaamse Regering op twee tijdstippen een integrale meerjarenraming indient, er zijn ook andere manieren om duidelijkheid te scheppen over de budgettaire impact van recente beslissingen. Zo zou er halfjaarlijks een overzicht kunnen gegeven worden van elke regeringsbeslissing waarvan de budgettaire impact nog niet volledig opgenomen is in de vorige meerjarenbegroting. Aangezien deze informatie in principe beschikbaar is op het moment dat de regeringsbeslissingen genomen worden, zou deze bijkomende informatie relatief gemakkelijk beschikbaar kunnen gesteld worden.

3. Negatieve netto-beleidsruimte

De netto-beleidsruimte wordt in belangrijke mate bepaald door het verschil tussen de ontvangsten- en uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid. Daarnaast spelen echter ook andere elementen een rol, zoals de hypothese over de onderaanwending, de ERS-correcties en de evolutie van het saldo.

Tabel 8: Netto-beleidsruimte bij begrotingsopmaak 2013 (€ mln)

(1) ontvangsten bij constant beleid	573
(2) uitgaven bij constant beleid	-751
(3) evolutie van het saldo	13
(4) ESR-correcties	-47
(5) onderaanwendingshypothese	33
(6) netto-beleidsruimte (= som van 1 t.e.m. 5)	-179

De ontvangsten- en uitgavendynamiek werden reeds besproken in de twee voorgaande delen.

Een derde element dat de netto-beleidsruimte in 2013 beïnvloedt, is de **evolutie van het saldo**. Hoewel zowel 2012 als 2013 een evenwichtsbegroting zijn, voorziet de be-

groting een overschot van respectievelijk € 14 mln en € 2 mln¹³. Doordat er een kleiner overschot is, neemt de beleidsruimte toe met € 13 mln.

De beleidsruimte van 2013 wordt verkleind doordat er voor € 47 mln **ESR-correcties** wegvallen. Het gaat voor € - 3 mln om een laatste afrekening voor de jobkorting. Belangrijker echter is de ESR-correctie van € 51 mln voor de 4 instellingen die wel geconsolideerd moesten worden, maar waarvan de ontvangsten- en uitgavenbegroting nog niet geconsolideerd werden in 2012. Bij deze instellingen was er een positief saldo van € 51 mln bij de begrotingscontrole van 2012. Door het wegvallen van deze correctie vermindert de beleidsruimte met € 51 mln. Dit moet echter in samenhang gezien worden met de effecten van de integratie van deze instellingen in de consolidatiekring op de totale ontvangsten (€ 51 mln) en de totale uitgaven (€ 91 mln).

Tenslotte speelt ook de hypothese van **onderaanwending** een rol bij het bepalen van de netto-beleidsruimte. Hoe groter de veronderstelde onderaanwending, hoe meer de betaalkredieten kunnen toenemen zonder dat het saldo negatief beïnvloed wordt. Indien de ontvangsten toenemen met 100 kunnen de uitgaven ook toenemen met 100. Het gaat wel om de toename van de kredieten na correctie voor onderaanwending. Indien er in het voorgaande jaar bijvoorbeeld geen rekening gehouden werd met een onderaanwending, en in dit jaar wordt uitgegaan van een onderaanwending van 25, dan kunnen de uitgavenkredieten toenemen met 125. Aangezien de onderaanwendingshypothese in 2013 toeneemt met € 33 mln is er voor eenzelfde bedrag extra beleidsruimte.

Een combinatie van deze 5 elementen geeft aan dat er een negatieve netto-beleidsruimte was van € 179 mln bij begrotingsopmaak. Per toeval komt dit nagenoeg overeen met het verschil tussen de ontvangsten- en uitgavendynamiek (€ 178 mln). De “technische factoren” (evolutie van het saldo, ESR-correcties en onderaanwendingshypothese) compenseren elkaar grotendeels.

De laatste jaren neemt de Vlaamse Regering in de algemene toelichting ook een tabel op die aangeeft wat de netto-beleidsruimte was. Deze tabel geeft aan dat de Vlaamse Regering bij begrotingsopmaak niet geconfronteerd werd met een negatieve netto-beleidsruimte van € 179 mln, maar wel van € 247 mln.

Tabel 9: Netto-beleidsruimte 2013: raming SERV versus alg. toelichting (€ mln)

	SERV	AT	verschil
(1) ontvangsten bij constant beleid	573	573	0
(2) uitgaven bij constant beleid	-751	-870	-120
(3) evolutie van het saldo	13	13	0
(4) ESR-correcties	-47	3	50
(5) onderaanwendingshypothese	33	33	0
(6) netto-beleidsruimte (= som van 1 t.e.m. 5)	-179	-247	-68

Het grote verschil tussen beide benaderingen situeert zich bij de uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid die in de algemene toelichting veel sterker is, en bij het feit dat de

¹³ Het gaat om € 14,4 mln en € 1,8 mln, waardoor het verschil € 12,6 of afgerond € 13 mln bedraagt.

ESR-correcties omwille van de uitbreiding van de consolidatiekring niet meegenomen werden in de benadering van de algemene toelichting.

In de memorie van toelichting werden tot en met 2012 de ESR-correcties voor de instellingen die nog moesten geconsolideerd worden, opgenomen als een bijstelling van de uitgavendynamiek. De SERV past de correctie toe op het saldo, aangezien de correcties niet enkel betrekking hebben op de te consolideren uitgaven, maar ook op de te consolideren ontvangsten. Indien deze ESR-correcties door de SERV op eenzelfde manier verwerkt zouden worden (namelijk een vermindering van de uitgaven van 2012 en dus een toename van de uitgavendynamiek van € 51 mln in 2013), geeft de algemene toelichting nog aan dat de uitgaven € 68 mln sneller toegenomen zijn bij ongewijzigd beleid dan wat uit de analyse van de SERV blijkt.

De verklaring hiervoor is voornamelijk dat de totale uitgaven volgens de tabel van de Vlaamse Regering € 51 mln meer toenemen dan volgens de analyse van de SERV. En dit heeft niets te maken met een interpretatie van de cijfers die verschillend kan gebeuren, maar wel met de cijfers op zich. Tabel 1.1 van de Algemene Toelichting geeft aan dat de totale uitgaven in 2013 met € 621 mln toenemen. Indien we naar de begroting zelf kijken (zoal ook opgenomen in tabel 4.7 van de Algemene Toelichting) nemen de uitgaven slechts toe met € 570 mln, of € 51 mln minder. Het verschil tussen beide heeft niet te maken met de ESR-correcties die in 2012 gebeurd zijn.

De Algemene toelichting corrigeert dus dubbel voor deze ESR-correctie: enerzijds via de ESR-correcties die nodig zijn om de netto-beleidsruimte te berekenen en anderzijds door hiervoor nog eens te corrigeren bij de uitgaven.

De SERV gaat dan ook uit van een toename van de betaalkredieten met € 570 mln, wat ook overeenkomt met de begrotingstabel die goedgekeurd werd. Dit laat ook toe om deze evolutie toe te wijzen aan de verschillende beleidsdomeinen (zie deel 5 van dit hoofdstuk).

4. Ruimte gemaakt aan uitgavenzijde voor nieuwe initiatieven

Geconfronteerd met een negatieve netto-beleidsruimte van € 179 mln moest de Vlaamse Regering bij begrotingsopmaak een aantal maatregelen nemen om het vooropgestelde begrotingsevenwicht te realiseren. Hiervoor kon de Vlaamse Regering zowel extra ontvangsten voorzien als de uitgavendynamiek beperken door bepaalde kredieten te schrappen. De Vlaamse Regering heeft ervoor gekozen om de aanpassingen integraal aan uitgavenzijde door te voeren.

In eerste instantie werden een aantal buffers geschrapt, waardoor de kredieten met € 130 mln konden verminderen in 2013. Daarnaast werden er besparingen en heroriënteringen doorgevoerd voor € 197 mln.

In het totaal werd hierdoor voor € 327 mln beleidsruimte gecreëerd. Doordat dit meer was dan nodig om het evenwicht te kunnen bereiken, heeft de Vlaamse Regering nog voor € 148 mln nieuwe initiatieven voorzien of bepaalde initiatieven verder versterkt.

4.1. Aanspreken van buffers (€ - 130 mln)

De Vlaamse regering heeft in eerste instantie onderzocht welke buffers er konden worden aangesproken of verminderd. Dit heeft geleid tot een vermindering van de uitgaven met € 130 mln door 4 maatregelen:

- Schrappen van buffer voor betaalachterstand (€ 20 mln)
- Schrappen rentebuffer financieringswet (€ 14 mln)
- Aanspreken van financiële reserve bij Aquafin (€ 80 mln)
- Schrappen van conjunctuurbuffer (€ 16 mln)

Deze buffers waren in 2012 voorzien omdat de Vlaamse Regering van oordeel was dat er een aantal risico's waren waarvoor men best een buffer kon aanleggen. Op die manier verkleinde de kans dat er extra ingrepen genomen moesten worden bij de andere uitgaven of aan ontvangstenzijde indien het risico zich zou realiseren. Door het schrappen van deze buffers is er geen marge meer. De vraag is dus of deze keuze strookt met een goed begrotingsbeleid.

■ Buffer betaalachterstand (€ 20 mln)

Bij de begroting 2013 is er een extra inspanning geleverd om de betaalachterstand weg te werken. De betaalkredieten zijn meer toegenomen dan de beleidskredieten. Dit heeft in belangrijke mate te maken met het wegvallen van een aantal eenmalige beleidskredieten terwijl de betaalkredieten niet in dezelfde mate verminderen of zelfs nog toenemen.

Ook voor de uitgavenkredieten bij constant beleid werden er echter extra inspanningen geleverd, zoals bij het Hermesfonds en VVM De Lijn. Hierdoor vermindert het risico dat er onvoldoende betaalkredieten ingeschreven zijn en vermindert de noodzaak om hiervoor een provisie op te nemen. Het schrappen van de provisie is bij wijze van spreken opgevangen door de toename van de betaalkredieten op verschillende posten waar er nog een risico bestond dat er zich een betaalachterstand zou kunnen voordoen. Bovendien heeft het Rekendecreet tot gevolg dat de betaalkredieten heel soepel kunnen overgeheveld worden binnen de beleidsdomeinen, waardoor de noodzaak aan een provisie nog vermindert. Ook de analyse van het Rekenhof geeft aan dat deze provisie geschrapt kon worden.

■ Schrappen van rentebuffer financieringswet (€ 14 mln)

In de mate dat de federale overdrachten in 2012 te hoog zouden geweest zijn, dient Vlaanderen hiervoor een rente te betalen. Op basis van de parameters van de initiële begroting zag het er niet naar uit dat de federale overdrachten in 2012 te positief waren. Er moet dus geen krediet voor ingeschreven worden. Maar zelfs als de komende maanden zou blijken dat de overdrachten van 2012 toch gebaseerd waren op te positieve parameters, zal Vlaanderen weinig rente moeten betalen. Momenteel is de gehanteerde rentevoet immers bijzonder laag, waardoor het risico beperkt is en een provisie dus niet nodig.

■ **Aanspreken van financiële reserve bij waterdistributiemaatschappijen (€ 80 mln)**

Dit is veruit de belangrijkste maatregel in dit kader. Doordat Vlaanderen de voorbije jaren teveel kredieten voorzien heeft voor de betalingen die aan de waterdistributiemaatschappijen moesten worden verricht, is er een financiële reserve opgebouwd van € 80 mln. Door deze financiële reserve aan te spreken kunnen de uitgaven in 2013 eenmalig verminderen met € 80 mln.

Aangezien deze reserves effectief beschikbaar zijn, is er geen risico dat hierdoor onvoldoende betaalkredieten opgenomen zijn in de begroting. Deze vermindering van de uitgaven in 2013 heeft echter tot gevolg dat de uitgaven in 2014 met € 80 mln zullen toenemen. Concreet gaat het dus om een maatregel die netto-beleidsruimte creëert in 2013 ten koste van de netto-beleidsruimte van het volgende jaar. Hierdoor wordt een deel van de budgettaire moeilijkheden dus doorgeschoven naar 2014.

Het nemen van eenmalige maatregelen zoals deze, wordt weleens verdedigd vanuit de logica van een structureel begrotingsbeleid. De redenering hierbij is dat in jaren van minder gunstige economische omstandigheden via eenmalige maatregelen de inspanning doorgeschoven kan worden naar een volgend jaar. Bij een normale ontvangstendynamiek in dat volgende jaar is er immers meer netto-beleidsruimte om deze inspanning op te vangen. Op die manier kan een evenwichtsbegroting dus gecombineerd worden met de bekommernis om in de mate van het mogelijk een stop-and-go beleid te beperken en een zo gelijkmatige evolutie van de uitgavenkredieten te realiseren.

Indien men enkel rekening houdt met de conjuncturele evolutie zou deze keuze vanuit structureel perspectief te verantwoorden zijn. Op basis van de parameters van de meerjarenraming blijkt dat de budgettaire situatie in 2014 rooskleuriger is dan momenteel het geval is. Bij ongewijzigd beleid zouden er in 2014 geen bijstellingen nodig zijn. Om de conjuncturele effecten op de begroting 2013 te milderen is het te verantwoorden dat een deel van de inspanningen op die manier doorgeschoven worden naar 2014. Een volwaardig structureel begrotingsbeleid moet echter ook rekening houden met de toekomstige uitdagingen. Indien men daar ook rekening mee houdt is het geenszins zeker dat de beleidsruimte in 2014 groter is dan in 2013. De evaluatie van deze eenmalige maatregel moet dan ook gebeuren in relatie tot het geheel van de inspanningen die de Vlaamse Regering geleverd heeft bij de begrotingsopmaak 2013 en de inspanningen die de komende jaren nog te verwachten zijn. Dit komt uitgebreid aan bod in het volgende hoofdstuk.

■ **Conjunctuurbuffer (€ 16 mln)**

Zowel bij een structureel begrotingsbeleid als een begrotingsbeleid dat een begrotingsevenwicht nastreeft bestaat er een risico dat een nieuwe inschatting van de ontvangstenparameters leiden tot een vermindering van de toelaatbare uitgaven. Om dit risico op te vangen kan de Vlaamse Regering gebruik maken van een conjunctuurprovisie.

Voor een structureel begrotingsbeleid dient een conjunctuurprovisie om de mogelijke schommelingen van de gemiddelde ontvangstendynamiek op te vangen. Het is immers deze gemiddelde ontvangstendynamiek die bepaalt hoe de uitgaven mogen evolueren. Over het algemeen is de impact van de nieuwe ramingen op ontvangstendynamiek op

termijn kleiner dan de impact op de ontvangstendynamiek van een bepaald jaar. Bij een structureel begrotingsbeleid kan men het risico van minder gunstige parameters opvangen met een kleinere conjunctuurprovisie dan bij een evenwichtsbegroting. Aangezien de Vlaamse Regering vasthoudt aan een evenwichtsbegroting, evalueren we de wenselijkheid van een conjunctuurprovisie vanuit deze logica. Hierbij houden we wel rekening met de bekommernis dat de conjunctuurprovisie een stop-and-go beleid niet in de hand mag werken.

Vanuit de logica van een evenwichtsbegroting is een conjunctuurprovisie wenselijk in de mate dat er een reëel risico bestaat dat parameters waarop de ontvangstenraming gebaseerd is, te optimistisch zijn. Om te vermijden dat bij een herziening van de begroting de overige uitgaven neerwaarts zouden moeten bijgesteld worden, kan er dan best een conjunctuurprovisie opgenomen worden.

De beslissing van de conjunctuurbuffer moet op een bepaald moment wel vastgelegd worden. De SERV is van oordeel dat deze keuze ten laatste moet gebeuren op het moment dat de begroting wordt ingediend in het Vlaams Parlement, in de tweede helft van oktober. Met economische prognoses die na dit moment gepubliceerd worden is het immers moeilijk om nog rekening te houden. In de mate dat de economische prognoses tijdens de begrotingsbesprekingen in aanzienlijke mate verslechteren, is het wel aangewezen om een vervroegde begrotingscontrole door te voeren, zoals in 2012 effectief gebeurde.

Het risico dat de parameters van de economische begroting van het Federaal Planbureau (FPB) van 14 september 2012 te optimistisch waren, moet dus ingeschat worden op basis van de informatie die beschikbaar was in de tweede helft van oktober. Op 10 oktober is het IMF naar buiten gekomen met een nieuwe prognose van de economische groei en inflatie in 2012 en 2013. Het ging om iets minder gunstige parameters op basis waarvan de federale overdrachten in 2013 met € 60 mln zouden verminderen in vergelijking met de ontvangstenraming op basis van de economische begroting.

Tabel 10: Economische parameters; ramingen FPB en IMF

	FPB (14/9)	IMF (9/10)
Economische groei 2012	-0,10%	0,00%
Economische groei 2013	0,70%	0,30%
Inflatie 2012	2,90%	2,80%
Inflatie 2013	1,80%	1,90%

Op het moment dat de begroting ingediend werd, was er dus een indicatie dat de ontvangstenraming te optimistisch was, zij het in beperkte mate (€ 60 mln). Vanuit die overweging gaf het Rekenhof ook mee dat het voorzichtiger zou zijn geweest om een conjunctuurprovisie te voorzien bij de initiële begroting.

Voor de SERV is het echter ook belangrijk dat een conjunctuurprovisie in de mate van het mogelijke ertoe bijdraagt dat de bekommernissen van een structureel begrotingsbeleid meegenomen wordt in de logica van een evenwichtsbegroting. De keuze om al dan niet een conjunctuurprovisie op te nemen en de concrete omvang ervan kan immers het cyclisch karakter van de uitgavenbegroting nog versterken (wat niet wenselijk is) of juist verkleinen. Deze overweging moet volgens de SERV ook bij een evenwichtsbegroting meegenomen worden in de beslissing over de conjunctuurprovisie.

Bovendien is het voor de SERV belangrijk dat het Vlaams begrotingsbeleid een evenwicht zoekt tussen een beleid dat te voorzichtig is en een beleid dat onvoldoende voorzichtig is. Vanuit de bekommernis van een voorzichtig begrotingsbeleid lijkt het aangegeven om per definitie een conjunctuurprovisie op te nemen die voldoende groot is om mogelijke schokken op te vangen. Dit brengt echter met zich mee dat de Vlaamse Regering over minder budgettaire ruimte beschikt om tegemoet te komen aan de huidige noden. Bij de keuze van de conjunctuurprovisie moet er volgens de SERV een evenwicht tussen beide gezocht worden.

De vraag of er een conjunctuurprovisie voorzien moet worden en hoe groot deze moet zijn is in ieder geval afhankelijk van de concrete situatie. Naast een inschatting van het risico dat de economische parameters te positief geraamd werden (wat de enige afweging is bij een evenwichtsbegroting), is het voor de SERV ook belangrijk dat er rekening gehouden wordt met de conjuncturele situatie.

In de mate dat er sprake is van een hoogconjunctuur kan een conjunctuurprovisie ertoe bijdragen dat de dynamiek van de overige uitgaven beperkt wordt tot een niveau dat dichterbij de normale ontvangstendynamiek aansluit. De conjunctuurprovisie kan op die manier ingezet worden als een instrument om het cyclisch karakter van een evenwichtsbegroting in bepaalde mate te compenseren. Door dit mee te nemen bij de afweging kan het zijn dat de hoogte van de wenselijke conjunctuurprovisie groter of kleiner ingeschat wordt.

Op het moment dat de begroting ingediend werd was er sprake van een economische groei van 0,7%, wat lager is dan de normaal te verwachten groei. Op het moment dat de begroting neergelegd werd in het parlement, waren er nog geen signalen dat de parameters waarop de ontvangstenraming gebaseerd waren aanzienlijk aangepast moesten worden. Ook vanuit een structureel perspectief had de Vlaamse Regering er goed aan gedaan om een beperkte conjunctuurbuffer op te nemen bij de begrotingsopmaak. Het feit dat de conjunctuurprovisie van € 16 mln die opgenomen was in de begroting 2012 geschrapt werd, is voor de SERV echter geen aanleiding om te stellen dat de Vlaamse Regering onvoldoende voorzichtigheid aan de dag gelegd heeft. Bij begrotingscontrole zal de Vlaamse Regering op basis van de geactualiseerde situatie wel een nieuwe inschatting moeten maken.

4.2. Besparingen/heroriënteringen (€ -197 mln)

Naast het schrappen van buffers voor € 130 mln heeft de Vlaamse Regering ook besparingen en heroriënteringen doorgevoerd voor in het totaal € 197 mln.

Voor de analyse ervan delen we deze ingrepen in 3 groepen:

- Desindexatie van niet-loonkredieten (€ 64 mln)
- Verminderen van de loonmassa met € 100 mln
- Overige maatregelen (€ 34 mln)
- **Desindexatie niet-loonkredieten (€ 64 mln)**

Bij ongewijzigd beleid worden de lonen en de meeste werkingsmiddelen aangepast aan inflatie. Voor zover de lonen gekoppeld zijn aan de spilindex moeten deze lonen

aangepast worden aan de evolutie van de loonindex. Daarnaast zijn er nog een aantal andere indexaanpassingen die wettelijk verplicht zijn. Voor een heel aantal kredieten is dit echter niet het geval, hierbij kan de Vlaamse Regering beslissen over het al dan niet verhogen van de kredieten omwille van inflatie. Het gaat hier zowel om loonkredieten (betaald via subsidies), werkingsmiddelen als investeringsuitgaven. Bij ongewijzigd beleid kan men er van uitgaan dat deze kredieten geheel of gedeeltelijk aangepast worden aan inflatie. De voorbije jaren heeft de Vlaamse Regering echter herhaaldelijk deze aanpassing aan inflatie niet toegepast. Ook in 2013 wordt een besparing doorgevoerd op deze kredieten, voor zover het niet gaat om loonkredieten. In de mate dat een bepaald krediet zowel voor het betalen van lonen als werkingsmiddelen dient, gebeurt er een gedeeltelijke desindexatie van dat krediet.

Door de werkingsmiddelen niet aan te passen aan de inflatie is er een besparing van € 64 mln¹⁴. Deze besparing betekent niet dat de kredieten verminderen ten opzichte van 2012, maar wel dat de dynamiek bij ongewijzigd beleid voor € 64 mln getemperd wordt.

■ 1% besparing op loonkredieten (€ 100 mln)

De belangrijkste besparingsmaatregel is de besparing van 1% op de loonkredieten. In de loop van de begrotingsbesprekingen is er een akkoord bereikt tussen de onderwijsvakbonden en Vlaamse Regering om het deel dat betrekking heeft op het onderwijzend personeel (€ 82 mln) te concretiseren.

Het vakantiegeld dat in 2014 moet uitbetaald worden zal verminderen. Aangezien dit vakantiegeld omwille van de ESR-regels het saldo van 2013 beïnvloedt, verbetert het vorderingensaldo in 2013 en neemt de beleidsruimte dus toe.

Indien de volgende regering het wenselijk acht dat het vakantiegeld dat in 2015 en volgende jaren uitbetaald wordt weer moet toenemen, moet hiervoor een nieuwe beslissing genomen worden. In die zin gaat het om een structurele maatregel.

Daarnaast zal deze besparing ook voor € 4 mln gerealiseerd worden bij VVM De Lijn, € 2 mln bij de VRT en € 12 mln bij de Vlaamse administratie¹⁵.

■ Overige heroriënteringen (€ 34 mln)

Naast de twee voorgaande besparingsmaatregelen heeft de Vlaamse Regering nog een aantal andere ingrepen gedaan om de dynamiek van ongewijzigd beleid bij te sturen.

In de algemene toelichting is er sprake van de nulgroei op het provinciefonds die een besparing oplevert van € 3 mln. Uit de analyse van de SERV komt echter naar voor dat ook andere kredieten verminderd werden in vergelijking met de dynamiek van ongewijzigd beleid, voornamelijk om andere beleidsaccenten te kunnen leggen door elders de kredieten te verhogen. Het gaat dus niet zozeer om een besparing, maar wel om een bijsturing van de dynamiek bij ongewijzigd beleid (heroriëntering).

¹⁴ In de Algemene toelichting is er sprake van € 61 mln. Onze raming wijkt hiervan af, maar laat wel toe om deze besparing toe te wijzen aan de verschillende beleidsdomeinen.

¹⁵ Zie bespreking van de begroting in de plenaire vergadering op 18 december (plenaire vergadering 14 (2012-2013)).

Over het algemeen gaat het om relatief kleine bedragen. De belangrijkste heroriënteringen komen aan bod bij de bespreking van de evolutie per beleidsdomein.

4.3. Nieuwe initiatieven (€ 148 mln)

Door de buffers te schrappen, besparingen door te voeren en kredieten te heroriënteren heeft de Vlaamse Regering meer maatregelen genomen dan noodzakelijk om het evenwicht te realiseren. De Vlaamse Regering creëerde op die manier budgettaire ruimte om voor € 148 mln nieuwe kredieten op te nemen, onder meer een investeringsimpuls van € 30 mln, € 20 mln extra voor O&O en een provisie van € 62 mln voor de responsabiliseringsbijdrage van de overheidspensioenen. In de toelichtingen bij de begroting geeft de Vlaamse Regering aan dat er een toename van € 2 mln is voor deze provisie. De redenering die de SERV volgt vertrekt van de begroting 2012 waarin er inderdaad al een provisie van € 60 mln opgenomen was. Deze provisie was echter een eenmalige buffer om de bijkomende betaalkredieten op te vangen die het gevolg zouden kunnen zijn van de invoering van het Rekendecreet. In 2013 valt deze provisie weg, omdat het een eenmalige provisie was, en komt er dus voor € 62 mln een nieuw krediet bij voor de responsabiliseringsbijdrage.

Een meer gedetailleerde analyse van de nieuwe initiatieven per beleidsdomein is opgenomen in het zesde deel van dit hoofdstuk.

5. Impact eenmalige factoren aan uitgavenzijde op netto-beleidsruimte

De impact van de eenmalige factoren aan ontvangstenzijde is relatief eenvoudig in kaart te brengen. De impact ervan aan uitgavenzijde is een moeilijkere opdracht. In wat voorafgaat werd al op verschillende eenmalige factoren aan uitgavenzijde gewezen, in dit deel focussen we specifiek op deze eenmalige factoren aan uitgavenzijde.

De eenmalige factoren bepalen niet enkel de netto-beleidsruimte die beschikbaar is in 2013, maar ook de netto-beleidsruimte van de komende jaren. Met eenmalige factoren bedoelen we zowel uitgaven die eenmalig ingeschreven waren en wegvallen, als een eenmalige vermindering van uitgaven. Bovendien kunnen deze eenmalige factoren betrekking hebben op de dynamiek bij ongewijzigd beleid of op de ingrepen die de Vlaamse Regering doet.

In dit deel maken we een onderscheid tussen de impact van de eenmalige factoren aan uitgavenzijde op de netto-beleidsruimte van 2013. Daarnaast geven we aan hoe de beleidsruimte in 2013 aangepast werd met eenmalige maatregelen aan uitgavenzijde. Tenslotte geven we de impact van de eenmalige factoren op de netto-beleidsruimte van 2014.

5.1. € 98 mln meer beleidsruimte in 2013 door eenmalige factoren aan uitgavenzijde

De impact van de eenmalige uitgaven op de netto-beleidsruimte van 2013 is het gevolg van het wegvallen van een aantal kredieten die in 2012 voorzien waren maar niet meer in 2013 én van een aantal kredieten die eenmalig opgenomen worden in de begroting 2013. In het totaal verminderen de betaalkredieten hierdoor met € 98 mln in 2013.

■ Wegvallen van eenmalige kredieten bij ongewijzigd beleid (€ - 172 mln)

De afname van de betaalkredieten door de eenmalige factoren wordt in eerste instantie bepaald doordat er in 2012 een heel aantal eenmalige beleidskredieten opgenomen waren. Doordat deze eenmalige impulsen wegvallen verminderen de beleidskredieten al met € 244 mln. De overeenstemmende betaalkredieten nemen echter in mindere mate af, namelijk met € 72 mln. Dit komt omdat de eenmalige beleidskredieten die in 2012 voorzien waren niet altijd gepaard gingen met een gelijkaardig bedrag aan betaalkredieten. Hoewel deze beleidskredieten wegvallen in 2013 is dat dus niet noodzakelijk het geval voor de betaalkredieten. Voor een aantal posten gaat de vermindering van het beleidskrediet zelfs gepaard met een toename van het betaalkrediet.

Zo was er in 2012 een eenmalige impuls van € 57 mln voor inversteringen in de trams in het kader van het masterplan. Dit vertaalde zich echter enkel in beleidskredieten, er stonden hiervoor geen betaalkredieten ingeschreven in de begroting 2012. In 2013 verminderen de beleidskredieten dus met € 57 mln, maar nemen de betaalkredieten toe met € 43 mln. Een vermindering van een eenmalig beleidskrediet kan dus leiden tot een (eenmalige) toename van de betaalkredieten.

Daarnaast zijn er ook nog een aantal betaalkredieten die verminderen of wegvallen zonder dat hiertegenover een daling van de beleidskredieten staat. Dit is het geval wanneer er in 2011 een eenmalige impuls was van de beleidskredieten waarvoor er in 2012 enkel nog betaalkredieten voorzien waren. In 2013 heeft dit tot gevolgd dat de beleidskredieten niet wijzigen, maar de betaalkredieten wel wegvallen. Het gaat om twee uitgavenposten. Enerzijds nemen de betaalkredieten voor de bouw van het Dossin-museum weg (€ - 11 mln) en anderzijds omdat de contractuele verplichtingen met betrekking tot de co-financiering van de Liefkenshoekspoorverbinding sinds 2011 afgenomen zijn in beleidskredieten wat zich in 2013 vertaalt in een afname van de betaalkredieten met € 28 mln.

Tenslotte verminderen de betaalkredieten ook met € 60 mln omdat de provisie voor het rekendecreet wegvalt in 2013 (zie hiervoor).

In het totaal gaat het dus om een vermindering van € 172 mln.

■ Eenmalige toename van betaalkredieten bij ongewijzigd beleid (€ 75 mln)

Op een aantal begrotingsposten is er een eenmalige toename van de betaalkredieten bij ongewijzigd beleid. Hiervoor zijn er drie belangrijke factoren in 2013. Een eerste factor is dat een aantal vastleggingen voor de alternatieve financiering in de welzijnssector (VIPA) niet hebben kunnen plaatsvinden in 2012. Er werd een krediet van € 26 mln overgeheveld van 2012 naar 2013.

Een tweede factor zijn de betaalkredieten voor de renovatie van de Antwerpse Dierentuin. Daarvoor werd in het verleden een beleidskrediet ingeschreven, maar daartegenover stonden nog nauwelijks betaalkredieten. In 2013 wordt hiervoor eenmalig een betaalkrediet van € 22 mln voorzien.

Een derde factor is de invoering van het rekendecreet. Voor de invoering ervan konden zowel beleids- als betaalkredieten overgeheveld worden. Nu is de overheveling van betaalkredieten beperkt en moeten ze opgenomen worden in de begroting. In 2013 zijn er zo voor € 14 mln betaalkredieten opgenomen ingevolge van een overdracht van beleidskredieten.

Tenslotte zijn er nog een aantal kleinere posten die eenmalig toenemen, zoals een extra kost in 2013 verbonden aan de verhuis van GO! naar een ander gebouw.

5.2. Eenmalige ingrepen creëren € 59 mln beleidsruimte in 2013

De eenmalige factoren spelen niet enkel bij ongewijzigd beleid, er zijn ook een aantal eenmalige ingrepen gebeurd.

De belangrijkste eenmalige ingreep is reeds aan bod gekomen bij het schrappen van de buffers. Door de financiële reserve van de waterdistributiemaatschappijen aan te spreken kunnen de uitgaven in 2013 eenmalig verminderen met € 80 mln.

Voor het overige werden er voor € 62 mln eenmalige beleidskredieten opgenomen. Het is niet mogelijk om op basis van de beschikbare informatie de bijhorende betaalkredieten exact te achterhalen, maar we ramen de toename van de betaalkredieten die hier tegenover staan op € 21 mln. Deze toename van de betaalkredieten situeert zich voor € 15 mln bij de impuls voor onderwijsinfrastructuur. Daarnaast is er ook een toename met € 6 mln voor Petroleum Zuid.

De combinatie van een afname met € 80 mln en een toename van € 21 mln betaalkredieten leidt tot een globale vermindering van de uitgaven in 2013 met € 59 mln omwille van de ingrepen die de Vlaamse Regering doorgevoerd heeft bij begrotingsopmaak.

5.3. Afname netto-beleidsruimte 2014 door eenmalige factoren uitgavenzijde

In 2013 verbetert de netto-beleidsruimte omwille van het wegvallen van eenmalige uitgaven. Op basis van de informatie in de toelichtingen bij de begroting 2013 en de informatie van de meerjarenraming is het mogelijk om het effect van de eenmalige factoren op de netto-beleidsruimte van 2014 te ramen.

Net zoals bij de analyse van de impact op de beleidsruimte van 2013 maken we een onderscheid tussen de toename van de netto-beleidsruimte omdat een aantal kredieten wegvallen enerzijds en de afname van de netto-beleidsruimte door een eenmalige toename van de kredieten anderzijds.

Onze analyse geeft aan dat de uitgaven in 2014 omwille van de eenmalige factoren aan uitgavenzijde zullen toenemen met € 41 mln. Deze toename van de uitgaven blijkt immers groter te zijn dan de afname door eenmalige factoren.

■ **Wegvallen van eenmalige kredieten bij ongewijzigd beleid (€ - 69 mln)**

De eenmalige toename van de kredieten bij ongewijzigd beleid in 2013 zullen in 2014 weer verdwijnen. Hoewel de begrotingsdocumenten op dit punt geen uitsluitel geven, gaan we ervan uit dat de toename in 2013 overeen stemt met de afname in 2014, namelijk **€ - 75 mln**.

Ook de eenmalige ingrepen van 2013 zullen in 2014 het omgekeerde effect hebben op de beleidsruimte. De eenmalige beleidskredieten van € 62 mln vallen weg in 2013. Het effect op de beleidsruimte wordt echter bepaald door de evolutie van de betaalkredieten die voor deze eenmalige impulsen ingeschreven zijn in 2013 en de verwachte evolutie ervan in 2014. Omwille van de beperkte informatie die de meerjarenraming op dit punt verschaft is het niet mogelijk om met zekerheid aan te geven wat de impact is op de betaalkredieten. Op basis van de beschikbare informatie moeten we echter concluderen dat de betaalkredieten hierdoor zouden toenemen met **€ 6 mln** in 2014.

- Wat de eenmalige impuls voor onderwijskredieten betreft weten we dat er een betaalkrediet van € 15 mln voorzien werd in 2013. We veronderstellen dat dit krediet in 2014 ook opgenomen wordt, waardoor de betaalkredieten pas in 2015 zouden afnemen.
- Tegenover het eenmalig beleidskrediet van € 18 mln dat in 2013 voorzien wordt voor Petroleum Zuid, is slechts een betaalkrediet van € 5 mln opgenomen. We veronderstellen dat ook dit krediet ongewijzigd blijft in 2014.
- Voor onroerend erfgoed is er in 2013 een eenmalige impuls van € 6,5 mln voorzien in beleidskredieten. Er zijn echter geen betaalkredieten voorzien in 2013. Dit betekent dat de afname van dit beleidskrediet in 2014 gepaard zal gaan met een toename van het betaalkrediet. Hetzelfde geldt voor de eenmalige impuls voor sportinfrastructuur voor € 8 mln. Ook hier zijn er geen betaalkredieten voorzien in 2013 en zullen de betaalkredieten dus toenemen in 2014.

In 2015 zou er dan een afname zijn van deze kredieten.

Tenslotte zullen de betaalkredieten in 2014 afnemen omdat er in 2012 een heel aantal beleidskredieten wegvallen waarvoor echter nog betaalkredieten opgenomen waren in 2012. In 2013 zijn hiervoor wel betaalkredieten opgenomen, en het is mogelijk dat deze verminderen in 2014. Het is echter onmogelijk om een zinvolle raming te maken van het effect ervan in 2014. Zo zou men kunnen verwachten dat de betaalkredieten bij het beleidsdomein MOW zouden verminderen in 2014 aangezien de eenmalige betaalkredieten voor de investeringen in de trams van 2013 wegvallen. Uit de meerjarenraming komt echter naar voor dat de betaalkredieten voor dit beleidsdomein in 2014 nog sneller stijgen dan de beleidskredieten. Bij gebrek aan voldoende concrete informatie hierover veronderstellen we dat de impact hiervan neutraal is in 2014.

■ Eenmalige toename van kredieten bij ongewijzigd beleid (€ 110 mln)

In 2013 werd er ingeteerd op de financiële reserves van de waterdistributiemaatschappijen. Dit heeft tot gevolg dat de uitgaven in 2014 eenmalig zullen toenemen met € 80 mln om de volgende jaren op hetzelfde niveau te blijven.

Hetzelfde geldt voor de eenmalige vermindering van € 30 mln voor de betalingen aan de waterdistributiemaatschappijen. Door een herziening van de betaalkalender kunnen deze betalingen eenmalig verminderen met € 30 mln. In 2014 is er dus weer een toename van € 30 mln om de volgende jaren op eenzelfde niveau te blijven.

6. Evolutie per beleidsdomein en investeringen

Traditioneel maakt de SERV een eigen analyse van de evolutie van de beleidskredieten per beleidsdomein. In de voorgaande delen ging het voornamelijk om een analyse van de betaalkredieten, aangezien het deze evolutie is die bepalend is voor de netto-beleidsruimte. Om een zo duidelijk mogelijk beeld te krijgen op de beleidskeuzes die de Vlaamse Regering bij de begrotingsopmaak gemaakt heeft, moet men echter de evolutie van de beleidskredieten evalueren.

Voor deze analyse werden de kredieten opgenomen zoals ze ingeschreven zijn in de begroting. Hierbij werd 1 correctie toegepast met name de verdeling van de besparing van 1% op de loonkredieten over de beleidsdomeinen. Deze besparing werd voor € 82 mln toegewezen aan Onderwijs en Vorming (OV), voor € 4 mln aan Mobiliteit en Openbare Werken (MOW) via De Lijn en voor € 2 mln aan het beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Media en Sport via de VRT. De overige € 12 mln werd over de departementen verdeeld op basis van het aandeel van de loonlasten van de verschillende departementen.

In een eerste deel vergelijken we de evoluties van de verschillende beleidsdomeinen in hun geheel, een tweede deel gaat dieper in op de evoluties binnen de verschillende beleidsdomeinen. In een derde deel trachten we aan te geven in welke mate de investeringskredieten geëvolueerd zijn in 2013.

6.1. Globale evoluties per beleidsdomein

Voor een analyse van de globale evoluties per beleidsdomein maken we een onderscheid tussen de dynamiek van ongewijzigd beleid in enge zin, de gemaakte keuzes, en de impact van het schrappen van de buffers en de extra kredieten omwille van de consolidatie van BAM nv, Diestepoort, het egalisatiefonds en het pensioenfonds voor de VRT.

De dynamiek van ongewijzigd beleid in enge zin omvat het inflatie-effect, de kostendrijvers en de overhevelingen tussen de beleidsdomeinen. De impact van de eerder gemaakte keuzes worden dus niet meegenomen bij ongewijzigd beleid. Opzet van deze analyse is om aan te geven welke keuzes de Vlaamse Regering gemaakt heeft, deels bij begrotingsopmaak, deels door eerdere beslissingen, om de dynamiek bij ongewijzigd beleid in enge zin aan te passen.

Tabel 11: Evolutie beleidskredieten bij begrotingsopmaak 2013 (€ mln)

	2012BC	CB eng	keuzes	buffer	consol	2013ini	% CB eng	% keuzes	% evol. Tot.
HE	122	3	0	0	0	124	2,2%	-0,3%	1,8%
DAR	140	-2	-2	0	0	136	-1,1%	-1,3%	-2,4%
BZ	2.778	78	-24	0	0	2.833	2,8%	-0,9%	2,0%
FB	540	208	89	-14	5	828	38,5%	16,5%	53,3%
IV	176	0	-5	0	0	171	-0,1%	-2,8%	-3,0%
EWI	1.220	31	-1	0	0	1.251	2,6%	-0,1%	2,5%
OV	10.388	167	-9	0	0	10.546	1,6%	-0,1%	1,5%
WVG	3.757	69	121	0	0	3.947	1,8%	3,2%	5,1%
CJMS	1.201	17	-1	0	54	1.270	1,4%	-0,1%	5,8%
WSE	1.554	2	28	0	0	1.584	0,1%	1,8%	1,9%
LV	185	0	-2	0	0	184	0,1%	-1,0%	-0,9%
LNE	913	-17	1	-80	0	817	-1,9%	0,1%	-10,6%
MOW	3.210	13	-161	0	33	3.095	0,4%	-5,0%	-3,6%
ROW	805	-22	-22	0	0	762	-2,7%	-2,7%	-5,4%
Totaal	26.990	548	13	-94	91	27.548	2,0%	0,0%	2,1%

Tabel 11 geeft aan dat voor het geheel van de beleidskredieten de evolutie bijna uitsluitend bepaald wordt door constant beleid in enge zin. Dit leidt tot een toename van € 548 mln of 2,0%. De netto-impact van de gemaakte keuzes op de totaliteit van de uitgaven is beperkt tot € 13 mln of 0,0% in 2013. Dit kan verder onderverdeeld worden in eerder gemaakte keuzes (€ - 8 mln), desindexatie (€ - 64 mln), heroriënteringen en besparingen (€ - 134 mln) en nieuwe impulsen (€ 202 mln). Aangezien het gaat om een analyse van de **beleidskredieten** verschillen deze bedragen van de evolutie van de **betaalkredieten** omwille van deze keuzes zoals opgenomen in de eerste delen van dit hoofdstuk.

Het schrappen van de buffers heeft op de beleidskredieten een daling van € 94 mln tot gevolg. Dit is minder dan de daling in betaalkredieten omdat de buffer voor betaalincidenten en de conjunctuurbuffer enkel bestond voor de betaalkredieten. Tenslotte nemen de beleidskredieten toe met € 91 mln omdat er 4 extra instellingen geconsolideerd worden (zie hiervoor).

In het totaal is er een nominale toename van de beleidskredieten met 2,1%.

Over de beleidsdomeinen heen zijn er echter grote verschillen wat de impact van de verschillende factoren en van de totale evolutie betreft.

Zo zijn er een aantal beleidsdomeinen waar de beleidskredieten afnemen omwille van constant beleid (in enge zin). Het gaat om de beleidsdomeinen Diensten Algemeen Regeringsbeleid (DAR), Internationaal Vlaanderen (IV), Leefmilieu, Natuurbeleid en Energie (LNE) en Ruimtelijke ordening, Onroerend erfgoed en Wonen (ROW). Voor de onderliggende oorzaken van deze vermindering verwijzen we naar het volgende onderdeel.

De belangrijkste kolom van deze tabel is echter de kolom die aangeeft in welke mate de kredieten evolueren omwille van de gemaakte keuzes. Voor de totaliteit van de beleidskredieten gaat het om een relatief beperkte impact, maar voor sommige beleids-

domeinen gaat het om een aanzienlijke toename terwijl andere beleidsdomeinen een duidelijke vermindering van de kredieten kennen omwille van de gemaakte keuzes.

De verklaring voor deze verschillende impact is ook opgenomen in het volgende onderdeel.

6.2. Factoranalyse per beleidsdomein

In wat volgt geven we per beleidsdomein een meer gedetailleerde weergave van de factoren die de evolutie van de beleidskredieten bepalen. Daarbij splitsen we het constant beleid in enge zin uit Tabel 11 op in inflatie, kostendrijvers (KD) en overhevelingen (OH) van of naar een ander beleidsdomein. De gemaakte keuzes worden onderverdeeld in eerdere beslissingen, desindexatie, heroriënteringen of besparingen (HO) en nieuwe initiatieven (nieuw). Tenslotte geven we ook aan of er in dat beleidsdomein buffers geschrapt werden en wat het effect is van de consolidatie (consol) van de 4 bijkomende instellingen.

■ Hogere Entiteiten (HE)

	2012BC	infl.	KD	overh	eerder beslist	desindex	HO	nieuw	buffers	consol	2013ini	evol
HE	122	3	0	0	0	0	0	0	0	0	124	2

Dit beleidsdomein omvat de dotatie aan het Vlaams Parlement enerzijds en de kredieten voor de kabinetten. De evolutie binnen dit beleidsdomein wordt integraal bepaald door de aanpassing van de kredieten aan de inflatie. Strikt gezien gaat het voor het Vlaams Parlement om een aanpassing aan de reële evolutie van de gezondheidsindex (zie toelichting per programma bij beleidsdomein V). Er zou volgens de algemene toelichting ook een vermindering zijn omwille van het afstoten van de taken inzake het Instituut Samenleving en Technologie (IST), maar in de toelichting per programma staat hierover geen informatie.

In dit beleidsdomein wordt er geen desindexatie toegepast op de werkingsmiddelen.

■ Diensten Algemeen Regeringsbeleid (DAR)

	2012BC	infl.	KD	overh	eerder beslist	desindex	HO	nieuw	buffers	consol	2013ini	evol
DAR	140	1	-3	0	-1	-1	0	0	0	0	136	-3

De beleidskredieten bij het beleidsdomein DAR verminderen met € 3 mln. De kredieten worden voor € 1 mln aangepast aan de inflatie, maar dit wordt grotendeels tenietgedaan door de desindexatie. De afname omwille van de kostendrijvers is voor € 2 mln het gevolg van een vermindering van BTW-overdrachten van het Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen (AGIV). Daarnaast is er nog een vermindering van de investeringskredieten bij dit agentschap met € 1 mln waarvoor geen toelichting gegeven wordt in de begrotingsdocumenten. Per hypothese gaat het om een evolutie van de kostendrijvers.

Door de vermindering van het aantal ambtenaren bij een aantal instellingen en het departement verminderen de kredieten met € 0,6 mln, wat de verklaring van de evolutie omwille van eerdere beslissingen grotendeels verklaart.

Bestuurszaken (BZ)

	2012BC	infl.	KD	overh	eerder beslist	desindex	HO	nieuw	buffers	consol	2013ini	evol
BZ	2.778	3	74	1	-17	-3	-5	1	0	0	2.833	54

Binnen dit beleidsdomein is er een toename van € 54 mln. Dit is het gevolg van de toename van de kredieten voor het gemeentefonds, het provinciefonds en het stedenfonds met 3,5%, wat een toename is van € 81 mln. Dit moet samengezien worden met de besparing van € 3 mln die vervolgens wordt toegepast bij het provinciefonds. Naar analogie met een desindexatie wordt de normale verhoging van de de overdrachten aan het provinciefonds niet toegekend. De toename omwille van de kostendrijvers bedraagt minder dan € 81 mln omdat er in 2012 eenmalig een krediet van € 5 mln toegekend was voor stemcomputers.

De aanpassing van de kredieten van het gemeente-, provincie- en stedenfonds aan een vaste groeivoet van 3,5% (en niet aan de inflatie) verklaart ook waarom de impact van inflatie in dit beleidsdomein beperkt is tot € 3 mln.

Omwille van de verkiezingen was er in 2012 ook eenmalig een krediet van € 15 mln overgeheveld vanuit het beleidsdomein FB voor de organisatie van de gemeentelijke verkiezingen. Deze eenmalige verhoging valt weg (bij eerdere beslissingen).

Daarnaast is er nog een desindexatie van € 3 mln en wordt er een besparing doorgevoerd die er voornamelijk in bestaat om de toename van € 3 mln bij het provinciefonds niet toe te kennen. De besparing van € 100 mln op de loonkredieten wordt voor € 1 mln toegewezen aan dit beleidsdomein.

Tenslotte is er een toename van € 1 mln bij de nieuwe initiatieven omdat de kredieten voor het integratie- en inburgeringsbeleid verhoogd worden met € 1 mln.

De toename omwille van inflatie in dit beleidsdomein is beperkt, aangezien het grootste deel van de kredieten bestaat uit de overdrachten aan het gemeente-, provincie- en stedenfonds.

Financiën en Begroting

	2012BC	infl.	KD	overh	eerder beslist	desindex	HO	nieuw	buffers	consol	2013ini	evol
FB	540	232	-24	0	28	0	0	62	-14	5	828	288

De kredieten binnen dit beleidsdomein nemen toe met € 288 mln. Dit heeft voornamelijk te maken met de toename van de indexprovisie. In de loop van het jaar zullen deze kredieten toegewezen worden aan de verschillende beleidsdomeinen, maar bij de initiële begroting wordt de impact van de verwachte koppeling van de lonen aan de spilindex integraal op de indexprovisie binnen FB gezet.

De vermindering van de kostendrijvers binnnen dit beleidsdomein is het gevolg van de verwachte afname van de rentelasten. Deze daling is het gevolg van de terugbetaling

van een deel van de KBC-lening in 2013 en het feit dat de Vlaamse Gemeenschap in afwachting van die terugbetaling meer gebruik gaat maken van de kasfaciliteiten om aan de financieringsbehoeften te voldoen. Dit heeft tot gevolg dat de verwachte rentelasten met € 32 mln kunnen dalen, omdat de kosten verbonden aan de kasfaciliteiten momenteel heel laag zijn.

De toename van de beleidskredieten van het FFEU¹⁶ met € 13 mln en de daling van de verwachte uitgaven van het Vlaams Fonds voor de Lastendelging (VFLD) met € 9 mln maken dat de kostendrijvers minder snel afnemen dan de vermindering van de rentelasten.

Een laatste belangrijke factor bij de kostendrijvers van dit beleidsdomein is de endogene groei van de personeelskosten bij de Vlaamse Gemeenschap. Hiervoor wordt bij de initiële begroting een provisie voorzien van € 6 mln die in de loop van het jaar zal herverdeeld worden over de verschillende beleidsdomeinen. Deze endogene groei van de loonkosten wordt veroorzaakt doordat de gemiddelde anciënniteit van de Vlaamse ambtenaren toeneemt met een toename van de gemiddelde loonkost als gevolg.

Er is een toename omwille van eerdere beslissingen met € 28 mln. Voor € 12 mln is dat het gevolg van de beslissing om extra kredieten in te schrijven voor de cao van de ambtenaren. Ook is er een toename van € 15 mln zoals voorzien om de lokale overheden te compenseren voor het verminderen van de onroerende voorheffing wegens de hervorming van het systeem van materieel- en outillage. Tenslotte wordt er ook € 1 mln extra voorzien als compensatie voor de vermindering van de onroerende voorheffing bij de gemeenten wegens de korting die het Vlaams Gewest toekent voor energiezuinige woningen.

De provisie voor de responsabiliseringsbijdrage voor pensioenen neemt toe met € 62 mln. Dit nemen we op bij de nieuwe kredieten.

Doordat de buffer voor de rentelasten van de financieringswet geschrapt wordt, verminderen de beleidskredieten met € 14 mln. Voor de overige buffers binnen dit beleidsdomein (conjunctuurprovisie en betaalincidenten) waren er enkel betaalkredieten voorzien in 2012 en nemen de beleidskredieten dus niet af. Ook de vermindering van de eenmalige provisie voor het rekendecreet leidt niet tot een afname van de beleidskredieten omdat hiervoor enkel € 60 mln betaalkredieten voorzien waren in 2012.

Tenslotte nemen de kredieten toe met € 5 mln omwille van de consolidatie van de Diestse poort en het egalisatiefonds.

¹⁶ De evolutie op het FFEU beschouwen we als kostendrijvers, aangezien het gaat om een heraanwending van kredieten die elders niet aangewend werden in het verleden. Bovendien schommelt de totaliteit van de beleidskredieten op het FFEU niet veel.

■ **Internationaal Vlaanderen (IV)**

	2012BC	infl.	KD	overh	eerder beslist	desindex	HO	nieuw	buffers	consol	2013ini	evol
IV	176	1	-2	0	-5	0	0	1	0	0	171	-5

De afname van de kredieten met € 2 mln omwille van de kostendrijvers is integraal toe te wijzen aan een vermindering van de investeringskredieten bij Toerisme Vlaanderen met € 2 mln die niet verklaard wordt in de begrotingsdocumenten.

Daarnaast verminderen de kredieten met € 5 mln omwille van eerdere beslissingen en met name eenmalige investeringsimpulsen die in 2012 toegekend waren aan Toerisme Vlaanderen.

Tenslotte wordt er aan Flanders Investment en Trade een extra krediet van € 1 mln toegekend voor de versterking van het buitenlands netwerk. Dit nemen we op als nieuw initiatief.

■ **Economie, Wetenschapsbeleid en Innovatie (EWI)**

	2012BC	infl.	KD	overh	eerder beslist	desindex		nieuw	buffers	consol	2013ini	evol
EWI	1.220	16	16	-1	-9	-7	-11	27	0	0	1.251	31

De netto-toename van de kostendrijvers bij dit beleidsdomein zijn voornamelijk het gevolg van een toename van € 7 mln bij het IWT, een toename van € 5 mln bij het Hermesfonds en een toename van € 3 mln bij het VITO. In de beschikbare begrotingsdocumenten worden deze evoluties niet integraal toegelicht, maar per hypothese gaat het om kostendrijvers.

De eerdere beslissingen hebben een vermindering van de beleidskredieten tot gevolg. Bij de tweede begrotingscontrole werd er een eenmalige verhoging van € 11 mln voorzien voor de initiatieven van het Hermesfonds ter bevordering van het ondernemerschap. Deze eenmalige impuls vervalt in 2013.

De uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid wordt ook ingeperkt doordat er een aantal heroriënteringen plaatsvinden. Zo voorziet de begroting € 8 mln minder kredieten op het Hermesfonds voor de ecologiepremie. Het gaat hierbij om een heroriëntering van de middelen en niet om ongewijzigd beleid. Daarnaast worden de investeringskredieten bij het VITO ook verminderd met € 3 mln, waarbij de memorie van toelichting aangeeft dat het een ingreep van de Vlaamse Regering is.

Er is een overheveling van € 1 mln voor High V.LO City naar het beleidsdomein MOW.

Tenslotte worden er op dit beleidsdomein wel voor € 27 mln nieuwe kredieten voorzien. In het kader van de opstap naar de 3%-norm inzake innovatie wordt bijkomend € 20 mln ingeschreven bij verschillende instellingen (€ 13 mln extra bij het IWT, € 3 mln bij de bijzondere onderzoeksfondsen, € 2 mln bij zowel het FWO als het Herculesfonds. Daarnaast wordt de vermindering bij het Hermesfonds bij de ecologiepremie geheerenteerd naar een extra impuls van € 3 mln voor de prestarters en de peterschapsprojecten en € 4 mln voor het nieuw industrieel beleid binnen het Hermesfonds. Aangezien het duidelijk om andere accenten gaat met andere beleidsdoelstellingen, nemen we dit

mee als nieuwe kredieten en beschouwen we dit niet als een overheveling van kredieten binnen de instelling.

Indien alle evoluties omwille van de ingrepen van de Vlaamse Regering (inclusief de eerdere beslissingen) samen genomen worden, gaat het om een vermindering van € 1 mln.

■ Onderwijs en Vorming (OV)

	2012BC	infl.	KD	overh	eerder beslist	desindex	HO	nieuw	buffers	consol	2013ini	evol
OV	10.388	63	103	1	54	-19	-84	40	0	0	10.546	159

Bij het beleidsdomein Onderwijs en Vorming is de toename louter het gevolg van het ongewijzigd beleid. Omwille van inflatie nemen de kredieten toe met € 63 mln en verschillende kostendrijvers hebben een impact van € 103 mln. Deze kostendrijvers situeren zich voor € 63 mln bij de loonkost van het basisonderwijs (bovenop inflatie), wat voornamelijk het gevolg is van een toename van het aantal leerlingen in het basisonderwijs en de noodzakelijke toename van het leerkrachtenkorps dat hiermee gepaard gaat (€ 48 mln).

Door de toename van het aantal hogeschoolstudenten neemt de enveloppe voor het hoger onderwijs ook toe met € 20 mln. De toename van het aantal personen die wensen deel te nemen aan het volwassenenonderwijs leiden tot een toename van € 6 mln. Tenslotte zijn er nog een aantal kleinere kostendrijvers zoals een toename van de kredieten voor studiefinanciering met € 3 mln en een eenmalige bijkomende kost van eveneens € 3 mln voor de verhuis van het GO!.

Eerdere beslissingen leiden tot een toename met € 54 mln. Door de bijkomende omkadering in het basisonderwijs nemen de kredieten toe met € 38 mln en door de integratie van het hoger onderwijs stijgen de beleidskredieten met € 27 mln (waaronder € 4 mln voor de professionele bachelors en € 3 mln voor extra ZAP en € 20 mln voor de integratie op zich). Ook voor het academiseringsproces wordt er op basis van eerdere keuzes een extra budget van € 7 mln toegekend.

Deze toename omwille van eerdere keuzes wordt gedeeltelijk gecompenseerd door een afname van de kredieten die het gevolg zijn van eerdere keuzes. Zo leidt de keuze van de hervorming van het TBS-stelsel tot een vermindering van de kredieten met € 7 mln. Ook valt er een eenmalige investeringsimpuls van € 10 mln weg bij Agion.

Voor € 84 mln vinden er besparingen en heroriënteringen plaats bij dit beleidsdomein. Dit is voornamelijk het gevolg van de beslissing om 1% van de loonkosten te vermindere als besparingsmaatregel in 2013. De impact hiervan voor dit beleidsdomein bedraagt € 83 mln (voornamelijk een vermindering met € 82 mln van het vakantiegeld dat betrekking heeft op 2013, daarnaast wijzen we nog € 1 mln besparingen toe voor de loonkredieten op het departement).

De kredieten nemen toe met € 40 mln omwille van nieuwe initiatieven en met name een eenmalige investeringsimpuls van € 30 mln voor de onderwijsinfrastructuur. Zoals reeds aangegeven was er ook een eenmalige impuls van € 10 mln voor onderwijsinfrastructuur in 2012. Deels gaat het dus om het wegvallen van deze eenmalige maatregel op te vangen, deels om een netto-bijkomende investeringscapaciteit.

Daarnaast zijn er nog een aantal kleinere impulsen zoals een extra krediet van € 5 mln als extra impuls voor de investeringen van het UZ Gent.

■ Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

	2012BC	infl.	KD	overh	eerder beslist	desindex	HO	nieuw	buffers	consol	2013ini	evol
WVG	3.757	11	57	0	107	-2	-1	18	0	0	3.947	190

De toename van € 190 mln in dit beleidsdomein is voor € 68 mln het gevolg van ongewijzigd beleid en voor het overige omwille van beleidskeuzes.

De belangrijkste kostendrijvers in dit beleidsdomein zijn de toename van de subsidie voor het zorgfonds met € 15 mln in functie van de verwachte groei van de personen die recht zullen hebben op een uitkering, een toename van de kredieten voor de thuis- en ouderenzorg met € 17 mln (toename van 2,5%), en de extra anciënniteitsvergoedingen voor € 3 mln binnen het Fonds Jongeren Welzijn (FJW). Daarnaast is er ook een eenmalige toename van de beleidskredieten voor de alternatieve financieringsprojecten van het VIPA met € 26 mln. Het gaat echter niet om een extra impuls, maar wel om verbintenissen die in principe moesten afgesloten worden in 2012 (en ook voorzien waren op de begroting 2012) en overgeheveld zijn naar 2013.

Eerdere beslissingen leiden tot een toename van de beleidskredieten met € 107 mln in dit beleidsdomein. Het gaat in eerste instantie om de opstap van € 78 mln die voorzien is voor 2013 voor het vierde interprofessioneel akkoord voor de social profit. Voor het Vlaams Agentschap voor Personen met een handicap (VAPH) wordt er € 10 mln extra voorzien voor het uitbreidingbeleid (bovenop VIA-4). Voor Kind en Gezin leidt het decreet kinderopvang tot de noodzaak om voor € 4 mln extra kredieten in te schrijven voor de versterking van de zelfstandige kinderopvang. Daarnaast nemen de kredieten toe omdat de uitgaven voor de bijkomende plaatsen die erkend werden in 2012 op kruissnelheid komen (€ 6 mln).

Tenslotte neemt de netto-impact van de alternatieve financiering van de infrastructuur-uitgaven toe met € 3 mln. De klassieke financieringsprojecten die door het VIPA gefinancierd worden nemen af met € 26 mln, terwijl voor de alternatieve financiering € 29 mln extra voorzien wordt.

De 1% vermindering van de loonkredieten op het departement leiden tot een besparing van € 1 mln.

Tenslotte is er een toename omwille van nieuwe initiatieven van € 18 mln. Dit heeft voornamelijk te maken met een provisie van € 15 mln die voorzien is voor het Vlaams interprofessioneel akkoord in de publieke sector. Daarover was op het moment dat de begroting ingediend werd nog geen akkoord. Daarnaast is er nog een extra impuls van € 2 mln voor preventieve woonbegeleiding.

■ Cultuur, Jeugd, Media en Sport (CJSM)

	2012BC	infl.	KD	overh	eerder beslist	desindex	HO	nieuw	buffers	consol	2013ini	evol
CJMS	1.201	9	9	-2	-2	-7	-3	12	0	54	1.270	69

De impact van de kostendrijvers in dit beleidsdomein zijn verspreid over een aantal uitgavenposten. Bij de VRT gaat het om € 3 mln extra kredieten. Daarnaast zijn er nog verschillende kleinere aanpassingen. Opvallend is wel dat de toelichting bij dit beleidsdomein aangeeft dat naar aanleiding van de begrotingscontrole de impact van de inflatie nog deels verwerkt moet worden. De effectieve toename van de beleidskredieten bij ongewijzigd beleid is dus onderschat naar aanleiding van de begrotingsopmaak.

De daling omwille van eerdere beslissing is het gevolg van het wegvallen van een eenmalige impuls voor sportinfrastructuur van € 4 mln. Dit wordt deels gecompenseerd door een toename met € 3 mln omwille van VIA-4 in de sociaal-culturele sector.

De besparingen/heroriënteringen hebben voor € 2 mln te maken met het aandeel van de besparingsmaatregel van € 100 mln die door de VRT moet gedragen worden.

De nieuwe kredieten zijn voornamelijk het gevolg van een eenmalige investeringsimpuls van € 10 mln. Net zoals in het beleidsdomein Onderwijs en Vorming is deze toename deels als compensatie voor het wegvallen van een impuls van € 4 mln die eenmalig voorzien was in 2012.

Door de consolidatie van het VRT-pensioenfonds nemen de uitgaven tenslotte nog toe met € 54 mln.

■ Werk en Sociale Economie

	2012BC	infl.	KD	overh	eerder beslist	desindex	HO	nieuw	buffers	consol	2013ini	evol
WSE	1.554	11	-9	0	33	-4	-1	0	0	0	1.584	30

Het meest opvallende bij de analyse van dit beleidsdomein is dat de beleidskredieten omwille van de kostendrijvers afnemen in vergelijking met het voorgaande jaar. Een verklaring voor deze vermindering wordt niet gegeven in de begrotingsdocumenten. Aangezien de evoluties die niet verklaard kunnen worden in onze analyse beschouwd worden als een restfactor bij de kostendrijvers, moeten we vaststellen dat de kostendrijvers leiden tot een vermindering van de kredieten bij WSE.

Over de eerder genomen beslissingen die leiden tot een toename van de kredieten is er wel meer informatie beschikbaar. Het gaat om een toename omwille van de Vlaamse ondersteuningspremie met € 18 mln, de hervorming van de 50+ premie waarvoor € 7 mln extra voorzien wordt en de toename van de aanmoedigingspremie met € 5 mln. De opstap in 2013 van VIA-4 leidt tot een toename van € 3 mln.

De heroriëntering/besparing van € 1 mln is het gevolg van de vermindering van de loonkredieten met 1% (een deel van de besparing van € 100 mln).

Landbouw en Visserij (LV)

	2012BC	infl.	KD	overh	eerder beslist	desindex	HO	nieuw	buffers	consol	2013ini	evol
LV	185	2	-1	0	0	-1	-1	0	0	0	184	-2

De vermindering van de beleidskredieten omwille van de kostendrijvers is volledig door de afname van de eigen inkomsten van het Instituut voor Landbouw- en Visserij onderzoek (ILVO). Doordat de ontvangsten verminderen worden ook de uitgaven vermindert, en in onze analyse nemen we dat mee bij de kostendrijvers als restfactor.

De heroriëntering is het aandeel van dit beleidsdomein in de besparing van € 100 mln.

Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE)

	2012BC	infl.	KD	overh	eerder beslist	desindex	HO	nieuw	buffers	consol	2013ini	evol
LNE	913	8	-25	0	-1	-6	-2	9	-80	0	817	-97

De daling van € 25 mln omwille van de kostendrijvers is voor € 30 mln het gevolg van de eenmalige vermindering van de bijdragen aan de waterdistributiemaatschappijen omwille van de herinschatting van de betaalkalender. Voor het overige gaat het voornamelijk om een toename van de kredieten omwille van de kostendrijvers, bijvoorbeeld een extra krediet van € 4 mln voor de aankoop van emissierechten voor Asia Pacific Carbon Fund waartoe de regering zich engageerde in 2007.

Globaal gezien hebben de eerdere beslissingen nauwelijks een impact op de evoluties in 2013. Onderliggend is er echter een toename van € 14 mln als gevolg van de verkoop van gronden in de voorgaande jaren aan Aquafin. Aangezien dit expliciet ging om een beleidskeuze die tot gevolg had dat de uitgaven de komende jaren zou stijgen, wordt dit meegenomen bij de eerdere keuzes. Deze toename wordt gecompenseerd doordat de eenmalige investeringsimpuls in 2012 voor het overstromingsgevaar, wegvalt in 2013.

Ook hier leidt de beslissing om de loonkredieten met 1% te doen verminderen tot een besparing van € 1 mln.

Er een nieuw krediet van € 5 mln ingeschreven om de impact van de stijging van de kostprijs van openbare dienstverplichtingen op de distributienettarieven op te vangen. Daarnaast wordt er een extra inspanning geleverd voor de brownfield convenanten voor € 2 mln.

Aangezien er in het verleden teveel betaald werd aan de waterdistributiemaatschappijen, kunnen de betalingen in 2013 eenmalig verminderen met € 80 mln doordat de opgebouwde financiële reserves aangesproken worden. Gecombineerd met de eenmalige vermindering bij de kostendrijvers vormt dit de verklaring voor de globale vermindering van de beleidskredieten op dit beleidsdomein.

■ Mobiliteit en Openbare Werken (MOW)

	2012BC	infl.	KD	overh	eerder beslist	desindex	HO	nieuw	buffers	consol	2013ini	evol
MOW	3.210	16	-6	3	-163	-10	-9	22	0	33	3.095	-115

Net zoals voor het beleidsdomein WSE wordt de analyse van de initiële begroting bemoeilijkt doordat de toelichting per programma onvoldoende toelichting geeft bij een heel aantal wijzigingen, met name een aantal belangrijke kredietverminderingen bij De Lijn en bij Waterwegen en Zeekanaal. Bij deze instellingen nemen de investeringskredieten in het totaal voor € 15 mln af zonder dat dit toegelicht wordt. Aangezien hiervoor geen verklaring gevonden werd, hebben we het meegenomen als restfactor bij de kostendrijvers.

Daarnaast leiden de kostendrijvers tot een toename van € 5 mln ingevolge de toepassing van de prijssherzieningsformule voor de exploitanten van De Lijn, waardoor de afname omwille van de kostendrijvers beperkt wordt.

De meest opvallende evolutie is de daling van de beleidskredieten met € 163 mln omwille van eerdere beslissingen. Het gaat integraal om het wegvallen van eenmalige investeringskredieten van 2012. Voor € 61 mln gaat het om kredieten die voorzien waren in 2012 voor de aankoop van de Van Cauwelaertsluis van de nv BAM. Vorig jaar was er ook een krediet van € 32 mln voor de aankoop van de Noorderlaanbrug, eveneens van de nv BAM. Er was in 2012 ook een eenmalige aankoop van trams in het kader van het masterplan voor € 57 mln. En tenslotte verdwijnen de kredieten die eenmalig in 2012 toegekend waren voor de beschermingen tegen wateroverlast.

Voor € 93 mln is deze vermindering het gevolg van het feit dat de Vlaamse Gemeenschap in 2012 de Van Cauwelaertsluis en de Noorderlaanbrug gekocht heeft van nv BAM. Aangezien de BAM ook in 2012 al tot de consolidatiekring behoorde, heeft de Vlaamse Gemeenschap dus infrastructuurwerken van zichzelf gekocht en ging het om boekhoudkundige tranferten en geen echter infrastructuuruitgaven in 2012. Indien we rekening zouden houden met de effectieve infrastructuuruitgaven zonder deze twee boekhoudkundige operaties, is er een vermindering van € 70 mln omwille van eenmalige impulsen in 2012. Deze analyse sluit meer aan bij de realiteit dan wat uit de begrotingscijfers op zich blijkt.

De desindexatie van € 10 mln in dit beleidsdomein heeft bijna integraal betrekking op investeringskredieten.

De kredieten verminderen met € 8 mln omwille van de vermindering van 1% op de loonkredieten. Daarvan zal € 4 mln ten laste vallen van De Lijn en de overige € 4 mln verdeeld worden over het departement in functie van de loonmassa.

De toename omwille van nieuwe initiatieven heeft voornamelijk te maken met een eenmalige investeringsimpuls voor Petroleum-Zuid met € 18 mln. Daarnaast wordt er een bedrag van € 5 mln extra geïnvesteerd in de varende eenheden van de DAB Vloot.

Tenslotte nemen de uitgaven van het beleidsdomein met € 33 mln toe omwille van de opname van de nv BAM in de consolidatiekring. De totale uitgaven van deze instelling in 2013 bedragen € 51 mln, maar de toename is beperkt tot € 33 mln omdat in de begroting 2012 reeds een overdracht naar de BAM opgenomen was die dit jaar overgeheveld wordt naar de nv BAM.

■ Ruimtelijke ordening, Onroerend erfgoed en Wonen

	2012BC	infl.	KD	overh	eerder beslist	desindex	HO	nieuw	buffers	consol	2013ini	evol
ROW	805	5	-24	-3	-14	-3	-14	10	0	0	762	-43

De afname van € 43 mln in dit beleidsdomein wordt mede veroorzaakt door de afname van de kredieten omwille van de kostendrijvers. Deze daling heeft voor € 18 mln te maken met een vermindering van de beleidskredieten waarvoor de begrotingsdocumenten geen duidelijke verklaring geven. Het gaat met name om een vermindering van de kapitaalsubsidies aan de VMSW met € 25 mln voor de huurwoningen.

Een krediet van € 2 mln wordt terug overgeheveld naar het beleidsveld energie (LNE).

De eenmalige impuls van 2012 voor restauratiepremies valt weg in 2013 waardoor de kredieten verminderen met € 14 mln (eerdere beslissingen).

Het beleid voor de renovatiepremies werd omgebogen waardoor de kredieten verminderen met € 13 mln. Aangezien het gaat om een daling van de kredieten die het gevolg is van een beslissing van de Vlaamse Regering naar aanleiding van de begrotingsopmaak, nemen we dit mee als heroriëntatie.

De nieuwe impulsen tenslotte gaan voor € 7 mln naar het onroerend erfgoed en € 3 mln voor een bijkomend renovatieprogramma sector huurwoningen van de Vlaamse Maatschappij voor Sociale Woningbouw (VMSW).

■ Belangrijkste vaststellingen

De opsplitsing van de evolutie tussen constant beleid (in enge zin) en de keuzes van de Vlaamse Regering is niet zo eenvoudig. Ondanks de omvangrijke toelichtingen per programma zijn er een heel aantal kredieten waarvan de evolutie niet verduidelijkt wordt. Op bepaalde punten wordt deze leemte opgevangen door bijkomende informatie in de algemene toelichting, maar dat is niet altijd het geval. In onze analyse zijn we dan ook genooddacht geweest om een heel aantal niet-verklaarde evoluties toe te wijzen aan de kostendrijvers als restfactor. Het ging voornamelijk om evoluties bij de instellingen. Per saldo kunnen we een daling van de kredieten met € 30 mln niet toewijzen aan een specifieke factor van ongewijzigd beleid dan wel ingrepen.

Een tweede vaststelling is dat de opdeling die uit onze analyse blijkt afwijkt van de tabel die in de algemene toelichting opgenomen is met betrekking tot de creatie en aanwending van de bruto-beleidsruimte (tabel 1.1). Het grootste verschil situeert zich bij de eerdere beslissingen. Deels heeft dat te maken met het feit dat in de tabel een heel aantal evoluties die de SERV beschouwt als het gevolg van eerdere beslissingen, in de tabel van de algemene toelichting meegenomen worden als kostendrijvers. Zo wordt de bijkomende omkadering in het basisonderwijs, de integratie van het hoger onderwijs, de impact van VIA 4, en de cao voor ambtenarenzaken in de tabel meegenomen als kostendrijvers. In onze analyse gaat het om de impact van eerdere beslissingen.

De tabel in de algemene toelichting maakt voor de totaliteit van de kredieten een opsplitsing naar inflatie, kostendrijvers, bijkomende beleidsimpulsen, uitbreiding van consolidatieparameter en bijkomende betaalkredieten. Deze indeling biedt interessante informatie, maar wordt jammer genoeg niet doorgetrokken in de toelichtingen per programma. Het zou een verrijking van deze toelichtingen zijn indien deze informatie per

beleidsdomein zou opgedeeld worden, waarbij de geconsolideerde uitgaven (en dus niet de dotaties maar wel de uitgaven van de instellingen) als uitgangspunt voor de analyse zouden dienen.

6.3. Evolutie van de investeringskredieten

Door de indeling van de begroting in artikels en niet meer in basisallocaties, wordt het moeilijker om de investeringen uit te zuiveren. Volgend jaar wordt het nog moeilijker omdat ook de instellingen dan hun uitgaven gaan groeperen in artikels.

Een eigen analyse op basis van informatie uit het verleden (als je basisallocaties van 2012 zou bundelen in artikels kan men nagaan welk aandeel de investeringen hadden per begrotingsartikel in 2012) geeft aan dat er op het niveau van beleidskredieten een vermindering is van € 138 mln aan investeringen.

Het gaat dan deels om de boekhoudkundige verwerking van de transfert van de Noorderlaanbrug van de nv BAM naar de Vlaamse Gemeenschap (zie bijlage 2). Indien de nv BAM in 2012 reeds tot de consolidatiekring had behoord, had de Vlaamse Gemeenschap deze overdracht niet moeten boeken door de investeringskredieten in de uitgavenbegroting te verhogen met € 32 mln (en vervolgens hiervoor een correctie toe te passen door het vorderingensaldo eveneens met € 32 mln te verbeteren). De investeringskredieten van 2012 zijn dus € 32 mln hoger dan de werkelijke investeringen die de Vlaamse Gemeenschap gedaan heeft.

Daarnaast is er een overheveling van € 26 mln beleidskredieten m.b.t. de alternatieve financieringsprojecten van VIPA van 2012 naar 2013. Dit leidt tot een verhoging van de ingeschreven investeringskredieten in 2013 ten opzichte van de begroting 2012, maar het gaat enkel om een verschuiving van een investering die in principe al in 2012 had moeten plaatsvinden. We houden dan ook geen rekening met deze toename voor de analyse van de investeringskredieten en verminderen daardoor het bedrag van 2013 met € 26 mln.

Een afname van € 32 mln in 2012 en een afname van € 26 mln in 2013 maakt dat de effectieve evolutie van de investeringsinspanning € 5 mln groter is dan wat uit de begrotingskredieten blijkt. De effectieve inspanning voor investeringskredieten neemt dus af met € 133 mln.

Deze daling is niet verwonderlijk aangezien er in de begroting 2012 voor € 174 mln eenmalige investeringskredieten opgenomen waren (op niveau van beleidskredieten en exclusief de vermindering omwille van de transactie met de Noorderlaanbrug). Naast het wegvallen van deze kredieten is er dus een toename van € 42 mln.

Op het niveau van de betaalkredieten nemen de investeringsuitgaven nog toe met ongeveer € 28 mln indien men dezelfde correcties maakt als bij de beleidskredieten voor de transactie voor de Noorderlaanbrug enerzijds en VIPA anderzijds. Dat er toename is van de betaalkredieten voor de investeringen ten opzichte van een vermindering van de beleidskredieten voor investeringen komt omdat het wegvallen van eenmalige betaalkredieten voor de investeringen beperkt is tot € 28 mln.

7. Meerjarenraming 2013-2018

In november 2012 heeft de Vlaamse Regering een meerjarenraming neergelegd in het Vlaams Parlement. Deze meerjarenraming vertrekt, net zoals de initiële begroting, van de informatie die beschikbaar was in oktober 2012. Aan ontvangstenzijde worden de parameters van de economische begroting van het FPB gehanteerd. Aan uitgavenzijde wordt er een voorafbeelding gemaakt van de budgettaire consequenties van alle beslissingen die reeds genomen waren op het moment dat de meerjarenraming opgesteld werd.

In deze meerjarenraming wordt er nog geen rekening gehouden met de budgettaire impact van de komende staatshervorming. Dit is volgens de SERV een correcte manier om de meerjarenraming op te stellen, aangezien er nog onvoldoende informatie is over de budgettaire gevolgen van de komende staatshervorming. De grootste onzekerheid op dat punt is de vraag welke inspanning van de verschillende entiteiten waaronder Vlaanderen gevraagd zal worden voor de sanering van de Belgische overheidsfinanciën en hoe dit zal verwerkt worden in de nieuwe financieringswet. De SERV verwacht dat de overheveling van bevoegdheden niet gepaard zal gaan met een gelijke overdracht van de bijhorende middelen aan de deelgebieden. Bovenop de inperking die al vervat zit in het institutioneel akkoord (maar in 2015 gecompenseerd zal worden door het overgangsbedrag) zal er in functie van de sanering van de Belgische overheidsfinanciën van de deelgebieden een extra inspanning gevraagd worden door de middelenoverdracht te beperken¹⁷.

De meerjarenraming zoals opgesteld door de Vlaamse Regering laat wel toe om na te gaan welke budgettaire ruimte Vlaanderen heeft om een mogelijke budgettaire schok in 2015 op te vangen. Het begrotingsoverschot van € 243 mln in 2015¹⁸ dat uit de meerjarenraming naar voor komt, is een indicator voor de mate waarin de dynamiek van ongewijzigd beleid toelaat om de toekomstige budgettaire schok op te vangen.

7.1. Ontvangstendynamiek

Op basis van de parameters waarover de Vlaamse Regering beschikte op het moment dat de meerjarenraming opgesteld werd (zie bijlage 1), werd er voornamelijk in 2016 en 2017 een sterke economische groei verwacht. De ontvangstengroei in 2014 en 2015 zou respectievelijk 3,3% en 3,4% bedragen om vervolgens de komende twee jaren meer dan 4% te bedragen.

Op basis van de gehanteerde parameters is dit een correcte raming. De toelichting bij de meerjarenraming geeft een duidelijke toelichting bij deze evolutie. Bij drie aspecten willen we hier even stilstaan.

¹⁷ Concreet zal dit gebeuren in uitvoering van alinea 4.14 van het institutioneel akkoord.

¹⁸ Hoewel het nog niet zeker is wanneer de nieuwe financieringswet van kracht wordt, gaan we er van uit dat dit in 2015 zal gebeuren.

■ Lagere ontvangstendynamiek in 2014 door wegvallen eenmalige ontvangsten (€ - 109 mln)

De federale overdrachten nemen in 2014 toe met 3,8%. De gewestbelastingen nemen in 2014 minder snel toe, terwijl de jaren erna de toename van de gewestbelastingen stelselmatig hoger is dan de dynamiek van de federale overdrachten. Dit heeft te maken met het wegvallen van de eenmalige gewestbelastingen in 2014 met **€ 40 mln** wat ongeveer 1% is van de totaliteit van de gewestbelastingen.

De ontvangsten van de instellingen verminderen met € 22 mln in 2014, terwijl er de jaren erna telkens een toename is van meer dan € 15 mln. Voor € 25 mln is dit verschil te verklaren door een vermindering van de ontvangsten van de nv BAM. Dit is echter neutraal voor de beleidsruimte van 2014 want hiertegenover staat ook een vermindering van de uitgaven bij deze instelling voor eenzelfde bedrag. Daarnaast nemen de inkomsten van de VMM af met **€ 20 mln** omdat er geen verkoop van waterzuiveringsstations aan Aquafin meer voorzien worden vanaf 2014. Dit is een afname van de ontvangsten die de netto-beleidsruimte negatief beïnvloedt.

Tenslotte nemen ook de dividenden af vanaf 2014 en dan voornamelijk het KBC-dividend. Het KBC-dividend is tijdelijk en de verwachte afname met **€ 49 mln** is daarvan het gevolg (zie ook volgende punt).

■ Impact van KBC-terugbetalingen op beleidsmogelijkheden

Een tweede belangrijke factor die de ontvangstendynamiek in de meerjarenraming bepaalt, zijn de terugbetalingen door KBC. In de MJR hanteert de Vlaamse Regering de hypothese dat KBC in november 2013 een terugbetaling doet van € 1.166 mln en de daarop volgende jaren telkens € 501 mln terugbetaalt. Zo zou de KBC-schuld van € 3,5 mld tegen eind 2018 voor € 2,8 mld terugbetaald zijn.

KBC is er echter toe verplicht om niet enkel het ontleende bedrag terug te betalen, maar daarbovenop nog een “penalty fee” van 50%. De effectieve terugbetalingen eind 2018 bedragen volgens die hypothesen dan € 4,25 mld¹⁹. Deze terugbetalingen kunnen aangewend worden voor schuldvermindering en voor de financiering van extra-budgettaire verrichtingen, maar hebben geen invloed op het saldo en beïnvloeden dus de netto-beleidsruimte niet. Daarom heeft de Vlaamse Regering reeds eerder beslist dat deze terugbetalingen integraal voor schuldafbouw of participaties gebruikt zullen worden.

Het tijdstip en de hoogte van de terugbetalingen zullen echter wel een impact hebben op de dividenden die KBC de komende jaren moet betalen aan Vlaanderen. Het dividend wordt immers bepaald op basis van het gemiddelde van de uitstaande schuld die KBC in het voorgaande jaar had. De Vlaamse Regering verwacht dat KBC eind november 2013 een eerste terugbetaling zal doen (€ 1,17 mld plus penalty fee van 50%). Het dividend dat Vlaanderen in 2014 verwacht (€ 289 mln) is dan ook bijna identiek aan het dividend dat in de begroting 2013 is ingeschreven (€ 298 mln). Indien KBC echter vroeger in het jaar zou terugbetalen zou het dividend waar Vlaanderen in 2014 aanspraak op kan maken lager zijn. Een persbericht van 10 december 2012 van KBC

¹⁹ Om de volledige schuld af te lossen dient KBC in de jaren erna nog € 1 mln terug te betalen (inclusief penalty fee).

geeft in ieder geval de intentie aan om in de eerste helft van 2013 al een terugbetaling te doen:

“KBC streeft ernaar om in de eerste helft van 2013 1,17 miljard euro staatssteun terug te betalen aan de Vlaamse regionale overheid, plus de premie van 50%, die neerkomt op een bedrag van 0,58 miljard euro. Die terugbetaling is onderworpen aan de gebruikelijke goedkeuring van de Nationale Bank van België. KBC engageert zich om, zoals overeengekomen met de Europese Commissie, het uitstaande saldo van 2,33 miljard euro in de periode 2014-2020 terug te betalen aan de Vlaamse overheid in zeven gelijke afbetalingen van 0,33 miljard euro (plus premie). ... Met de terugbetalingen en het kapitaalplan die KBC vandaag aankondigt, komt het zijn toezegging aan de Europese Commissie na om een notioneel bedrag van 4,67 miljard euro staatssteun vroegtijdig terug te betalen voor het einde van 2013.”

Op dat punt lijkt de huidige MJR dus te optimistisch over de effectieve ontvangsten van de dividenden in 2014. Indien KBC bijvoorbeeld midden 2013 een eerste schijf zou terugbetalen, zou het dividend voor 2014 nog maar € 248 mln bedragen, of € 41 mln minder dan wat in de meerjarenraming opgenomen is. Hierdoor zou er in 2014 geen overschot van € 2 mln zijn, maar een tekort van € 39 mln in 2014.

Aangezien deze informatie slechts is vrijgekomen nadat de meerjarenraming ingediend was, kon de Vlaamse Regering hier geen rekening mee houden. Toch is dit belangrijke informatie voor de begroting 2013, aangezien dit nogmaals het belang aantoonde om het KBC-dividend niet volledig aan te wenden voor weerkerende uitgaven.

■ Federale overdrachten nemen sneller toe dan inflatie en economische groei

Bij de evolutie van de federale overdrachten zijn vooral de inflatie en economische groei bepalend. Voor de toepassing van de huidige financieringswet spelen echter ook andere parameters een rol: de fiscale capaciteit, de leerlingenevolutie en de denataliteitscoëfficiënt. In de meerjarenraming wordt zowel de fiscale capaciteit als de leerlingenevolutie constant gehouden bij gebrek aan voldoende betrouwbare informatie over de evolutie ervan in de komende jaren.

Voor de denataliteitscoëfficiënt bieden de demografische vooruitzichten van het Federaal Planbureau een relatief betrouwbare basis om te ramen in welke mate het aantal jongeren in de Franse en Vlaamse Gemeenschap de komende jaren zal toenemen. Het is immers deze evolutie die de evolutie van de denataliteitscoëfficiënt bepaalt. De meerjarenraming heeft deze gegevens gebruikt in de meerjarenraming. De impact ervan op de federale overdrachten is belangrijk zoals blijkt uit Tabel 12 die de ontvangsten van de meerjarenraming vergelijkt met de evolutie die er zou zijn indien de denataliteitscoëfficiënt constant zou gehouden worden.

Tabel 12: Impact evolutie denataliteitscoëfficiënt in meerjarenraming (€ mln)

	2014	2015	2016	2017	2018
Federale overdrachten met DNC uit MJR (1)	20.940	21.730	22.638	23.632	24.551
Federale overdrachten met DNC constant (2)	20.863	21.618	22.444	23.348	24.169
impact DNC (= 1 - 2)	77	112	194	284	383

Alleen al in 2014 heeft dit een positieve impact van € 77 mln, wat ongeveer overeenkomt met het effect dat een toename van de economische groei met 0,4%-punt op de federale overdrachten zou hebben. De gunstige evolutie van de denataliteitscoëfficiënt

is dus een bepalende factor voor de beleidsruimte die uit de meerjarenraming naar voor komt.

7.2. Evolutie beleidskredieten

De MJR geeft aan dat de dynamiek van de beleidskredieten de komende jaren relatief sterk schommelt.

Tabel 13: Jaarlijkse toename beleidskredieten in MJR

VAK	2014	2015	2016	2017	2018
€ mln	853	733	831	816	734
% tov VAK t-1	3,1%	2,6%	2,9%	2,7%	2,4%

In 2014 zouden de beleidskredieten € 853 mln of 3,1% hoger zijn dan de beleidskredieten van 2013. Dit is een sterkere toename dan de volgende jaren, terwijl de evolutie in 2015 juist kleiner blijkt te zijn dan de jaren erna.

Om dit verschil te duiden is het belangrijk om de uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid op te delen in de verschillende componenten die we ook al voor de analyse van de begroting 2013 hanteerden: inflatie, kostendrijvers en eerdere beslissingen. Daarnaast zijn er nog de extra ontvangsten van de instellingen en de evolutie van de rentelasten die de totale uitgavendynamiek bepalen.

In Tabel 14 hebben we op basis van een eigen analyse van de MJR de totale evolutie van de beleidskredieten (VAK) opgedeeld naar verschillende factoren.

Tabel 14: Opsplitsing van evolutie beleidskredieten in MJR (€ mln)

VAK	2014	2015	2016	2017	2018
inflatie	364	397	417	437	429
kostendrijvers	275	319	353	344	337
eerdere beslissingen	251	6	51	34	-39
rente/eigen inkomsten	-37	11	9	0	6
totaal	853	733	831	816	734

Tabel 14 geeft aan dat de impact van de **inflatie** relatief stabiel is, zij het dat deze jaarlijks toeneemt. De inflatie zorgt niet enkel voor een toename van de uitgaven, ook de ontvangsten (zowel federale overdrachten als de gewestbelastingen) worden mee bepaald door de inflatie. Hoe hoger de inflatie, hoe hoger de uitgaven maar ook de ontvangsten. Voor 2014 is de impact van de inflatie op de federale overdrachten € 354 mln. Het effect op de gewestbelastingen is moeilijker in te schatten, maar kan geraamd worden op ongeveer € 90 mln. In het totaal nemen de ontvangsten in 2014 dus toe met € 454 mln omwille van de inflatie, terwijl de uitgaven omwille van de inflatie toenemen met € 364 mln. Dit verschil betekent dat een gewijzigde raming van de inflatie slechts een beperkte impact heeft op de netto-beleidsruimte van de Vlaamse Regering. Bovendien betekent een toename van de inflatie dat de netto-beleidsruimte toeneemt en vice versa.

Uit Tabel 14 blijkt vervolgens dat de **kostendrijvers** relatief stabiel evolueren. Enkel in 2014 lijkt de impact ervan relatief beperkt. Dit heeft voor € 13 mln te maken met de

tweejaarlijkse vastleggingscyclus voor de sectorconvenanten (beleidsdomein WSE) en een technische correctie van € 33 mln die moet gebeuren voor de investeringen van AGION. Indien deze twee factoren niet zouden meespelen, zou de impact van de kostendrijvers in 2014 gelijk zijn aan € 321 mln. Hieruit blijkt dat de impact van de kostendrijvers in enge zin een zeer gelijkmatig verloop kennen in de meerjarenraming. Dit is normaal aangezien het gaat om aanpassingsmechanismes die jaar na jaar op een gelijkaardige manier moeten toegepast worden en dus in principe een gelijkaardige impact hebben. Dit sluit niet uit dat er zich bepaalde schommelingen kunnen voordoen, bijvoorbeeld doordat de leerlingenevolutie niet constant is waardoor de onderwijsmiddelen niet helemaal gelijkmatig evolueren. Uit onze analyse van de meerjarenraming komt in ieder geval naar voor dat deze schommelingen, mochten die er al zijn, elkaar globaal genomen grotendeels compenseren met een gelijkmatige evolutie als gevolg.

De impact van **eerdere beslissingen** leidt wel tot aanzienlijke schommelingen in de evolutie van de beleidskredieten. Onze analyse geeft aan dat de sterke dynamiek in 2014 enkel te maken heeft met de budgettaire impact van eerdere beslissingen die nog niet tot uiting was gekomen in de begroting van 2013.

De eerdere beslissingen hebben enerzijds tot gevolg dat een aantal beleidskredieten toenemen met naar schatting € 348 mln en voor andere kredieten houdt dit een daling in met € 97 mln.

De twee belangrijkste elementen bij de toename van de beleidskredieten met € 348 mln zijn de cao onderwijs waarvoor € 122 mln extra voorzien wordt in 2014 en de toename van de overdrachten aan de waterdistributiemaatschappijen met € 110 mln in 2014²⁰.

Daarnaast is er ook extra provisie voor het Vlaams Interprofessioneel Akkoord in de Welzijnssector van € 35 mln en een bijkomend krediet voor de integratie van het hoger onderwijs voor € 18 mln. Voor het overige gaat het om kleinere toenames voor in het totaal € 63 mln.

Er zijn echter ook een heel aantal kredieten die in 2014 zullen afnemen op basis van reeds gemaakt beslissingen. Deze afname ramen we op € 97 mln.

Zo zijn er in de begroting 2013 € 62 mln eenmalige beleidsimpulsen opgenomen. Het gaat om de eenmalige investering in onderwijsinfrastructuur (€ 30 mln), Petroleum Zuid (€ 18 mln), de eenmalige impuls voor sportinfrastructuur (€ 7,5 mln) en de eenmalige investeringen in onroerend erfgoed voor € 6,5 mln (zie ook bij deel 3).

Daarnaast nemen de beleidskredieten in 2014 met € 20 mln af omwille van de doelstelling om minder ambtenaren in dienst te hebben (6%-norm).

Tenslotte houden we bij de eerdere beslissingen ook rekening met de impact van de alternatieve financiering die zich in 2014 vertaalt naar een vermindering met € 15 mln²¹ van de vastleggingen voor de infrastructuurwerken in de welzijnssector. Het is echter

²⁰ Voor een toelichting over deze eenmalige toename in 2014 verwijzen we naar de analyse in deel 2 en 3 van dit hoofdstuk.

²¹ De vastleggingen voor de klassieke financieringen binnen het VIPA nemen af met € 45 mln terwijl de bijkomende vastleggingen voor de alternatieve financiering toenemen met € 30 mln. Netto geeft dit een vermindering van € 15 mln.

niet duidelijk in welke mate de meerjarenraming reeds rekening houdt met alle beschikbaarheidsvergoedingen die de komende jaren verwacht worden. Zo blijkt uit het laatste verslag aan de Vlaamse Regering over de alternatieve financiering van Vlaamse overheidsinvesteringen (9 november 2012) dat de beschikbaarheidsvergoedingen voor onderwijsinfrastructuur in 2015 zouden toenemen met € 23 mln. Het is niet duidelijk of dit ook is meegenomen in de meerjarenraming.

De impact van eerdere beslissingen is vanaf 2015 duidelijk minder groot. We ramen dat naast de gewone kostendrijvers de kredieten in 2015 met € 6 mln extra toenemen omwille van de eerdere beslissingen. De evolutie vanaf 2016 wordt bijna uitsluitend bepaald doordat er eenmalige vergoedingen nodig zijn in het kader van de PPS-constructies in onderwijs die vanaf 2018 opnieuw wegvallen. De impact van andere beschikbaarheidsvergoedingen zou volgens de MJR gecompenseerd worden door het verminderen van de kredieten voor klassieke financieringen.

Omwille van de voorziene afbouw van de schuld als gevolg van de terugbetalingen door KBC, nemen de **interestlasten** af. Daarnaast nemen de **eigen inkomsten** van de instellingen echter toe, waardoor de afname van de rentelasten meer dan gecompenseerd wordt. Enkel in 2014 is er een aanzienlijke vermindering van deze factor. Dit heeft enkel te maken met het feit dat er in 2014 zowel aan ontvangsten- als uitgavenzijde bij de BAM een krediet van € 25 mln voorzien is dat wegvalt in 2014. Dit is neutraal voor het saldo aangezien de daling aan ontvangsten en uitgaven elkaar compenseren.

7.3. Wegwerken achterstand betaalkalender

De betaalkredieten kunnen enkel aangewend worden nadat er een vastlegging gebeurd is. Dikwijls gebeurt dit nagenoeg op hetzelfde moment (bijvoorbeeld bij de uitbetaling van lonen), maar soms kan er een aanzienlijk tijdsverschil zijn (bijvoorbeeld bij investeringen). Daardoor is het onvermijdelijk dat er een aantal vastleggingen reeds gebeurd zijn waarvoor nog geen betaling plaatsgevonden heeft. Dit verschil noemen we de achterstand op de betaalkalender (ook wel impliciete schuld genoemd).

De voorbije jaren heeft de Vlaamse Regering inspanningen verricht om deze achterstand geleidelijk aan weg te werken door de betaalkredieten sneller te laten toenemen dan de beleidskredieten. De meerjarenraming geeft aan dat deze inspanning in 2014 nog zal toenemen om vervolgens opnieuw te verminderen. Een vermindering van de inspanning betekent niet dat de achterstand op de betaalkalender opnieuw zal toeneemen de komende jaren. De meerjarenraming voorziet dat de betaalkredieten tot en met 2018 hoger zijn dan de beleidskredieten, zij het dat dit verschil vanaf 2016 kleiner is dan € 10 mln. Voor zover het aanwendingspercentage van de betaalkredieten- en beleidskredieten gelijk is, voorziet de Vlaamse Regering dat er elk jaar meer betalingen zullen verricht worden dan dat er vastleggingen zullen gebeuren.

Zoals blijkt uit Tabel 15 verschilt de evolutie van de beleids- en betaalkredieten in de meerjarenraming doordat er in 2014 nog een extra inspanning geleverd zou worden om de betaalachterstand weg te werken (sneller toename van betaalkredieten (VEK) in vergelijking met de beleidskredieten (VAK)). Vanaf 2015 zou deze inspanning kunnen verminderen. Een vermindering van de inspanning betekent echter niet dat de betaalachterstand opnieuw toeneemt, tot en met 2018 blijven de betaalkredieten volgens de

meerjarenraming hoger dan de beleidskredieten. Tot en met 2018 wordt er dus een inspanning voorzien voor het wegwerken van de betaalkalender, zij het dat deze inspanning vanaf 2016 beperkt is tot minder dan € 10 mln (zie rij 3 van Tabel 15).

Tabel 15: Evolutie inspanningen voor wegwerken betaalachterstand (€ mln)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
(1) beleidskredieten	27.539	28.392	29.125	29.956	30.771	31.505
(2) betaalkredieten	27.644	28.531	29.244	29.964	30.778	31.507
(3) verschil (= 2 - 1)	105	139	120	8	7	1
(4) evolutie inspanningen		34	-19	-111	-2	-6
<i>waarvan kostendrijvers (4a)</i>		-14	-10	-111	-2	-6
<i>waarvan eerdere beslissingen (4b)</i>		48	-9	-1	0	0

In 2014 nemen de inspanningen voor het wegwerken van de achterstand nog toe aanzien de betaalkredieten € 34 mln sneller evolueren dan de beleidskredieten (zie rij 4: evolutie inspanningen waarbij een positief teken betekent dat de inspanningen voor het wegwerken van de betaalachterstand nog toeneemt).

De hogere dynamiek van de betaalkredieten in 2014 heeft enkel te maken met de eerdere beslissingen. Zoals reeds aangegeven verminderen de kredieten in 2014 aanzienlijk omwille van eerdere beslissingen, maar deze daling is meer uitgesproken bij de beleidskredieten dan bij de betaalkredieten. Zo vallen de eenmalige investeringsimpulsen van 2013 volledig weg in 2014 wat de beleidskredieten betreft, terwijl dat niet het geval is voor de bijhorende betaalkredieten.

Bij de overige kredieten nemen de beleidskredieten sneller toe dan de betaalkredieten, zij het dat dit verschil beperkt is over het algemeen. Enkel in 2014 nemen de betaalkredieten opvallend minder toe dan de beleidskredieten omwille van de kostendrijvers. Dit heeft te maken met het feit dat de betaalkredieten opnieuw op eenzelfde niveau komen als de beleidskredieten, terwijl de voorgaande jaren de betaalkredieten in verschillende beleidsdomeinen uitgesproken hoger waren (EWI en MOW).

Een belangrijke opmerking hierbij is wel dat de inspanningen voor het wegwerken van de achterstand op de betaalkalender zich enkel zullen realiseren zoals voorzien in de meerjarenraming in de mate dat de onderaanwending bij de betaalkredieten niet groter is dan bij de beleidskredieten.

Hoofdstuk 2 Evaluatie initiële begroting 2013

Een evenwichtsbegroting streeft een evenwicht na tussen de ontvangsten en uitgaven in een bepaald begrotingsjaar. Voor de SERV is het echter belangrijker dat de Vlaamse Regering een evenwicht zoekt tussen de huidige en toekomstige uitdagingen op basis van een structurele benadering. Het is vanuit deze bekommernis dat we de begroting 2013 evalueren. Voor deze evaluatie vertrekken we van de economische parameters die de Vlaamse Regering hanteerde bij de begrotingsopmaak. Voor de evaluatie in dit hoofdstuk houden we dus geen rekening met de meer recente ramingen van de Nationale Bank van België die duidelijk negatiever zijn. Opzet van dit hoofdstuk is in eerste instantie na te gaan of de Vlaamse Regering de juiste keuzes heeft gemaakt op basis van de informatie waarover ze beschikte bij begrotingsopmaak. In het volgende hoofdstuk gaan we vervolgens na wat de impact is van de gewijzigde economische groeiramingen en wat dit zou kunnen betekenen voor de begrotingscontrole.

De evaluatie van de initiële begroting 2013 gebeurt in eerste instantie aan de hand van het begrotingsadvies dat de SERV formuleerde in juli 2012. Uit deze evaluatie blijkt dat de Vlaamse Regering gedeeltelijk tegemoet kwam aan de aanbevelingen van de SERV. Er werd zoals gevraagd een inspanning geleverd voor de toekomstige uitdagingen, maar door middel van eenmalige factoren werd de inspanning voor een belangrijk deel ook doorgeschoven naar 2014.

Vanuit structureel perspectief is de belangrijkste vraag of door de gemaakte keuzes een goed evenwicht bereikt werd tussen de huidige noden en toekomstige uitdagingen. Aangezien de budgettaire omvang van de belangrijkste toekomstige uitdaging op middellange termijn, de impact van de nieuwe financieringswet in 2015, nog steeds niet gekend is, kan de SERV hier geen antwoord op bieden. Wel is het mogelijk om aan te geven op welke toekomstige budgettaire schok Vlaanderen zich voorbereidt indien de inspanning van 2013 ook de volgende jaren aangehouden wordt.

Vooraleer we het antwoord geven op deze vragen brengen we de essentie van het structureel begrotingsbeleid nog even in herinnering aan de hand van een aantal vereenvoudigde voorbeelden. Vervolgens herhalen we kort de essentie van het begrotingsadvies van juli 2012.

1. Structureel begrotingsbeleid aan de hand van voorbeelden

Een goed begrotingsbeleid vanuit structureel perspectief betekent dat er een evenwicht gezocht wordt tussen de huidige én de toekomstige budgettaire noden. De begrotingsadviezen die de SERV de voorbije jaren formuleerde, werden steeds opgesteld met deze evenwichtsoefening in het achterhoofd.

Het jaarlijks aanhouden van een begrotingsevenwicht biedt hiervoor onvoldoende garanties. Zoals de term het aangeeft is een evenwichtsbegroting er in eerste instantie op

gericht om een evenwicht te bewerkstelligen tussen de ontvangsten en uitgaven van een bepaald jaar. In welke mate dit tegemoet komt aan de toekomstige of zelfs aan de huidige noden is niet de grootste prioriteit van een evenwichtsbegroting. Dat betekent dat de uitgavendynamiek en beleidsmogelijkheden van het ene op het andere jaar aanzienlijk kunnen schommelen. Bij het aanhouden van een evenwichtsbegroting is de kans groot dat er weinig mogelijkheden zijn om de economie te ondersteunen op het moment dat deze ondersteuning juist van belang is, namelijk in periodes van laagconjunctuur. Daarnaast laat een evenwichtsbegroting toe dat inspanningen doorgeschoven worden naar een volgend jaar doordat er eenmalige maatregelen genomen worden die de beleidsruimte van het volgend jaar beperken. Tenslotte biedt een evenwichtsbegroting helemaal geen garanties dat er voldoende voorbereidingen getroffen worden voor toekomstige uitdagingen. Indien die uitdaging zich voor doet kan dat een aanzienlijke budgettaire schok tot gevolg hebben.

Dit alles is volgens de SERV geen toonbeeld van goed begrotingsbeleid en verhoogt het risico op een stop-and-go beleid dat leidt tot gebrek aan een stabiel toekomstperspectief.

Bij een structureel begrotingsbeleid verkleinen deze risico's doordat er bewust rekening gehouden wordt met de huidige én toekomstige beleidsmogelijkheden. Dit betekent dat de uitgavendynamiek in een bepaald jaar niet enkel in functie staat van de ontvangsten van het begrotingsjaar zelf (zoals het geval is bij een evenwichtsbegroting), maar ook in functie van toekomstige ontvangsten en uitdagingen. Een structureel begrotingsbeleid tekent een gelijkmatig uitgavenpad uit, dat ook kan aangehouden worden op het moment dat de budgettaire uitdagingen en de bijhorende budgettaire schok zich voordoen. Aangezien hierdoor de beleidsmogelijkheden waarover de regering in de toekomst zal beschikken gelijkaardig zijn aan de huidige beleidsmogelijkheden, is er een evenwicht tussen de huidige en toekomstige noden, ook wanneer de conjunctuur schommelt of op het moment dat de toekomstige uitdagingen zich realiseren.

In vergelijking met het aanhouden van een nominaal evenwicht, corrigeert een structureel begrotingsbeleid volgende 3 factoren:

- de conjunctuur
- eenmalige ontvangsten (of eenmalige afname van uitgaven)
- toekomstige uitdagingen.

Dit zijn de drie belangrijkste factoren die aanleiding kunnen geven tot een verschil in uitgavendynamiek van het ene jaar op het andere. Om deze uitgavendynamiek zo gelijkmatig mogelijk te laten verlopen, moeten hiervoor correcties toegepast worden.

De correctie voor de **conjuncturele schommelingen** is in een structureel begrotingsbeleid een evidentie. De Vlaamse ontvangsten zijn in belangrijke mate afhankelijk van de schommelende economische groei. Een begrotingsbeleid dat jaar na jaar een evenwicht nastreeft heeft tot gevolg dat de wisselende ontvangstendynamiek zich rechtstreeks vertaalt in schommelingen van de uitgavendynamiek. Bij beperkte of negatieve economische groei zal ook de uitgavengroei beperkt of negatief zijn en dus ook de beleidsmogelijkheden. Bij een sterke economische groei is deze beleidsruimte weer relatief groot. Dit versterkt niet enkel het cyclisch effect van de economie, maar heeft onvermijdelijk een stop-and-go effect tot gevolg. Hierdoor is de kans reëel dat bepaalde nieuwe initiatieven het jaar erna al moeten geschrapt of bijgesteld worden, louter

omwille van budgettaire redenen. Bij een structureel begrotingsbeleid zoals de SERV naar voor schuift, kunnen de uitgaven veel meer gelijkmatig evolueren. Hierdoor is ook de jaarlijkse beleidsruimte min of meer stabiel en voorspelbaar, en kan men meer rechtszekerheid bieden in verband met verbintenissen die de Vlaamse Regering aangaat.

Tabel 16: Vereenvoudigd voorbeeld van conjuncturele correctie

	jaar 1	jaar 2	jaar 3	jaar 4
ontvangstengroei (1)	500	1250	1250	1000
uitgaven bij CB (2)	750	750	750	750
uitgavendynamiek evenwicht (3 = 1)	500	1250	1250	1000
uitgavendynamiek structureel (4 = μ van 1)	1000	1000	1000	1000
netto-beleidsruimte Evenwicht (5 = 3 - 2)	-250	500	500	250
netto-beleidsruimte structureel (6 = 4 - 3)	250	250	250	250
saldo bij evenwicht (7 = 1 - 3)	0	0	0	0
saldo structureel (8 = 1 - 4)	-500	250	250	0
schuld bij evenwicht	600	600	600	600
schuld bij structureel	1100	850	600	600

In bovenstaand hypothetisch voorbeeld gaan we uit van een conjuncturele cyclus waarbij in het eerste jaar de groei beperkt is, de twee volgende jaren de economische groei relatief sterk is, om dan in het vierde jaar weer terug te komen op zijn normale niveau. In dit vereenvoudigd voorbeeld veronderstellen we een rechtlijnig verband tussen de economische groei en de ontvangsten. De ontvangsten nemen dan in het eerste jaar toe met 500 om vervolgens twee jaren achter elkaar toe te nemen met 1.250 en tenslotte in het vierde jaar toe te nemen met 1.000 (zie lijn 1).

Daartegenover staat een uitgavengroei bij ongewijzigd beleid dat jaar na jaar identiek is, namelijk 750 (zie lijn 2).

In een evenwichtsbegroting is de uitgavengroei jaar op jaar gelijk aan de ontvangstengroei van dat jaar (zie lijn 3). Dit betekent dat de uitgavendynamiek net zoals de ontvangsten onderhevig is aan de conjuncturele schommelingen.

In een structureel begrotingsbeleid gaan we uit van de gemiddelde ontvangstengroei om de uitgavengroei te bepalen. Aangezien de ontvangsten gemiddeld met 1000 toenemen, kunnen de uitgaven elk jaar eveneens toenemen met 1.000 (zie lijn 4). De essentie van een structureel begrotingsbeleid is dat de uitgavendynamiek gelijkmatig kan verlopen en dat de totale uitgavendynamiek over het geheel van de beschouwde periode niet groter is dan bij een evenwichtsbegroting. Een structureel begrotingsbeleid is dus niet een beleid dat in zijn totaliteit meer of minder beleidsmogelijkheden biedt dan bij een evenwichtsbegroting, maar wel een meer gelijkmatige spreiding van die beleidsmogelijkheden. De gecumuleerde uitgavengroei is op het einde van de periode zowel bij een evenwichtsbegroting als bij een structureel begrotingsbeleid iden-

tiek, namelijk 4.000 hoger dan in het eerste jaar.

De verschillen in toelaatbare uitgaven volgens een evenwichtsbegroting enerzijds en een structureel begrotingsbeleid anderzijds, vertaalt zich naar een verschillende netto-beleidsruimte. Bij een evenwichtsbegroting (lijn 5) zullen er in het eerste jaar ingrepen moeten gebeuren voor 250 om de begroting in evenwicht te houden (extra ontvangsten of besparingen bij de uitgaven). De twee volgende jaren is de netto-beleidsruimte 500, om vervolgens in het laatste jaar nog over een netto-beleidsruimte van 250 te beschikken.

Bij een structureel begrotingsbeleid (lijn 6) kunnen de uitgaven toenemen met de normale groei van de ontvangsten, wat in dit voorbeeld 1000 is. Aangezien de uitgavendynamiek bij constant beleid jaarlijks 750 bedraagt, zal er elk jaar een netto-beleidsruimte van 250 zijn. De globale netto-beleidsruimte is dus identiek aan die van een evenwichtsbegroting, namelijk 1000 over het geheel van de 4 jaren. In het geval van een structureel begrotingsbeleid wordt die beleidsruimte gelijkmatig verspreid.

Wat het saldo betreft, is er bij een evenwichtsbegroting jaar na jaar een evenwicht (lijn 7), terwijl er bij een structureel begrotingsbeleid (lijn 8) in het eerste jaar een tekort van 500 is, de komende twee jaren een overschot van 250 te verwachten is, om in het laatste jaar ook een evenwicht te realiseren. Deze verschillende evolutie van het saldo resulteert ook in een verschillende evolutie van de schuld, maar op het einde van de 4 jaren is de schuld in beide gevallen identiek, namelijk 600.

Een tweede correctie betreft de **eenmalige factoren**. Zowel aan ontvangsten- als aan uitgavenzijde kunnen er zich eenmalige gebeurtenissen voordoen. Daarbij kan het zowel gaan om een eenmalige toename als een eenmalige afname.

Aan ontvangstenzijde kan het gaan om een eenmalig effect van een fiscale maatregel of een belangrijke verkoop van activa die voor eenmalige ontvangsten zorgt of voor een eenmalige minderontvangst. Aan uitgavenzijde kan het gaan om een eenmalige investeringsimpuls, een eenmalige besparing of een eenmalige vermindering van een krediet bij ongewijzigd beleid.

Indien aan deze eenmalige factoren onvoldoende aandacht wordt besteed, verhoogt het risico op sterke schommelingen van de beleidsruimte. Dit is met name het geval wanneer eenmalige ontvangsten (of de eenmalige vermindering van de uitgaven²²) aangewend worden voor weerkerende uitgaven. Op het moment dat de eenmalige of tijdelijke ontvangsten wegvallen, kan dit niet opgevangen worden door een vermindering van eenmalige uitgaven. De ontvangsten nemen af terwijl de uitgaven ongewijzigd blijven, met een vermindering van de beleidsruimte tot gevolg.

²² Het effect van een eenmalige vermindering van uitgaven (zowel bij ongewijzigd beleid als door een ingreep) is vanuit structureel perspectief identiek aan een het effect van eenmalige ontvangsten. In wat volgt kan men dus de term "eenmalige ontvangsten" ook lezen als een "eenmalige vermindering van de uitgaven".

Vandaar dat een structureel begrotingsbeleid inhoudt dat eenmalige of tijdelijke ontvangsten enkel aangewend kunnen worden voor eenmalige of tijdelijke uitgaven²³. Voor de eenmalige vermindering van uitgaven geldt een gelijkaardige redenering, deze zijn enkel te verantwoorden als tegenhanger van een eenmalige tegenvaller aan ontvangstenzijde. Tenslotte is het ook mogelijk dat de eenmalige ontvangsten niet aangewend worden, waardoor het saldo verbetert. De essentie is dat een eenmalige toename van de beleidsruimte (door eenmalige ontvangst of eenmalige vermindering aan uitgavenzijde) niet kan ingevuld worden met weerkerende uitgaven indien men een structureel gezond begrotingsbeleid beoogt. Het gaat dus om een beperking van de aanwending van deze extra beleidsruimte in vergelijking met een evenwichtsbegroting.

De achterliggende redenering is dat hierdoor gegarandeerd kan worden dat de aanwending van eenmalige ontvangsten neutraal is voor de toelaatbare uitgavendynamiek van de overige uitgaven.

Ook dit kan verduidelijkt worden aan de hand van een vereenvoudigd voorbeeld.

Tabel 17: Vereenvoudigd voorbeeld voor aanwending eenmalige ontvangsten

	jaar 1	jaar 2	jaar 3	jaar 4
(1) ontvangstengroei ($= 1a + 1b$)	500	1250	1750	500
(1a) waarvan weerkerend	500	1250	1250	1000
(1b) waarvan eenmalig	0	0	500	-500
(2) uitgaven bij CB indien enkel weerkerend (2a)	750	750	750	750
(3) uitgaven bij CB indien eenmalige ontv = eenmalig uitg (2b)	750	750	750	250
(4) uitgavendynamiek evenwicht ($= 1$)	500	1250	1750	500
(5) uitgavendynamiek structureel ($= 5a + 5b$)	1000	1000	1500	500
(5a) waarvan weerkerende uitgaven ($= \mu$ van 1)	1000	1000	1000	1000
(5b) waarvan eenmalige uitgaven ($= 1b$)	0	0	500	-500
(6) netto-beleidsruimte Evenwicht ($= 4 - 2$)	-250	500	1000	-250
(7) netto-beleidsruimte structureel ($= 5 - 2$)	250	250	750	250
(8) saldo bij evenwicht ($= 1 - 4$)	0	0	0	0
(9) saldo structureel ($= 1 - 6$)	-500	250	250	0

We vertrekken van dezelfde gegevens als in het voorgaande voorbeeld. Alleen is er in het derde jaar een eenmalige ontvangst waardoor het conjuncturele effect nog versterkt wordt.

²³ De verrekeningen die gebeuren omwille van de bijzondere financieringswet zijn eenmalige factoren die niet aangewend kunnen worden voor uitgaven, zelfs geen eenmalige uitgaven. De reden hiervoor is dat de verrekening nu eens positief dan weer negatief kan zijn. Een positieve verrekening dient in een structureel begrotingsbeleid dan ook beschouwd te worden als een reservering voor een toekomstige negatieve verrekening. Deze verrekening kan dan ook het best naar analogie met de conjuncturele correcties gecorrigeerd worden: een positieve verrekening dient gereserveerd te worden voor toekomstige negatieve verrekeningen.

Wat de uitgavendynamiek betreft moet er in dit voorbeeld een onderscheid gemaakt worden tussen de uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid vanuit de logica van een evenwichtsbegroting enerzijds en anderzijds de uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid die vanuit structureel perspectief toelaatbaar is. In het eerste geval (evenwichtsbegroting) worden alle ontvangsten, dus ook de eenmalige, aangewend voor weerkerende uitgaven (lijn 2). Hoewel de eenmalige ontvangsten in een evenwichtsbegroting niet per definitie volledig uitgegeven worden voor recurrente uitgaven, gaan we in dit vereenvoudigd voorbeeld hier wel van uit. Bovendien gaan we uit van de hypothese dat de aanwending van de eenmalige ontvangsten voor weerkerende uitgaven geen impact heeft op de uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid, die blijft ongewijzigd op 750²⁴.

In het tweede geval (structureel begrotingsbeleid) worden de eenmalige ontvangsten enkel aangewend voor eenmalige uitgaven (lijn 3). Dit geeft een andere uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid. De uitgavendynamiek van de overige uitgaven blijft 750 in het laatste jaar, net zoals de voorgaande jaren. Maar aangezien in dat jaar voor 500 eenmalige uitgaven van jaar 3 wegvallen, is de totale uitgavendynamiek beperkt tot 250.

De uitgavendynamiek bij een evenwichtsbegroting wordt weergegeven in lijn 4. Net zoals in het voorgaande voorbeeld is de uitgavendynamiek identiek aan de ontvangstendynamiek. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen eenmalige of weerkerende ontvangsten, alle ontvangsten worden per hypothese aangewend voor weerkerende uitgaven. De schommelingen in uitgavendynamiek die zich voordoen omwille van de conjuncturele schommelingen worden in jaar 3 en 4 nog versterkt door de eenmalige ontvangsten. Daardoor ontstaat er een zeer groot verschil tussen de uitgavendynamiek in die twee jaren, namelijk 1750 in jaar 3 en 500 in jaar 4.

Zoals aangegeven in het voorbeeld van de conjunctuurcorrectie, wordt bij een structureel begrotingsbeleid de dynamiek van de weerkerende uitgaven bepaald door de gemiddelde ontvangstendynamiek (lijn 5a). Net zoals in het eerste voorbeeld nemen de weerkerende uitgaven jaarlijks toe met 1000.

Omwille van de eenmalige ontvangst in jaar 3, is er ruimte voor eenmalige uitgaven in dat jaar. Aangezien het om eenmalige uitgaven gaat, verdwijnen deze uitgaven in jaar 4 (lijn 5 b).

De combinatie van de toelaatbare dynamiek voor de weerkerende uitgaven en de eenmalige uitgaven, leidt tot een stijging in jaar 3 en een daling in jaar 4 (zie lijn 5). Belangrijk hierbij is wel dat de toelaatbare uitgavendynamiek voor weerkerende uitgaven ongewijzigd blijft.

Hoewel de evolutie van de uitgaven over de jaren heen verschilt, liggen de uitgaven in het laatste jaar zowel bij een evenwichtsbegroting als bij een structureel begrotingsbeleid 4000 hoger dan in het eerste jaar.

De impact van deze eenmalige ontvangsten op de netto-beleidsruimte is weergegeven in lijnen 6 (evenwichtsbegroting) en 7 (structureel begrotingsbeleid).

²⁴ In een meer realistisch scenario zouden we moeten veronderstellen dat hierdoor de uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid in jaar 4 iets hoger zou liggen, bijvoorbeeld door de impact van inflatie op de nieuwe weerkerende uitgaven. Daar maken we abstractie van.

Bij een evenwichtsbegroting worden de conjuncturele schommelingen nog versterkt. Na een negatieve beleidsruimte in het eerste jaar is er zowel in het tweede als in het derde jaar een relatief omvangrijke netto-beleidsruimte, maar wordt men in het laatste jaar weer geconfronteerd met een negatieve netto-beleidsruimte.

Bij een structureel begrotingsbeleid is er in het derde jaar ook een aanzienlijke toename van de netto-beleidsruimte, maar dit gaat niet ten koste van de beleidsruimte in het laatste jaar. Door de eenmalige ontvangsten integraal aan te wenden voor eenmalige uitgaven, nemen de beleidsmogelijkheden toe in jaar 3, zonder dat dit ten koste gaat van de normale beleidsmogelijkheden in het jaar erna. Bij een structureel begrotingsbeleid is het bovendien mogelijk om de extra beleidsruimte van jaar 3 niet aan te wenden. De keuze tussen eenmalige uitgaven of niet-aanwenden van deze ontvangsten is een politieke keuze. Een structureel begrotingsbeleid impliceert enkel dat deze eenmalige ontvangsten niet aangewend worden voor weerkerende uitgaven.

Een belangrijke vaststelling is ook dat de gecumuleerde netto-beleidsruimte in dit voorbeeld bij een evenwichtsbegroting 950 bedraagt, terwijl dit bij een structureel begrotingsbeleid 1500 is. Zoals reeds aangegeven bij de bespreking van lijn 4 en 5 heeft dit niet te maken met een verschillende evolutie van de globale uitgaven. Zowel bij een evenwichtsbegroting als bij een structureel begrotingsbeleid nemen deze toe met 4000. Maar door de eenmalige ontvangsten aan te wenden voor recurrente uitgaven wordt de beleidsruimte van de volgende jaren negatief beïnvloed, terwijl dit niet het geval is in een structureel begrotingsbeleid.

Om zich structureel voor te bereiden op **toekomstige uitdagingen** is een derde correctie nodig. Deze uitdagingen kunnen zowel het gevolg zijn van interne afspraken (bijvoorbeeld de schuldafbouw zoals voorzien in Pact 2020) of externe factoren (bijvoorbeeld de sanering van Belgische overheidsfinanciën of de vergrijzing en de bijhorende lastenverschuiving van het federale naar het Vlaamse niveau). Bij een structureel begrotingsbeleid is het belangrijk dat er nu al rekening gehouden wordt met toekomstige uitdagingen. Indien dat niet gebeurt, wordt de beleidsruimte niet gelijkmatig verdeeld over de verschillende jaren, met een stop-and-go beleid als gevolg. Dit heeft als gevolg dat er geen evenwicht nagestreefd wordt tussen de huidige en toekomstige noden.

Tabel 18: Vereenvoudigd voorbeeld van inspanning voor toekomstige uitdaging

	jaar 1	jaar 2	jaar 3	jaar 4
(1) ontvangstengroei	500	1250	1250	1000
(2) uitgaven bij CB	750	750	750	750
(3) toekomstige uitdaging (TU)				600
(4) uitgavendynamiek evenwicht excl TU (= 1)	500	1250	1250	1000
(5) uitgavendynamiek structureel excl TU (= μ van 1)	1000	1000	1000	1000
(6) inspanning op jaar van TU (= 3)	0	0	0	600
(7) gelijkmatig spreiden van inspanning TU (= μ van 3)	150	150	150	150
(8) uitgavendynamiek evenwicht incl TU (= 4 - 6)	500	1250	1250	400
(9) uitgavendynamiek structureel incl TU (= 5 - 7)	850	850	850	850
(10) netto-beleidsruimte Evenwicht (= 8 - 2)	-250	500	500	-350
(11) netto-beleidsruimte structureel (= 9 - 2)	100	100	100	100
(12) saldo bij evenwicht (= 1 - 8)	0	0	0	600
(13) saldo structureel (= 1 - 9)	-350	400	400	150

Op basis van het voorbeeld dat uitgewerkt werd voor de conjuncturele correctie, kunnen we aangeven hoe deze toekomstige uitdagingen in een structureel begrotingsbeleid voorbereid kunnen worden. We vertrekken van exact dezelfde gegevens als in het eerste voorbeeld. Het enige verschil is dat de overheid in jaar 4 geconfronteerd wordt met een toekomstige uitdaging van 600. Per hypothese gaan we er van uit dat de extra uitgaven moeten ingeschreven worden zonder dat hiertegenover extra ontvangsten staan. Dit zou een budgettaire schok van 600 geven in jaar 4.

Net zoals in het eerste voorbeeld vertrekken we van de ontvangstengroei en een uitgavendynamiek bij constant beleid (respectievelijk lijn 1 en 2). Specifiek voor dit voorbeeld is er in jaar 4 een extra uitgave van 600 (de redenering wijzigt niet indien het zou gaan om de noodzaak van een overschot van 600 voor de afbouw van de schuld).

In eerste instantie bepalen we de toelaatbare uitgavendynamiek, exclusief de toekomstige uitdaging (lijn 4 en 5). Aangezien hier enkel voor de conjuncturele cyclus gecorrigeerd wordt, geeft dit identieke resultaten als in het eerste voorbeeld.

Lijn 6 en 7 geven aan hoe de toekomstige uitdaging verwerkt wordt bij een evenwichtsbegroting enerzijds en in een structureel begrotingsbeleid anderzijds. In dit voorbeeld gaan we ervan uit dat de budgettaire schok bij een evenwichtsbegroting volledig ten laste valt van het jaar waarin de schok zich voordoet, namelijk het laatste jaar (lijn 6).

Bij een structureel begrotingsbeleid moet deze inspanning gelijkmatig verdeeld worden over de 4 jaren. Dit betekent een jaarlijkse inspanning van 150 (lijn 7).

Bij een evenwichtsbegroting wordt de uitgavendynamiek enkel in het jaar waarin de budgettaire schok zich voordoet verminderd (lijn 8). Dit betekent dat de schommelin-

gen van de uitgavendynamiek die het gevolg waren van de conjuncturele schommelingen zich nog versterken, althans in het laatste jaar.

In een structureel begrotingsbeleid daarentegen houdt een gelijkmatige spreiding van de inspanning in dat de toelaatbare uitgavendynamiek (exclusief toekomstige uitdagingen) vermindert met de jaarlijkse inspanning van 150 (lijn 9). Hierdoor vermindert de jaarlijkse uitgavendynamiek, maar is er geen sprake van schommelingen. De toelaatbare uitgavendynamiek, inclusief toekomstige uitdagingen is identiek in alle jaren.

Als gevolg hiervan schommelt de netto-beleidsruimte aanzienlijk bij het aanhouden van een evenwichtsbegroting (lijn 10). Bij een structureel begrotingsbeleid is de jaarlijkse netto-beleidsruimte jaar na jaar gelijk (lijn 11). Het feit dat de netto-beleidsruimte gelijk blijft in alle jaren betekent dat er een evenwicht is tussen het belang dat wordt gehecht aan de huidige en toekomstige noden. In dit voorbeeld wordt er bij een evenwichtsbegroting wordt er minder waarde gehecht aan de noden in het jaar dat de budgettaire schok zich voordoet, aangezien in dat jaar de netto-beleidsruimte merkkelijk kleiner is dan in de voorgaande jaren.

Lijn 12 geeft aan dat bij een evenwichtsbegroting elk jaar een evenwicht bereikt wordt. In jaar 4 is er wel een overschot vereist van 600 om de budgettaire schok op te vangen.

Bij een structureel begrotingsbeleid schommelt het saldo jaarlijks aanzienlijk (lijn 13), maar bedraagt het gecumuleerde saldo in jaar 4 ook 600, net zoals bij een evenwichtsbegroting. Dit voorbeeld geeft ook aan dat er een inspanning kan geleverd worden voor de toekomstige uitdagingen zonder dat er overschotten moeten opgebouwd worden in elk jaar. Zo wordt er in jaar 1 effectief een inspanning voor de toekomstige uitdagingen geleverd van 150, terwijl er een begrotingstekort van 350 is. Dit komt doordat de correctie die moet gebeuren om de conjuncturele schommelingen op te vangen, groter is dan de inspanning die moet geleverd worden in functie van de toekomstige uitdaging.

Hoewel het om drie verschillende correcties gaat, is de achterliggende redenering identiek. In de mate dat de huidige beleidsruimte groter is dan de beleidsruimte die de volgende jaren verwacht wordt (door conjunctuur, eenmalige factoren of toekomstige uitdagingen), is het belangrijk dat de aanwending van de huidige beleidsruimte beperkt wordt door een begrotingsoverschot te realiseren. Omgekeerd geldt natuurlijk ook dat in de mate dat de beleidsruimte kleiner is dan de beleidsruimte die men de volgende jaren kan verwachten, de beleidsruimte groter mag zijn met een toelaatbaar tekort als gevolg.

Zoals ook aangegeven in de voorbeelden, betekent een inspanning in functie van de toekomstige uitdagingen niet per definitie dat er elk jaar overschotten moeten geboekt worden. De combinatie van een economische laagconjunctuur (toelaatbaar tekort) met toekomstige uitdagingen (vereist overschot) kan, afhankelijk van de concrete situatie, een toelaatbaar tekort dan wel een vereist overschot tot gevolg hebben. Indien de conjuncturele correctie groter is dan de correctie die nodig is voor de toekomstige uitdagingen, zal er een toelaatbaar tekort zijn. Zoniet is het wenselijk dat er een begrotingsoverschot is, ondanks de minder gunstig economische omstandigheden.

De begrotingsnorm die de SERV de voorbije jaren uitwerkte, laat toe om op basis van deze drie correcties een zo goed mogelijk evenwicht te bereiken tussen de huidige

noden en de toekomstige uitdagingen. Concreet bepaalt de structurele norm een toelaatbaar groeipad voor de primaire uitgaven dat aangehouden kan worden ondanks een schommelende conjunctuur en/of budgettaire schokken. Dit brengt met zich mee dat de weerkerende uitgaven jaar na jaar zo gelijkmatig mogelijk kunnen evolueren, zonder de gezondheid van de overheidsfinanciën op termijn in het gedrang te brengen. De netto-beleidsruimte van een bepaald jaar wordt dus gemaximaliseerd zonder dat dit ten koste gaat van de toekomstige beleidsruimte.

2. Advies over de begroting 2013

Bij de opmaak van het begrotingsadvies in juli 2012 was er helemaal geen duidelijkheid over de budgettaire impact van de belangrijkste budgettaire uitdaging. Aangezien het echter aannemelijk was dat de invoering van de nieuwe financieringswet een budgettaire schok teweeg zal brengen voor de deelgebieden, vond de SERV het wel belangrijk dat er reeds een inspanning geleverd zou worden in 2013 met het oog op die toekomstige uitdagingen. Rekening houdend met de minder gunstige economische omstandigheden waarop de SERV zich baseerde in juli 2012, zou er reeds een inspanning geleverd worden door het inschrijven van een evenwichtsbegroting. De economische groeivoorzichten voor 2013 lagen immers onder de normale groeivoorzichten. In de mate dat het behoud van een evenwichtsbegroting in 2013 gepaard zou gaan met een positieve netto-beleidsruimte, kon deze netto-beleidsruimte volgens de SERV enkel aangewend worden in voorbereiding op de toekomstige uitdagingen. Concreet kon dit gebeuren door het inschrijven van een provisie voor de responsabiliseringsbijdrage en/of een provisie voor de fantoombevoegdheden.

Daarnaast ging de SERV ook specifiek in op de eenmalige ontvangsten. Om te vermijden dat de netto-beleidsruimte van 2014 ingeperkt zou worden omwille van eenmalige factoren, gaf de SERV ook aan dat er voldoende eenmalige uitgaven moesten opgenomen worden in de begroting 2013. Zoniet zouden de inspanningen (gedeeltelijk) doorgeschoven worden naar 2014.

2.1. Onduidelijkheid over toekomstige uitdaging

Een structureel begrotingsbeleid houdt in dat de inspanningen voor de toekomstige uitdagingen gelijkmatig verspreid worden. Om de toelaatbare uitgavendynamiek te bepalen die hiermee rekening houdt moet men echter voldoende informatie hebben over de budgettaire impact van de belangrijke toekomstige uitdagingen. Hoewel er ook nog andere toekomstige uitdagingen zijn, is de inspanning die van de deelgebieden gevraagd zal worden voor de sanering van de Belgische overheidsfinanciën, veruit de belangrijkste uitdaging op korte en middellange termijn.

Het is echter niet duidelijk hoe groot de inspanning zal zijn die de federale overheid van Vlaanderen zal vragen. De logica die de HRF uitgewerkt heeft in zijn advies van maart 2012, en waarnaar ook expliciet verwezen werd in het laatste stabiliteitsprogramma, brengt met zich mee dat de totaliteit van gemeenschappen en gewesten maximaal een inspanning van ongeveer 1% van het bbp zal moeten leveren. Vertaald naar Vlaande-

ren (inclusief de lokale overheden), raamde de SERV dat bedrag op een maximale inspanning van € 2,4 mld in juli. Indien de lokale overheden in functie van hun aandeel in de overheidsuitgaven een inspanning zouden moeten leveren, zou de maximale inspanning voor de Vlaamse Gemeenschap ongeveer € 1,5 mld bedragen (rekening houdend met een aandeel van de lokale overheden van 40% in de totale overheidsuitgaven van entiteit II). Aangezien het niet duidelijk is of er ook aan de lokale overheden extra inspanningen gevraagd zullen worden, kon de maximale inspanning voor Vlaanderen op € 2,4 mld geraamd worden op basis van de informatie die beschikbaar was in juli 2012. Afhankelijk van de onderhandelingen die nog moeten gevoerd worden, kan deze inspanning ook lager of hoger zijn. Aangezien het nog niet vast staat welke inspanning Vlaanderen zal moeten leveren, kon de SERV geen toelaatbaar uitgavenpad uittekenen vanuit structureel perspectief.

Het feit dat er bij begrotingsopmaak hierover nog geen duidelijkheid zou zijn, was voor de SERV echter geen aanleiding om te stellen dat er geen inspanning moest gebeuren voor de te verwachten budgettaire schok in 2015.

2.2. Voorbereiden op toekomstige uitdagingen door evenwichtsbegroting

Een structureel begrotingsbeleid betekent dat het afstemmen van de uitgaven op de beschikbare ontvangsten (= evenwichtsbegroting) niet wenselijk is. Afhankelijk van de omstandigheden (conjunctuur en toekomstige uitdagingen) leidt dit immers tot een uitgavendynamiek die op termijn niet houdbaar is, of tot een uitgavendynamiek die lager is dan de uitgavendynamiek die de volgende jaren mogelijk is zonder de overheidsfinanciën in gevaar te brengen. In het eerste geval wordt er meer beleidsruimte voorbestemd voor de huidige noden dan voor de toekomstige noden en in het tweede geval gebeurt juist het omgekeerde.

Toch heeft de SERV in zijn begrotingsadvies van juli aangegeven dat het opstellen van een evenwichtsbegroting in 2013 in overeenstemming zou kunnen zijn met een structureel begrotingsbeleid. De economische vooruitzichten gaven aan dat de ontvangstendynamiek in 2013 lager zouden zijn dan de normale ontvangstendynamiek die de komende jaren verwacht kon worden. Vanuit structureel perspectief is het in die omstandigheden wenselijk om een conjuncturele correctie toe te passen om de uitgaven in 2013 sterker te laten groeien dan de ontvangsten. Het gevolg hiervan is dat er een toelaatbaar tekort zou zijn in 2013, tenminste indien men geen rekening hield met de toekomstige uitdagingen. Door toch een begroting in evenwicht in te dienen zou er dus een inspanning geleverd worden met het oog op de toekomstige uitdagingen.

Aangezien de economische ramingen waar de SERV in juli van uitging nog relatief gunstig waren (een economische groei van 1,3% in 2013 ten opzichte van een normale economische groei die op dat moment op 1,7% geraamd werd²⁵), zou het verschil met de normale uitgavendynamiek relatief beperkt zijn. Hierdoor was de kans groot was dat

²⁵ De economische vooruitzichten 2012-2017 die het Federaal Planbureau (FPB) op 14 mei 2012 publiceerde, gingen uit van een economische groei van 1,4% in 2013 en een gemiddelde groei op 10 jaar die iets hoger lag van 1,7%. De SERV-ramingen lagen hier iets onder voor 2013.

Vlaanderen een te kleine inspanning zou leveren in 2013, zeker indien de groeivoorzichten voor 2013 nog zouden verbeteren.

Daarom voorzag de SERV dat er nog een bijkomende inspanning zou moeten geleverd worden voor zover er nog netto-beleidsruimte zou zijn. Het advies van de SERV hield in dat deze netto-beleidsruimte enkel aan te wenden met het oog op de toekomstige uitdagingen. Concreet stelde de SERV voor deze beleidsruimte enkel aan te wenden voor een provisie voor de responsabiliseringsbijdrage voor pensioenen en/of voor de fantoombevoegdheden. Het inschrijven van deze provisies in de begroting 2013 moet immers beschouwd worden als een voorbereiding op de toekomstige uitdagingen. Het laatste advies van de Hoge Raad van Financiën (HFR) over het stabiliteitsprogramma²⁶ geeft duidelijk aan dat de maximale inspanning die de deelgebieden zouden moeten leveren tegen 2015 verminderd moeten worden met de mate waarin ze extra uitgaven voorzien hebben voor de responsabiliseringsbijdrage voor de overheidspensioenen. Anderzijds ging de HRF er voor de berekening van de maximale inspanning van uit dat de fantoombevoegdheden zouden overgeheveld worden naar de deelgebieden. Het voorzien van een responsabiliseringsbijdrage en een provisie voor fantoombevoegdheden moet dus beschouwd worden als een inspanning in voorbereiding op de toekomstige uitdaging om de Belgische overheidsfinanciën in evenwicht te brengen.

De SERV sprak zich niet expliciet uit over de hypothese dat er negatieve netto-beleidsruimte was. De logica van het advies was wel dat de Vlaamse overheid in dat geval een tekort mocht hebben dat overeenstemde met de provisie voor de responsabiliseringsbijdrage en/of voor de fantoombevoegdheden. De redenering hierbij is dat de negatieve netto-beleidsruimte het gevolg zou zijn van een meer ongunstige groeiprognoze voor 2013 dan de hypothese die de SERV hanteerde in juli (1,3%). In dat geval zou er immers al een grotere inspanning geleverd worden door een evenwichtsbegroting te voorzien en was het voor de SERV niet noodzakelijk om hierbovenop nog een extra inspanning te leveren door deze provisies in te schrijven binnen een evenwichtsbegroting.

2.3. Inspanningen niet doorschuiven naar 2014

Een structureel begrotingsbeleid maakt een duidelijk onderscheid tussen eenmalige ontvangsten en de overige ontvangsten. Om te vermijden dat de beleidsruimte omwille van de eenmalige factoren te veel zou schommelen, brengt een structureel begrotingsbeleid met zich mee dat eenmalige ontvangsten niet voor weerkerende uitgaven aangewend kunnen worden. Eenzelfde redenering geldt voor een eenmalige vermindering van de uitgaven in 2013. In de mate dat de beleidsruimte die hierdoor vrijkomt opgevuld wordt met weerkerende uitgaven opgevuld wordt, heeft dit een negatief effect op de beleidsruimte van 2014.

Dit vormde voor de SERV een belangrijke randvoorwaarde om te kunnen instemmen met een evenwichtsbegroting in 2013. Indien hier niet aan wordt voldaan, wordt een deel van de inspanningen immers doorgeschoven naar 2014. Om dit te vermijden is het aangewezen dat bij een evenwichtsbegroting voor elke eenmalige ontvangst (of

²⁶ HRF, maart 2012

daling van de uitgaven) een eenmalige uitgave opgenomen wordt in de begroting. De eenmalige ontvangsten van 2013 worden in belangrijke mate bepaald door het KBC-dividend waarvan men kan verwachten dat deze niet volledig zullen wegvallen in 2014 en ook in 2015 nog grotendeels kunnen ingeschreven worden. Daarom liet de SERV de mogelijkheid open dat € 100 mln van de KBC-dividenden toch voor weerkerende uitgaven mochten aangewend worden in 2013.

Voor de overige eenmalige ontvangsten die de Vlaamse Regering in de begroting 2013 inschrijft (en voor de eenmalige vermindering van de uitgaven), blijft de structurele benadering onverminderd van kracht: deze bijkomende eenmalige beleidsruimte mag niet aangewend worden voor weerkerende uitgaven.

3. Evaluatie van initiële begroting 2013 vanuit structureel perspectief

Zoals blijkt uit het voorgaande heeft de Vlaamse Regering inspanningen geleverd om een begroting in evenwicht te kunnen indienen. De vraag is echter of Vlaanderen ook vanuit structureel perspectief de gepaste inspanningen geleverd heeft.

De evaluatie van de initiële begroting gebeurt in eerste instantie aan de hand van de aanbevelingen die de SERV in juli formuleerde:

- Kwam de inspanning die in 2013 geleverd werd door het voorzien van een evenwichtsbegroting overeen met de inspanning die door de SERV gevraagd werd?
- Werden de inspanningen (gedeeltelijk) doorgeschoven naar 2014 (zie 2.3)

Hiermee is echter nog geen antwoord gegeven op de belangrijkste vraag vanuit structureel perspectief: heeft de Vlaamse Regering voldoende inspanningen geleverd in voorbereiding op de toekomstige uitdagingen? Dit komt aan bod in punt 3.3 van dit deel.

3.1. Meer inspanningen geleverd voor toekomstige uitdagingen

De eerste aanbeveling werd, zoals verwacht, opgevolgd: hoewel de economische groei waar de regering bij de begrotingsopmaak van uitging (0,7%) was, dus lager dan de normale economische groei die op dat ogenblik geraamd werd op 1,6%, werd een begroting in evenwicht opgesteld. Vanuit structureel perspectief bekeken is dat een inspanning. Indien er geen toekomstige uitdagingen zouden zijn, zou er vanuit structureel perspectief een sterkere uitgavendynamiek mogen zijn met een begrotingstekort tot gevolg (zie ook deel 1 van dit hoofdstuk). De beperking van de uitgavendynamiek met het oog op een begrotingsevenwicht is dus een structurele inspanning. Deze inspanning is bovendien groter dan wat de SERV in juli verwachtte (1,3% groei in 2013 versus 1,7% normale groei).

Onder meer omwille van de verslechterende economische vooruitzichten bleek bij begrotingsopmaak dat er geen netto-beleidsruimte beschikbaar was. In die omstandighe-

den betekende het SERV-advies dat het niet noodzakelijk was om binnen de beperkingen van een evenwichtsbegroting een provisie voor de responsabiliseringsbijdrage of fantoombevoegdheden in te schrijven. Toch heeft de Vlaamse Regering door besparingsmaatregelen extra beleidsruimte gecreëerd om een provisie van € 62 mln te kunnen inschrijven. Dit betekent dat er een inspanning geleverd werd die groter was dan deze gevraagd door de SERV.

3.2. Inspanning voor € 150 mln doorgeschoven naar 2014

Vanuit structureel perspectief is het belangrijk dat de eenmalige ontvangsten niet aangewend worden voor weerkerende uitgaven, zoniet verkleint de netto-beleidsruimte op het moment dat de eenmalige ontvangsten wegvallen. Daarnaast verkleint de beleidsruimte ook indien de beleidsruimte die ontstaat door een eenmalige daling van de uitgaven, ingevuld wordt met weerkerende uitgaven. Op die manier wordt (een deel van de) inspanning die in 2013 geleverd wordt om het evenwicht te bereiken, doorgeschoven naar 2014. Zoals ook aangegeven in het SERV-advies, is dit vanuit structureel perspectief niet wenselijk.

Deze aanbeveling van de SERV werd niet opgevolgd bij begrotingsopmaak. De vermindering van de eenmalige ontvangsten in 2013 wordt niet opgevangen door een gelijkaardige vermindering van de eenmalige uitgaven in 2014. Het negatief effect hiervan op de beleidsruimte van 2014 wordt nog versterkt doordat er in 2013 een aantal uitgaven eenmalig verminderen.

■ Eenmalige ontvangsten nemen af met € 109 mln in 2014

Aan ontvangstenzijde voorziet de initiële begroting 2013 voor € 358 mln eenmalige ontvangsten²⁷.

- | | |
|--------------------------------------|-----------|
| • KBC-dividend: | € 298 mln |
| • Versnelde inning successierechten: | € 40 mln |
| • Verkoop gronden aan Aquafin: | € 20 mln |

In 2014 zullen zowel de eenmalige extra ontvangsten voor de versnelde inning van de successierechten wegvallen (€ - 40 mln), als de eenmalige opbrengst omwille van het laatste luik van de verkoop van onroerende goederen aan Aquafin (€ - 20 mln).

Hoewel het niet zeker is dat de KBC-dividenden in 2013 en 2014 uitbetaald zullen worden, is het aannemelijk dat dit wel zal gebeuren. Een volledige afname met € 298 mln valt er dus niet te verwachten in 2014. Wel is het zo dat dit dividend in 2014 lager zal zijn dan dit jaar indien KBC een deel van haar schuld zou aflossen dit jaar. In de meerjarenraming gaat de Vlaamse Regering er van uit dat dit dividend in 2014 zal verminderen met € 8 mln. Zoals aangegeven in deel 7.1 van het eerste hoofdstuk, heeft KBC alvast de intentie geuit om in de eerste helft van 2013 een eerste terugbetaling te doen van € 1,166 mln, vermeerderd met de penalty fee. Aangezien het dividend van 2014 functie is van de gemiddelde uitstaande schuld die KBC nog had bij de Vlaamse over-

²⁷ Zie ook bij hoofdstuk 1.1 over de ontvangsten.

heid in 2013, zal dit een impact hebben op de hoogte van het dividend in 2014. Een terugbetaling midden 2013 zou bijvoorbeeld aanleiding geven tot een vermindering van het dividend met € 49 mln in 2014. Momenteel is dat de meest realistische raming.

Gecombineerd met het wegvallen van de overige eenmalige ontvangsten met € 60 mln, zou de beleidsruimte in 2014 met € 109 mln verminderen omwille van de vermindering van de eenmalige ontvangsten.

■ Eenmalige uitgaven verminderen met € 69 mln in 2014

In deel 5.3 van hoofdstuk 1 hebben we een analyse opgenomen van de impact van de eenmalige factoren aan uitgavenzijde op de netto-beleidsruimte van 2014. Hieruit blijkt dat de eenmalige uitgaven verminderen met € 69 mln. Voor meer toelichting hierover verwijzen we naar het eerste hoofdstuk. Dit compenseert gedeeltelijk de afname van de eenmalige ontvangsten. De combinatie van beide evoluties leidt tot een afname van de netto-beleidsruimte in 2014 met € 40 mln.

■ Eenmalige toename van kredieten bij ongewijzigd beleid (€ 110 mln)

Eveneens in deel 5.3 van het eerste hoofdstuk geven we aan dat de beleidsruimte in 2014 € 110 mln kleiner is dan gewoonlijk omdat de betalingen aan de waterdistributie-maatschappijen in 2013 € 110 mln lager zijn dan normaal. Doordat deze uitgaven weer opgenomen moeten worden in de begroting 2014, verkleint de netto-beleidsruimte met € 110 mln.

In het totaal neemt de netto-beleidsruimte in 2014 dus omwille van de eenmalige factoren af met € 150 mln (= - € 109 mln + € 69 mln - € 110 mln). Dit betekent dat € 150 mln van de inspanningen doorgeschoven zijn naar 2014, wat niet overeenstemt met een structureel gezond begrotingsbeleid zoals gewenst door de SERV.

3.3. Voldoende inspanningen in voorbereiding van toekomstige uitdagingen?

Uit het voorgaande blijkt dat de Vlaamse Regering deels gevolg heeft gegeven aan de aanbevelingen van de SERV, deels niet. De cruciale vraag voor de evaluatie van de begroting 2013 vanuit structureel perspectief is daarmee echter nog niet beantwoord. Levert de Vlaamse overheid in 2013 voldoende inspanningen in voorbereiding op de toekomstige uitdagingen? Het antwoord is ja indien Vlaanderen zich voorbereid op de toekomstige uitdagingen zonder dat de uitgavendynamiek de volgende jaren moet verkleinen in vergelijking met de huidige uitgavendynamiek, ook niet op het moment dat er zich een budgettaire schok voordoet. Als aan die voorwaarden wordt voldaan, heeft Vlaanderen de juiste inspanning geleverd vanuit structureel perspectief.

■ Budgettaire schok door uitvoering institutioneel akkoord nog niet gekend

De moeilijkheid hierbij is dat er nog altijd geen duidelijkheid is over de belangrijkste toekomstige uitdaging waarvoor Vlaanderen staat. Het betreft de inspanning die van Vlaanderen, evenals van de andere overheden, zal gevraagd worden als bijdrage in de sanering van de Belgische overheidsfinanciën. Het institutioneel akkoord voorziet in paragraaf 4.14 dat de parameters en referentiebedragen nog zullen aangepast worden

met het oog op de sanering van de Belgische overheidsfinanciën. Dit betekent dat bij de invoering van de nieuwe financieringswet (vermoedelijk in 2015), de federale overheid niet voor alle overgedragen bevoegdheden de bijhorende middelen zal overhevelen. Aangezien de deelgebieden in 2015 volgens het huidige stabiliteitsprogramma een evenwicht moeten realiseren, zal dat een budgettaire schok tot gevolg hebben. Hoe groter het verschil tussen de overgehevelde middelen en de overgehevelde bevoegdheden, hoe groter de budgettaire schok. Hoe groot deze budgettaire schok zal zijn, is momenteel nog niet bekend. Het laatste stabiliteitsprogramma geeft aan dat een maximale inschatting van deze budgettaire schok voor Vlaanderen (inclusief de lokale overheden) € 2,4 mld zou bedragen, maar de effectieve omvang ervan moet nog bepaald worden.

Aangezien het hoogstwaarschijnlijk om een aanzienlijke inspanning zal gaan, is het aangewezen om reeds vanaf de begroting 2013 rekening te houden met deze te verwachten budgettaire schok. Zo niet is het risico groot dat Vlaanderen in 2015 eensklaps een zeer zware inspanning moet leveren. Een spreiding van deze inspanning vanaf 2013 is dan ook aangewezen. Een gelijkmatige spreiding van de inspanning vanuit structureel perspectief betekent dat de uitgaven jaar na jaar aan hetzelfde ritme kunnen evolueren, ook op het moment dat de budgettaire schok zich realiseert. Afhankelijk van de beschikbare ontvangsten kan dat gepaard gaan met een tekort, een evenwicht of een overschot in 2013 en 2014, maar moet dit uiteindelijk leiden tot een begrotingsevenwicht in 2015²⁸, inclusief het opvangen van de budgettaire schok. Onder die twee voorwaarden is er volgens de SERV sprake van een evenwicht tussen de huidige en de toekomstige noden.

■ **Vlaamse schulddoelstelling vergt geen extra inspanning in periode tot 2015**

Naast deze uitdaging zal Vlaanderen de komende jaren nog geconfronteerd worden met andere toekomstige uitdagingen. Zo heeft de Vlaamse Regering in Pact 2020 de verbintenis aangegaan om de Vlaamse schuld weg te werken tegen 2020. In de huidige omstandigheden blijft deze doelstelling belangrijk voor de sociale partners. Vanuit structureel perspectief is het echter niet nodig dat de Vlaamse Regering hiervoor extra inspanningen levert, bovenop de inspanning die nodig is om zich structureel voor te bereiden op de budgettaire schok die men in 2015 kan verwachten. Indien de Vlaamse Regering de uitgavendynamiek tot en met 2015 effectief beperkt om zich structureel voor te bereiden op de te verwachten budgettaire schok in 2015, zal dit vanaf 2014 leiden tot begrotingsoverschotten die ruimer zijn dan wat nodig is om de Vlaamse schuld volledig weg te werken tegen 2020. Dit betekent dat er in de periode tot en met 2015 geen extra inspanningen moeten geleverd worden met het oog op de Vlaamse schulddoelstelling. Dit zou immers het verschil met de toelaatbare groei in de periode 2013-2015 enerzijds en 2016-2020 anderzijds nog doen toenemen, wat niet de bedoeling kan zijn van een structureel begrotingsbeleid. Vandaar dat we voor de structurele analyse in de periode 2013 tot en met 2015 enkel rekening moeten houden met de budgettaire schok die te verwachten is bij de invoering van de nieuwe financieringswet.

²⁸ Deze doelstelling van een begrotingsevenwicht in 2015 is de vertaling van het huidige stabiliteitsprogramma. Indien het volgende stabiliteitsprogramma een andere doelstelling vooropstelt, moet de gelijkmatige groei tot en met 2015 leiden tot het behalen van die gewijzigde doelstelling.

■ **Evenwicht bij initiële begroting 2013 bereidt voor op een toekomstige uitdaging van € 673 mln**

Indien de budgettaire schok gekend zou zijn, zou de structurele norm zonder meer kunnen toegepast worden om te bepalen wat de toelaatbare uitgavendynamiek is van de primaire uitgaven. Vertrekkende van het uitgavenniveau in 2012, zou er dan een gelijkmatige groeipad voor de uitgaven kunnen uitgetekend worden waardoor er in 2015 een overschot bereikt wordt dat overeenkomt met de budgettaire schok in 2015. Dat is momenteel nog niet mogelijk aangezien de omvang van de schok nog niet duidelijk is.

Wel is het mogelijk om de omgekeerde redenering te volgen. Op welke budgettaire schok zou Vlaanderen zich voorbereiden indien de effectieve uitgavendynamiek zoals goedgekeurd in de initiële begroting 2013 ook de komende jaren aangehouden zou worden? De redenering hierbij is dat er in 2013 een inspanning geleverd wordt door de uitgavendynamiek te beperken met als doel een evenwichtsbegroting te kunnen voorzien. Deze inspanning is vanuit structureel perspectief te verantwoorden indien deze uitgavendynamiek toelaat om in 2015 de budgettaire schok op te vangen zonder bijkomende inspanningen. Een gelijke uitgavendynamiek in de komende jaren betekent dat de inspanningen gelijkmatig verspreid worden. We maken daarbij de hypothese dat een gelijkmatige groei van de primaire uitgaven een goede indicator vormt voor de gelijkmatige evolutie van de beleidsruimte.

In eerste instantie moeten we de groei van de primaire uitgaven in 2013 bepalen. Hierbij worden de primaire uitgaven in 2013 verminderd met de nieuwe provisie van € 62 mln voor de responsabiliseringsbijdrage van de pensioenen. Deze provisie wordt door de HRF immers expliciet beschouwd als een inspanning voor de toekomstige uitdagingen. Door deze provisie mee te nemen voor de berekening van de uitgavengroei in 2013 zouden we de inspanning die in 2013 geleverd wordt minimaliseren. Hoe groter deze provisie, hoe meer inspanningen er worden geleverd voor de toekomstige uitdagingen en hoe minder beleidsruimte er overblijft voor de andere uitgaven. Om de inspanning te meten die in 2013 geleverd wordt, moet men dus de uitgavendynamiek kennen exclusief de toekomstgerichte uitgaven zoals de responsabiliseringsbijdrage of provisie voor de fantoombevoegdheden nemen.

Tabel 19: Evolutie primaire uitgaven initiële begroting 2013 (€ mln)

	2012	2013	evolutie
(1) ontv MJR	26.719	27.292	
(2) uitg	26.704	27.290	
(3) intresten	222	176	
(4) provisie respo bijdrage	0	62	
(5) basis groeipad uitg (= 2 - 3 - 4)	26.483	27.052	2,15%
(6) saldo (= 1 - 2)	15	2	

De primaire uitgaven exclusief toekomstige uitdagingen bedragen in 2013 volgens de initiële begroting € 27.052 mln (zie lijn 5), dat is 2,15% meer dan in 2012.

Om na te gaan op welke budgettaire schok deze inspanning voorbereidt in 2015, laten we de primaire uitgaven van de komende jaren toenemen met 2,15%. Zoals reeds aangegeven heeft dit tot gevolg dat de inspanningen gelijkmatig verspreid wordt, wat het opzet is van een structureel begrotingsbeleid.

Tabel 20: Voorbereiding op budgettaire schok bij aanhouden uitgavendynamiek initiële begroting 2013 (€ mln)

	2012	2013	2014	2015
(1) ontv MJR	26.719	27.292	28.188	29.132
(2) groeipad uitg (2,15%)	26.483	27.052	27.633	28.227
(3) intresten	222	175	167	157
(4) provisie respo bijdrage	0	62	68	75
(5) totale uitgaven (= 2 + 3 + 4)	26.704	27.290	27.868	28.459
(6) saldo (= 1 - 2)	15	2	320	673

Tabel 20 geeft aan dat het aanhouden van de groei van de primaire uitgaven (exclusief provisies toekomstige uitdagingen) met 2,15% leidt tot een € 28.227 mln in 2015 (lijn 2).

Om de totale uitgaven te kennen, verhogen we deze primaire uitgaven met de intresten (lijn 3). In dit scenario zijn de intresten iets lager dan wat verwacht wordt in de meerjarenraming omdat deze uitgavendynamiek in 2014 en 2015 tot een overschot leidt en dus tot minder intresten.

Tenslotte voegen we nog de provisie toe voor de responsabiliseringsbijdrage (lijn 4). Deze provisie blijft niet constant, maar neemt bij ongewijzigd beleid toe tot € 75 mln in 2015.

Zo bekomt men de totale uitgaven voor de komende jaren. Voor 2015 bekomt men zo een totaal uitgavenniveau van € 28.459 mln (lijn 5).

De saldi waartoe dit zou laten bekomen we door de ontvangsten die in de meerjarenraming voorzien worden te verminderen met deze uitgaven (lijn 6). In 2015 geeft dit een positief saldo van € 673 mln.

Indien Vlaanderen in 2015 een budgettaire schok van € 673 mln moet opvangen, dan kan dat zonder de huidige uitgavendynamiek aan te passen. Indien de Vlaamse Regering bij begrotingsopmaak vanuit structureel perspectief een inspanning wou leveren door zich voor te bereiden op een budgettaire schok van € 673 mln, dan was een begrotingsevenwicht en de uitgavendynamiek van 2,15% die daarvan het gevolg was een structureel verantwoorde keuze.

Dit betekent wel dat de Vlaamse Regering in 2014 afstapt van de evenwichtsbegroting en een begrotingsoverschot van € 324 mln inschrijft, tenminste voor zover de parameters van de meerjarenraming correct zijn. Indien de Vlaamse Regering in 2014 opnieuw een begrotingsevenwicht zou voorzien, kan de inspanning van 2013 niet beschouwd worden als een voorbereiding van de toekomstige uitdagingen. In dat geval zou deze inspanning immers opnieuw tenietgedaan worden in 2014 en moet de budgettaire schok onvermijdelijk opgevangen worden door de uitgavendynamiek in 2015 neerwaarts te herzien. Op die manier zou de uitgavendynamiek in de komende jaren aanzienlijk schommelen, waarbij vooral in 2015 de uitgavendynamiek en beleidsmogelijkheden beperkt moeten worden als gevolg van de budgettaire schok. Dit strookt geenszins met een structureel begrotingsbeleid.

Tabel 21: Budgettaire schok van € 623 mln: evenwichtsbegroting versus gelijkmatig groeipad (€ mln)

	2013	2014	2015
(1) gelijkmatige uitgavendynamiek (2,15%)	569	581	594
(2) uitgavendynamiek bij evenwichtsbegrotingen	569	896	271
(3) verschil in uitgavendynamiek (= 2 - 1)	0	315	-323

Tabel 21 geeft aan dat het vasthouden aan een evenwichtsbegroting leidt tot een sterk schommelende uitgavendynamiek. In 2014 is er een sterkere uitgavengroei mogelijk, aangezien de ontvangsten sneller toenemen dan 2,15%. In 2015 daarentegen leidt dit tot een minder sterke uitgavendynamiek, aangezien de uitgaven beperkt moeten blijven tot € 28.459 mln in 2015 indien er een budgettaire schok van € 673 mln opgevangen moet worden (zie Tabel 20, lijn 5). De extra uitgavendynamiek in 2014 leidt in dat geval onvermijdelijk tot een minder sterke uitgavendynamiek in het jaar dat de budgettaire schok zich zou voordoen. Op dat moment is er dus minder budgettaire ruimte om tegemoet te komen aan de andere noden, terwijl er geen reden is dat die kleiner zijn dan de voorgaande jaren.

Voor zover de parameters van de meerjarenraming correct zijn (zie ook verder), kunnen we concluderen dat het begrotingsevenwicht in 2013 met een structureel gezond begrotingsbeleid strookt indien aan twee voorwaarden wordt voldaan:

- de Vlaamse Regering acht het wenselijk om zich voor te bereiden op een budgettaire schok van € 673 mln in 2015
- en de uitgavendynamiek blijft ook in 2014 en 2015 beperkt tot 2,15%

■ **Gelijkmatige spreiding van inspanning verstoord door eenmalige factoren en eerdere beslissingen**

In wat voorafgaat zijn we vertrokken van de hypothese dat een gelijkmatige uitgavengroei leidt tot een gelijkmatige evolutie van de beleidsruimte en dus een gelijkmatige spreiding van de inspanningen.

Een identieke uitgavengroei in de komende jaren leidt echter niet tot een gelijkmatige evolutie van de beleidsruimte. In Tabel 22 ramen we de evolutie van de beleidsruimte indien de primaire uitgaven vanaf 2013 toenemen met 2,15%.

Tabel 22: Vergelijking saldi van MJR met saldi bij groeipad 2,15% (€ mln)

	2013	2014	2015
(1) saldo groeipad 2,15%	2	320	673
(2) saldo MJR	2	2	244
(3) verschil (= 2 - 1)		-318	-429
netto-beleidsruimte	-179	-318	-112

De saldi die het gevolg zijn van een groeipad van 2,15% (lijn 1, zie ook Tabel 20) zijn zowel in 2014 als in 2015 groter dan saldi die de Vlaamse Regering voorziet in de meerjarenraming bij ongewijzigd beleid. Dit betekent dat de netto-beleidsruimte negatief is en dat er ingrepen nodig zullen zijn om dit begrotingspad te kunnen realiseren bij ongewijzigd beleid.

In 2014 zou er negatieve netto-beleidsruimte van € 318 mln zijn. In 2015 zou de negatieve netto-beleidsruimte € 112 mln zijn²⁹ (verschil tussen € - 429 mln en € - 318 mln).

Het is dus niet zo dat de gelijke evolutie van de primaire uitgaven in de volgende jaren een garantie biedt op een gelijkmatige evolutie van de netto-beleidsruimte. De analyse van het eerste hoofdstuk geeft duidelijk aan dat deze schommelingen in de netto-beleidsruimte in belangrijke mate bepaald worden door eenmalige factoren enerzijds en door eerdere beslissingen anderzijds. De schommelingen in netto-beleidsruimte bij gelijkmatige groei van de primaire uitgaven heeft dus te maken met de keuzes die de Vlaamse Regering maakt om de inspanningen al dan niet door te schuiven naar de komende jaren (eenmalige factoren), en door beslissingen die de uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid versterken/beperken ten opzichte van de kostendrijvers in enge zin.

Indien de Vlaamse Regering hierdoor de netto-beleidsruimte niet had beïnvloed, zou een gelijkmatige evolutie van de primaire uitgaven een zeer goede indicator zijn voor de beschikbare netto-beleidsruimte. In de mate dat de Vlaamse Regering structureel verantwoorde keuzes maakt met betrekking tot de eenmalige factoren, zou er bijvoorbeeld in 2014 meer beleidsruimte zijn.

²⁹ Daarbij gaan we er van uit dat de ingrepen in 2014 geen fundamentele impact hebben op de dynamiek van ongewijzigd beleid voor 2015 zoals opgenomen in de meerjarenraming.

Hoofdstuk 3 Vooruitblik naar begrotingscontrole

1.1. Impact van crisis en fantoombevoegdheden

■ Ontvangsten € 471 mln lager door nieuwe parameters

Door de verslechterende economische omstandigheden ziet het er momenteel naar uit dat de initiële begroting 2013 grondig aangepast moet worden. Op 10 december 2012 heeft de Nationale Bank van België (NBB) nieuwe cijfers over inflatievooruitzichten en economische groeiprognozes voor 2012 en 2013 gepubliceerd.

	2012	2013
Bbp	-0.2%	0,0%
inflatie	2,6%	1,6%

Indien deze parameters aangewend worden om de Vlaamse ontvangstenraming te actualiseren, zal de ontvangstenraming van 2013 verminderen met € 471 mln in vergelijking met de initiële begroting³⁰.

Tabel 23: Actualisering ontvangstenraming (€ mln)

	2013 INI	2013 Act	impact Act
federale overdrachten	20.175	19.842	-334
gewestbelastingen	5.187	5.050	-137
instellingen	1.352	1.352	0
overige	578	578	0
totaal	27.292	26.821	-471

Voor € 334 mln is deze vermindering het gevolg van de toepassing van de geactualiseerde ramingen op de federale overdrachten. Hierbij werden in vergelijking met de initiële begroting enkel de parameters voor inflatie en economische groei aangepast. De overige parameters werden constant gehouden (zie bijlage 1).

De daling van de federale overdrachten heeft voor € 75 mln te maken met de correctie die er moet gebeuren voor de dotaties van 2012 die, achteraf gezien, te hoog zouden zijn geweest. Bij de begrotingsopmaak ging de Vlaamse Regering er van uit dat doorstorting van 2012 nagenoeg correct waren, terwijl nu blijkt dat de federale overdrach-

³⁰ Op 8 januari 2013 publiceerde het Federaal Planbureau nieuwe ramingen van de inflatie. Die zou in 2012 iets hoger zijn (2,85%) en in 2013 lager, namelijk 1,3%. Indien deze inflatiecijfers gecombineerd worden met de groeiramingen van de NBB, zouden de ontvangsten dalen met € 449 mln ipv € 471 mln.

ten in 2012 gebaseerd waren op te optimistische prognoses. Hierdoor moet een negatieve correctie (verrekening) gebeuren in 2013.

Rekening houdend met de grote impact van deze gewijzigde parameters op de Vlaamse ontvangsten, vraagt de SERV om, net als in 2012, een vervroegde begrotingscontrole te organiseren.

Impact van fantoombevoegdheden

Naast deze gewijzigde situatie aan ontvangstenzijde is het aannemelijk dat bij de begrotingscontrole de federale overheid ook de verantwoordelijkheid voor de fantoombevoegdheden zal overhevelen naar de deelstaten. In de federale begroting worden deze fantoombevoegdheden immers niet meer opgenomen, waardoor de federale uitgaven verminderen met € 300 mln. Het is nog niet duidelijk welk deel ervan betrekking heeft op Vlaamse bevoegdheden. Daarenboven is het nog niet duidelijk in welke mate de Vlaamse Regering hiervoor extra uitgaven zal voorzien.

Indien de Vlaamse Regering de fantoombevoegdheden wenst in te schrijven in de begroting, zal dit bij ongewijzigde begrotingsdoelstelling de beleidsruimte voor andere uitgaven beperken en houdt dit dus een extra inspanning in.

Indien de Vlaamse Regering echter beslist om hiervoor geen uitgaven te voorzien in de begroting, gaat het eveneens om een inspanning. Het schrappen van de uitgaven voor de fantoombevoegdheden is immers een ingreep op ongewijzigd beleid en dus een inspanning.

Om het even welke beslissing de Vlaamse Regering zal nemen met betrekking tot de fantoombevoegdheden, er is dus een ingreep nodig voor zover de begrotingsdoelstelling ongewijzigd blijft.

Voorzichtigheidshalve ramen we de budgettaire impact van de fantoombevoegdheden voor Vlaanderen op € 125 mln.

1.2. Actualisering ontvangsten en beleidsruimte meerjarenraming

Actualisering van ontvangstenraming van meerjarenraming

De nieuwe ramingen hebben niet enkel een impact in 2013. Ook de groeivoorzichten van de komende jaren moeten naar beneden herzien worden in vergelijking met de ramingen die de Vlaamse Regering hanteerde bij de begrotingsopmaak.

Een gedetailleerde weergave van de parameters die we hanteren voor de actualisering van de meerjarenraming is opgenomen in bijlage 1. Voor de economische groeivoorzichten gaan we voor de actualisatie uit van een trendgroei van 1,3%. Aangezien er momenteel een negatieve output-gap is, veronderstellen we wel dat de economische groei in 2014 tot en met 2016 zich boven die trendgroei zal situeren. De impact van deze economische groei vertaalt zich niet enkel naar lagere federale overdrachten, maar ook naar minder gewestbelastingen dan wat er voorzien is in de meerjarenraming.

Voor de inflatie gaan we ervan uit dat de raming van de meerjarenraming behouden kan blijven. Het verschil in economische groeiprognoses heeft immers niet tot gevolg

dat de gehanteerde inflatieverwachtingen aangepast moeten worden.

Ook de overige parameters van de bijzondere financieringswet blijven ongewijzigd omwille van dezelfde redenering. Zoals reeds aangegeven bij de analyse van de meerjarenraming werd in de meerjarenraming voor deze parameters geen wijziging verwacht. Een aanpassing van de groeiverwachtingen voor de Belgische economie heeft niet tot gevolg dat er plots een andere keuze gemaakt moet worden.

Daarnaast gaan we uit van de veronderstelling dat KBC de komende jaren telkens een terugbetaling doet zoals voorzien in de MJR, maar dat dit gebeurt in het midden van het jaar en niet op het einde van het jaar (zie 7.1 van het eerste hoofdstuk).

Tabel 24: Impact van actualisering ontvangsten 2013-2018 (€ mln)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
(1) ontvangstenraming MJR	27.292	28.188	29.132	30.302	31.579	32.759
(2) ontvangstenraming actualisatie	26.821	27.737	28.646	29.642	30.647	31.696
(3) verschil (=2- 1)	-471	-450	-486	-661	-932	-1.063
(a)waarvan federale overdrachten	-334	-268	-320	-442	-640	-729
(b)waarvan gewestbelastingen	-137	-141	-154	-206	-280	-323
(c)waarvan KBC	0	-41	-12	-12	-12	-12

De impact van de gewijzigde parameters heeft vooral gevolgen voor de federale overdrachten. Het verschil van € 334 mln in 2013 bij de federale overdrachten loopt op tot € 729 mln in 2018. Jaarlijks neemt dit verschil ook toe, aangezien vanaf 2015 de geactualiseerde ramingen stelselmatig uitgaan van een minder sterke economische groei. Voor 2014 gaat de actualisering uit van exact dezelfde parameters als de meerjarenraming. Omdat de negatieve correctie of verrekening van € 75 mln wegvalt in 2014 (zie 1.2), neemt het verschil in dat jaar af.

Aangezien ook een belangrijk deel van de gewestbelastingen conjunctuurgevoelig zijn, hebben de nieuwe groeiprognoses ook een negatieve impact op de gewestbelastingen (lijn 3 b). Op jaarbasis zouden de gewestbelastingen in 2018 € 323 mln lager liggen dan het bedrag dat opgenomen is in de meerjarenraming.

De hypothese dat KBC telkens in het midden van het jaar terugbetaalt in plaats van in november, heeft vooral in 2014 een effect, aangezien de terugbetaling in 2013 (die het dividend van 2014 bepaalt) veruit de belangrijkste is.

■ Actualisering van netto-beleidsruimte van meerjarenraming

De gewijzigde parameters hebben per hypothese geen impact op de uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid. Hoewel er een aantal Vlaamse uitgaven onderhevig zijn aan conjuncturele schommelingen, is het niet duidelijk welk effect dit zou hebben.

Een actualisering van de netto-beleidsruimte betekent dat de uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid vergeleken wordt met de nieuwe ontvangstenraming. Daarbij maken we abstractie van het feit dat dit ook een impact zou kunnen hebben op de rentelasten.

Tabel 25: Actualisering van netto-beleidsruimte 2013-2018

	2013 act	2014	2015	2016	2017	2018
(1) actualisering ontvangsten MJR	26.821	27.737	28.646	29.642	30.647	31.696
(2) uitgaven MJR	27.290	28.185	28.889	29.598	30.401	31.120
(3) netto-beleidsruimte (= 1 - 2)	-469	-448	-243	43	246	576
(4) netto-beleidsruimte MJR	2	2	244	704	1.178	1.639
(5) verschil (= 3 - 4)	-471	-450	-486	-661	-932	-1.063

Tabel 25 geeft aan dat de netto-beleidsruimte op basis van de gewijzigde parameters tot en met 2015 negatief blijft. Ter informatie is de netto-beleidsruimte uit de meerjarenraming ook opgenomen. Het verschil tussen beide komt exact overeen met de daling van de ontvangsten zoals opgenomen in lijn 3 van Tabel 24.

1.3. Begrotingscontrole vanuit structureel perspectief

Indien rekening gehouden wordt met € 471 mln minder inkomsten en een impact van € 125 mln omwille van de fantoombevoegdheden, vermindert de beleidsruimte met € 596 mln. Een vermindering van de beleidsruimte kan ofwel opgevangen worden door het saldo aan te passen ofwel door ingrepen door te voeren, ofwel een combinatie van beide.

■ Scenario 1: Vlaamse Regering houdt vast aan begrotingsevenwicht

Een eerste scenario is dat de Vlaamse Regering vasthoudt aan een begroting in evenwicht, waarbij zowel een provisie voor de responsabiliseringsbijdrage als voor de fantoombevoegdheden opgenomen is.

Tabel 26: Evolutie primaire uitgaven actualisatie begroting 2013 (€ mln)

	2012	2013	evolutie
(1) ontv NBB-raming	26.719	26.821	
(2) uitg	26.704	26.821	
(3) intresten	222	176	
(4) toekomstige uitdagingen	0	187	
(4a) waarvan prov respo	0	62	
(4b) waarvan prov fantoom	0	125	
(5) basis insp (= 2 - 3 - 4)	26.483	26.458	-0,1%
(6) saldo (= 1 - 2)	15	0	

Een evenwichtsbegroting zou met zich meebrengen dat de primaire uitgaven (exclusief provisie voor toekomstige uitdagingen) verminderen met 0,1% ten opzichte van de kredieten die voorzien waren in 2012 (zie Tabel 26, lijn 5). In plaats van een toename van 2,1% zoals bij de initiële begroting, zouden deze primaire uitgaven dus afnemen.

Zoals bij de analyse van de initiële begroting kunnen we nagaan op welke inspanning Vlaanderen zich vandaag feitelijk voorbereidt indien ook de komende jaren de uit-

gaven met 0,1% zouden verminderen³¹.

Tabel 27: Evenwichtsbegroting bij geactualiseerde parameters als voorbereiding op budgettaire schok (€ mln)

	2012	2013	2014	2015
(1) ontv NBB-raming	26.719	26.821	27.737	28.646
(2) groeipad uitg (- 0,1%)	26.483	26.458	26.433	26.408
(3) intresten	222	175	171	138
(4) toekomstige uitdagingen	0	187	193	200
(4a) waarvan prov respo	0	62	68	75
(4b) waarvan prov fantoom	0	125	125	125
(5) totale uitg (= 2 + 3 + 4)	26.704	26.820	26.798	26.747
(6) saldo (= 1 - 5)	15	0	940	1.900

Het aanhouden van een uitgavenkrimp met 0,1% zou in 2014 aanleiding geven tot een begrotingsoverschot van € 940 mln en een overschot van € 1.900 mln in 2015.

Een daling van de uitgaven betekent ook onvermijdelijk dat er ingrepen nodig zullen zijn, niet enkel bij de begrotingscontrole 2013, maar ook in 2014 en 2015. De meerjarenraming gaat uit van € 884 mln bijkomende uitgaven in 2014 (zie deel 7 van hoofdstuk 1). Zelfs al wordt deze uitgavendynamiek ingeperkt door de maatregelen die de Vlaamse Regering zou nemen om een begrotingsevenwicht in 2013 te kunnen behouden, dan nog gaat het onvermijdelijk om een inspanning. Bij ongewijzigd beleid nemen de lonen in 2014 immers toe omwille van inflatie, moeten de kredieten voor het gemeentefonds met 3,5% toenemen, zijn er bijkomende uitgaven nodig om de toename van de studenten op te kunnen vangen en is er ook extra geld nodig om tegemoet te komen aan de verbintenissen uit het verleden. Voor zover deze kostendrijvers behouden blijven, zullen er elders ingrepen moeten gebeuren. Een hogere uitgavendynamiek is niet uitgesloten, al zullen er dan bijkomende weerkerende ontvangsten moeten worden voorzien.

Dergelijke ingrepen zijn vanuit structureel perspectief enkel te verantwoorden indien de Vlaamse Regering van oordeel is dat er een budgettaire schok van € 1,9 mld te verwachten is in 2015. In dat geval is het vanuit structureel perspectief aangewezen om de uitgaven de komende jaren stelselmatig te laten afnemen. Dit is nodig om te vermijden dat de budgettaire schok integraal ten laste zou vallen van het begrotingsjaar 2015.

Net zoals in Tabel 21 gebeurde voor de parameters van de initiële begroting, kan ook voor de geactualiseerde begroting aangegeven worden dat het aanhouden van een evenwichtsbegroting een sterke schommeling van de uitgavendynamiek met zich meebrengt indien er zich effectief een budgettaire schok van € 1,9 mld voordoet in 2015.

³¹ Voor de achterliggende redenering verwijzen we naar 3.3 van hoofdstuk 2.

Tabel 28: Budgettaire schok van € 1,9 mld: gelijkmatige uitgavendynamiek versus evenwichtsbegroting (€ mln)

	2013	2014	2015
(1) gelijkmatige uitgavendynamiek (-0,1%)	-25	-25	-25
(2) uitgavendynamiek bij evenwichtsbegrotingen	-25	916	-991
(3) verschil in uitgavendynamiek (= 2 - 1)	0	941	-966

Bij evenwichtsbegroting zouden de uitgaven in 2014 toenemen met € 916 mln, terwijl de uitgaven in 2015 € 991 mln lager moeten liggen dan het uitgavenniveau van 2014 om de budgettaire schok van € 1,9 mld op te kunnen vangen. In deze omstandigheden is er sprake van een zeer opvallend stop-and-go beleid.

Vanuit structureel perspectief is het dus verdedigbaar dat de Vlaamse Regering op basis van de ramingen van de NBB een evenwicht voorziet bij begrotingscontrole indien:

- De Vlaamse Regering zich wenst voor te bereiden op een budgettaire schok van € 1.900 mln in 2015
- De uitgaven ook de komende jaren afnemen met 0,1%

Zoals reeds aangegeven in het voorgaande deel betekent deze gelijkmatige groei niet per definitie dat de beleidsruimte gelijkmatig gespreid zal worden. Om echt te kunnen spreken van een structureel verantwoord begrotingsbeleid zal de Vlaamse Regering ervoor moeten zorgen dat de maatregelen die genomen zouden worden om het evenwicht te garanderen in 2014, er niet toe leiden dat de beleidsruimte hierdoor nog verder zou afnemen in de komende jaren.

Scenario 2: Vlaamse Regering houdt vast aan structureel voorbereiden van budgettaire schok zoals bij begrotingsopmaak

Aangezien er nog altijd geen duidelijkheid is over de te verwachten budgettaire schok, is de keuze om zich voor te bereiden op een schok van € 1.900 mln niet minder maar ook niet meer te verantwoorden vanuit structureel perspectief dan een inspanning van € 673 mln. De wijziging van de parameters op zich heeft immers niet tot gevolg dat de budgettaire schok anders moet worden ingeschat.

Bij de begrotingsbespreking werd door de Vlaamse Regering aangegeven dat het belangrijk is dat er ook in economische moeilijke tijden voldoende budgettaire impulsen vanuit de overheid mogelijk zouden zijn³². Ook het pleidooi om geen conjunctuurprovisie meer te voorzien werd gestoeld op de redenering dat de economie niet meer gefnuikt kan worden dan noodzakelijk³³. Dit komt overeen met de structurele logica die de SERV naar voor schuift. Een inperking van de mogelijkheden voor de Vlaamse overheid om het sociaal-economisch weefsel in economisch moeilijke tijden te ondersteunen, kan enkel gebeuren wanneer dit gebeurt om een budgettaire schok te vermijden. Vanuit deze redenering kan men een uitgavendynamiek bepalen die toelaat om, rekening houdend met de gewijzigde omstandigheden, een budgettaire schok van € 673 mln op te vangen in 2015. Dit zou vanuit structureel perspectief betekenen dat de keu-

³² Plenaire vergadering nr 14 (2012-2013) – 18 december 2012

³³ Vlaams Parlement, stuk 15 (2012-2013) – nr. 4 p. 43

ze die de Vlaamse Regering bij de initiële begroting gemaakt heeft, ook bij de begrotingscontrole zou aangehouden worden.

In de hypothese dat Vlaanderen zich op basis van de nieuwe prognoses zou willen voorbereiden op een budgettaire schok van € 673 mln in 2015, mogen de uitgaven vanaf 2013 tot en met 2015 toenemen met 1,4%.

Tabel 29: Voorbereiding op budgettaire schok van € 673 mln bij geactualiseerde parameters (€ mln)

	2013	2014	2015
(1) ontvangsten NBB-raming	26.821	27.737	28.646
(2) uitgaven	27.216	27.599	27.973
(3) saldo (= 1 - 2)	-395	138	673

In 2013 zou dat aanleiding geven tot een toelaatbaar tekort van € 395 mln. Vanaf 2014 is dan wel een overschot van € 138 mln vereist om de budgettaire schok van € 673 mln op te vangen zonder de uitgavendynamiek aan te moeten passen in 2015.

Indien er geen ingrepen gebeuren aan ontvangstenzijde, moeten de uitgaven met € 74 mln verminderen bij begrotingscontrole in vergelijking met de goedgekeurde initiële begroting. De initiële begroting voorziet € 27.290 mln uitgaven, terwijl in dit scenario de uitgaven beperkt moeten worden tot € 27.216 mln.

Deze twee verschillende scenario's, die we uitgewerkt hebben op basis van de geactualiseerde parameters, geven duidelijk aan dat het saldo dat vanuit structureel perspectief wenselijk is bij de begrotingscontrole, sterk afhangt van de budgettaire schok waarop Vlaanderen zich wenst voor te bereiden. Afhankelijk van die keuze kan er bij begrotingscontrole een toelaatbaar tekort zijn (indien de Vlaamse Regering zich wenst voor te bereiden op een budgettaire schok die minder dan € 1,9 mld bedraagt), een evenwicht (om een budgettaire schok van € 1,9 mld voor te bereiden) of een overschot vereist zijn (om een budgettaire schok van meer dan € 1,9 mld voor te bereiden).

De achterliggende redenering is dat de inspanning die in 2013 moet gebeuren groter moet zijn naarmate dat de te verwachten budgettaire schok in 2015 groter is. Zoniet kan de komende jaren geen gelijkmatig uitgavenpad aangehouden worden en zullen de inspanningen niet gelijkmatig gespreid worden.

■ **Meer duidelijkheid over budgettaire schok bij nieuwe stabiliteitsprogramma**

Zo lang er niet meer duidelijkheid is over de effectieve budgettaire schok waaraan Vlaanderen zich de komende jaren mag verwachten, kan de SERV geen uitspraak doen over de vraag welk saldo bij de begrotingscontrole van 2013 verenigbaar is met een structureel gezond begrotingsbeleid. Naar aanleiding van het stabiliteitsprogramma voor de periode 2013-2016 dat in het voorjaar van 2013 moet opgesteld worden zal hierover misschien meer duidelijkheid komen. De federale overheid heeft alvast aan de Hoge Raad van Financiën gevraagd om in zijn advies over dat stabiliteitsprogramma een voorstel te doen om de begrotingsinspanning tussen de verschillende entiteiten te verdelen.

“De Hoge Raad voor Financiën zal ter voorbereiding op het Stabiliteitsprogramma van april 2013 een advies opstellen en wordt ermee belast dit advies aan te vullen met een

objectivering van de criteria voor de verdeling van de begrotingsinspanningen tussen entiteit I en entiteit II en binnen entiteit II.

Deze analyse zal ook de pistes bevatten voor de uitvoering van deze verdeling en verschillende hypothesen, rekening houdend met de in het institutioneel akkoord voorziene transfers en met de herziening van de bijzondere financieringswet.

Er zullen verschillende scenario's worden voorgesteld aan de regering inzake de lastenoverdracht naar entiteit II. Parallel hiermee zal de federale regering verder de modaliteiten onderzoeken die een toename van de begrotingsinspanning van entiteit II mogelijk maken door een vermindering van bepaalde financieringen in haar voordeel of de afschaffing van bepaalde uitgaven.

Op basis van dit advies zal het federale niveau, in een geest van samenwerkingsfederalisme, met de gefedereerde entiteiten onderhandelen, zodat elkeen op een billijke manier bijdraagt aan de sanering van de overheidsfinanciën.”

Hierbij zal de HRF in eerste instantie een nieuwe inschatting kunnen maken van de maximale inspanning die van entiteit II gevraagd kan worden op basis van hun methodologie die ze ook in voorgaande rapporten gehanteerd hebben. Deze maximale inspanning zal waarschijnlijk afwijken van de raming die in maart 2012 gemaakt werd.

- Ten eerste hebben de verschillende overheden zowel bij begrotingscontrole 2012 als bij begrotingsopmaak 2013 keuzes gemaakt die een impact hebben op de uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid. Dit heeft tot gevolg dat het verschil tussen de uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid van de geconsolideerde Belgische uitgaven enerzijds en de te verwachten geconsolideerde Belgische ontvangsten in 2015 anderzijds, zullen leiden tot een ander resultaat. In het vorige advies ging de HRF nog uit van een primair saldo van 0,5% bbp in 2015 bij ongewijzigd beleid (tabel 13 van het advies van de HRF van maart 2012). Door de verslechterde economische groeivoorzichten moet de ontvangstenraming neerwaarts aangepast worden, anderzijds hebben de ingrepen van de verschillende overheden er ook toe geleid dat de uitgavendynamiek neerwaarts herzien moet worden. Het is momenteel niet duidelijk of dit per saldo aanleiding zal geven tot een positiever (minder inspanningen) dan wel een negatiever resultaat (meer inspanningen).
- Ten tweede hebben de gewijzigde economische groeivoorzichten ook tot gevolg dat de output-gap in 2015 gewijzigd is. Zoals de HRF expliciet aangegeven heeft, zal er opnieuw onderzocht moeten worden of dit aanleiding geeft om de doelstelling van een nominaal evenwicht op Belgisch niveau voor 2015 te handhaven. Vanuit Europa wordt immers een structureel evenwicht gevraagd. Bij een negatieve output-gap komt een structureel evenwicht overeen met een nominaal toelaatbaar tekort. Indien de output-gap verslechterd is ten opzichte van de raming die in maart 2012 gehanteerd werd, kan dit tot gevolg hebben dat de doelstelling van een nominaal begrotingsevenwicht in 2015 verlaten wordt.

Momenteel is het echter helemaal niet duidelijk hoe de HRF deze geactualiseerde parameters zal verwerken in zijn advies ter voorbereiding van het nieuwe stabiliteitsprogramma.

De SERV spoort de Vlaamse Regering in ieder geval aan om actief betrokken te zijn bij de voorbereiding van het komende stabiliteitsprogramma met het oog op meer duidelijkheid over de te verwachten inspanningen.

Eenmaal er meer duidelijk is over de toekomstige budgettaire schok waarop Vlaanderen zich moet voorbereiden, is het mogelijk om aan te geven welk uitgavenpad vanuit structureel perspectief aangewezen is. De SERV benadrukt dat hiermee moet rekening gehouden worden bij de begrotingscontrole in de mate dat dit ook effectief duidelijker wordt naar aanleiding van het komende stabiliteitsprogramma.

Hoofdstuk 4: Op weg naar een prestatiebegroting

1. Inputbegroting en prestatiebegroting

Een begroting maakt gebruik van kredieten (input) om een beleid te voeren (output) dat een bepaald effect (outcome) teweegbrengt. Als voorbeeld van een dergelijk schema kan gedacht worden aan een tewerkstellingsbeleid. Er worden middelen (input) gereserveerd om meer mensen uit een bepaalde kansengroep aan het werk te krijgen (outcome). Om dat resultaat te bereiken worden de middelen aangewend om een bepaald beleid (output) te voeren, bijvoorbeeld het toekennen van subsidies aan werkgevers of het voorzien van opleidingen voor werknemers. Aan dit schema zijn bovendien drie processen of cycli verbonden. In de *begrotingscyclus* worden de kredieten toegewezen aan de verschillende begrotingsposten, in de *beleidscyclus* worden de doelstellingen geformuleerd en geëvalueerd en de *contractcyclus* geeft aan wie waarvoor verantwoordelijk is.

Zowel bij een inputbegroting als bij een prestatiebegroting zijn de elementen input, output en outcome aanwezig, net als de drie cycli. Het verschil tussen beide zit vooral in de koppelingen die worden gemaakt. Bij een zuivere **inputbegroting** bestaat er geen koppeling tussen de kredieten uit de begroting en de doelstellingen van het beleid. Het toewijzen van de kredieten aan de verschillende begrotingsposten (begrotingscyclus) wordt niet afgestemd op de doelstellingen die werden geformuleerd (beleidscyclus). Beide cycli hebben een andere indeling waardoor het onmogelijk is om te bepalen welke kredieten precies gekoppeld zijn aan een doelstelling.

Een **prestatiebegroting** voorziet deze koppeling wel. Er is een strikte en exclusieve relatie tussen kredieten (input), beleid (output) en effect (outcome). Daardoor wordt duidelijk welke kredieten precies hebben bijgedragen tot een doelstelling en is er ook een terugkoppeling mogelijk. Stel dat het effect (outcome) van de subsidies zeer gering is, bijvoorbeeld omdat een beleid gericht op subsidies niet werkt, dan kunnen de kredieten die hiermee verbonden zijn sterk worden teruggeschroefd. Het zijn trouwens niet alleen de kredieten die worden verbonden met de doelstellingen, ook de verantwoordelijkheden van de contractcyclus worden hieraan gekoppeld. Steeds wordt vastgelegd welke entiteiten verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van het beleid en het halen van de doelstellingen. Een prestatiebegroting verbindt dus steeds drie elementen: doelstellingen (beleidscyclus) met kredieten (begrotingscyclus) en verantwoordelijkheden (contractcyclus). Het centrale element hierbij zijn de doelstellingen. Kredieten en verantwoordelijkheden worden in functie hiervan vastgelegd.

De Vlaamse begroting was tot voor kort zeer inputgericht. Er werden wel doelstellingen geformuleerd en er werd ook een beleid ontwikkeld om deze doelstellingen te halen, maar er werd geen expliciete koppeling voorzien met de kredieten die hiervoor werden aangewend, noch met de verantwoordelijkheid hiervoor. Er was dus ook geen *terugkoppeling* mogelijk. Sinds de begrotingsopmaak 2012 zet de Vlaamse Regering stappen in de richting van een prestatiebegroting. In de eerste plaats wordt de structuur aangepast om de begrotingscyclus en de contractcyclus beter te laten aansluiten op de

beleidscyclus. Uit de bespreking van deze hervormingen verderop in dit hoofdstuk zal blijken dat de Vlaamse begroting vooralsnog een sterk inputgerichte begroting blijft, weliswaar met een aantal kenmerken van een prestatiebegroting.

2. Voordelen van een prestatiebegroting

In vergelijking met een inputbegroting kan een prestatiebegroting meer informatie bieden over de effectiviteit en efficiëntie van de aangewende kredieten. Ze werkt ook meer responsabilisering in de hand. Elk van deze voordelen worden hieronder kort toegelicht.

2.1. Effectiviteit

Door de koppeling van begrotings- en beleidscyclus – en de strikte relatie tussen input, output en outcome – wordt het mogelijk om een onderscheid te maken tussen *effectieve* en *niet-effectieve* kredieten. Effectieve kredieten zijn gekoppeld aan doelstellingen die worden gerealiseerd, terwijl niet-effectieve kredieten verbonden zijn met doelstellingen die niet worden gerealiseerd. Het is daarbij wel oplettend met voor de hand liggende conclusies. Het feit dat een doelstelling wordt gehaald, wil nog niet zeggen dat de inzet van de kredieten hiervoor verantwoordelijk is. Het zou bijvoorbeeld kunnen dat de tewerkstellingsgraad van een bepaalde kansengroep niet door de subsidies maar door externe omstandigheden (bv. een aantrekkende economie) werd verhoogd. De doelstelling werd dan wel gerealiseerd, terwijl de middelen toch niet effectief werden ingezet. Omgekeerd kunnen er ook geen eenduidige conclusies worden getrokken voor niet-effectieve kredieten. Misschien moeten de kredieten afgeschaft worden omdat de doelstelling onmogelijk te halen is. Misschien moeten de kredieten net fors verhoogd worden om de doelstelling een eerlijke kans te geven. Of misschien zijn er precies genoeg kredieten, maar leidt de manier waarop ze beleidsmatig worden ingezet (output) niet tot het gewenste effect. Over het algemeen kunnen we wel zeggen dat kredieten die samenhangen met gerealiseerde beleidsdoelstellingen in principe effectiever werden ingezet dan kredieten die samenhangen met beleidsdoelstellingen die niet worden gerealiseerd.

2.2. Efficiëntie

Naast de effectiviteit kan een prestatiebegroting ook informatie verschaffen over de efficiëntie van de kredieten. Dit is vooral het geval wanneer er verschillende beleidsopties zijn om eenzelfde doelstelling na te streven. Een hogere tewerkstellingsgraad kan bijvoorbeeld worden bekomen via subsidies aan werkgevers, maar ook door gerichte opleiding voor de doelgroep. Beide soorten beleid zullen een effect hebben op de tewerkstelling, maar de ene optie zal meer effect hebben dan de andere. Vervolgens kan worden nagegaan welke kredieten hiermee samenhangen en welke kredieten dus het meest efficiënt werden aangewend.

2.3. Responsabilisering

De koppeling van de beleidscyclus met de begrotingscyclus en de contractcyclus heeft een sterk responsabiliserend effect. Doordat de indeling van de cycli op elkaar is afgestemd, wordt het zeer duidelijk welke kredieten beschikbaar zijn voor welke doelstellingen, en vooral wie verantwoordelijk is om deze doelstellingen te realiseren. Belangrijk daarbij is dat de verantwoordelijken voldoende autonomie krijgen. Als het begrotingskader te strikt is, zal de responsabilisering weinig of geen effect hebben. De verantwoordelijken moeten immers zelfstandig maatregelen kunnen nemen en creativiteit aanwenden om hun doelstellingen te realiseren. Alleen op die manier zullen de middelen optimaal worden aangewend.

3. Betere keuzes, meer transparantie

De voordelen die hierboven werden geschetst – effectiviteit, efficiëntie en responsabilisering – zijn de meest directe voordelen van een prestatiebegroting. Wanneer de Vlaamse overheid erin slaagt om een volwaardige prestatiebegroting te implementeren, dan verwachten we dat kredieten beter worden ingezet met het oog op een hogere realisatiegraad van de doelstellingen. Naast deze directe voordelen is er ook een belangrijk ander voordeel, zijnde meer transparantie. Een prestatiebegroting maakt betere keuzes mogelijk, maar ook meer inzicht in die keuzes en een betere opvolging.

Bij de huidige Vlaamse begroting is het niet (altijd) duidelijk op welke manier de besparingen en het nieuwe beleid verbonden zijn met de beleidsdoelstellingen. Een besparingsmaatregel als de kaasschaafmethode kan misschien rechtvaardig lijken omdat alle beleidsdomeinen (ongeveer) evenveel worden getroffen, vanuit het oogpunt van een maximale realisatie van de beleidsdoelstellingen is het waarschijnlijk niet de beste maatregel. Sommige doelstellingen zullen inderdaad nog steeds gerealiseerd kunnen worden met iets minder middelen, maar voor andere doelstellingen kan een kleine daling al fataal zijn. Voor sommige doelstellingen kunnen de kredieten best wat forser verlaagd worden – doelstellingen die gemakkelijk kunnen gehaald worden – middelen die dan weer kunnen ingezet worden om kredieten te verhogen die gekoppeld zijn aan doelstellingen die niet worden gehaald. De kaasschaafmethode is dan ook typisch een besparingsmaatregel die past bij een inputbegroting³⁴. De middelen worden evenwichtig verdeeld, maar er is geen koppeling of terugkoppeling met het effect van deze verdeling op de realisatie van de beleidsdoelstellingen. Ook bij het nieuwe beleid is het niet altijd even duidelijk op welke manier de extra kredieten bijdragen tot de doelstellingen die voorop werden gesteld. Er worden zeker keuzes gemaakt en accenten gelegd, maar de link met de beleidsdoelstellingen wordt meestal niet geëxpliciteerd.

³⁴ Deze stelling verdient enige nuance. De kaasschaafmethode op zich is zeer inputgericht omdat ze een algemene verlaging van de kredieten doorvoert, zonder keuzes te maken. De manier waarop deze methode werd geïmplementeerd bevat echter ook elementen van responsabilisering. Ministers konden immers binnen de eigen beleidsdomeinen ervoor opteren om wel keuzes te maken en sommige kredieten meer te verlagen dan anderen.

Vanuit het perspectief van een inputbegroting is het logisch dat er vooral veel belang wordt gehecht aan een evenwichtige verdeling van de kredieten. Er bestaat immers geen objectief criterium om af te stappen van dit evenwicht en het anders te doen. Een prestatiebegroting biedt op dit vlak nieuwe mogelijkheden, precies door de objectieve basis die ze biedt om ingrepen aan af te toetsen. Het criterium wordt dan de mate waarin de ingrepen bijdragen tot het realiseren van de beleidsdoelstellingen. Zo zou het perfect te verantwoorden zijn om bij een bepaalde entiteit of beleidsdomein extra veel te besparen als uit de prestatie-informatie blijkt dat de doelstellingen daar gemakkelijk gehaald worden. De informatie die de prestatiebegroting biedt, laat toe om dit soort keuzes te kunnen maken, maar geeft tegelijkertijd de mogelijkheid om de keuzes te verantwoorden.

4. Opvolging van stappen in de richting van een prestatiebegroting

In bovenstaande paragrafen werd aangegeven welke kenmerken en voordelen een prestatiebegroting heeft. Daarbij werd uitgegaan van een volledig geïmplementeerde, goed functionerende prestatiebegroting. Hoewel dit het uiteindelijke doel is dat de Vlaamse Regering heeft vooropgesteld, lijkt het voorlopig toch meer om een soort theoretisch ideaalbeeld te gaan en is het nog maar de vraag hoe de uitgangspunten zullen vertaald worden naar de praktijk.

De ervaring met het Comptabiliteitsdecreet uit 2004 leert alvast dat een volledige prestatiebegroting moeilijk bij decreet kan afgekondigd worden. Een van de redenen waarom het Comptabiliteitsdecreet nooit in werking is getreden, is precies dat de lat voor wat betreft de prestatiebegroting te hoog lag. Men wou de hele hervorming in één keer en van bovenaf doorvoeren, maar die ambitie bleek weinig haalbaar. Het Rekendecreet, de opvolger van het Comptabiliteitsdecreet, opteerde dan ook voor een meer geleidelijke aanpak, die bovendien van onderuit (vanuit de entiteiten en beleidsdomeinen) werd opgebouwd. Bij de begrotingsopmaak 2012 werden de eerste stappen naar een prestatiebegroting gezet, bij de begrotingsopmaak 2013 werd hierop verder gebouwd en in 2014 worden weer nieuwe stappen gepland. Voorlopig is het niet duidelijk op welke termijn de Vlaamse Regering de prestatiebegroting volledig wil geïmplementeerd zien.

Hieronder wordt dieper ingegaan op de belangrijkste hervormingen die vanaf 2012 werden doorgevoerd. Het gaat over de invoering van begrotingsartikelen (4.2), de nieuwe indeling van apparaatprogramma's (4.3) en de extra niet-financiële informatie in de Memorie van Toelichting (4.4). Twee principes staan centraal bij deze hervormingen. Ten eerste moet de begrotingscyclus afgestemd worden op de beleidscyclus. Voor elk beleidskrediet moet duidelijk zijn met welke doelstelling die samenhangt, en omgekeerd moet voor elke doelstelling duidelijk zijn welke beleidskredieten ervoor kunnen aangewend worden. Ten tweede moet de nieuwe structuur meer flexibiliteit toestaan. Zoals hierboven al werd aangegeven, is het belangrijk dat er aan de betrokken actoren voldoende autonomie wordt gegeven. In combinatie met de toegenomen responsabilisering ontstaat er zo immers een setting die toelaat om doelstellingen beter na te streven.

Vooraleer deze concrete hervormingen aan bod komen, wordt in 4.1 eerst het theoretisch kader wat meer uitgewerkt over hoe een inputbegroting wordt omgevormd naar een prestatiebegroting.

4.1. Van inputbegroting naar prestatiebegroting

Professor Geert Bouckaert heeft uitgebreid onderzoek gedaan naar prestatiebegrotingen, zowel op theoretisch vlak als in internationaal vergelijkend perspectief³⁵. Hij onderscheidt drie fasen in het omvormingsproces van inputbegroting naar prestatiebegroting. In een eerste fase wordt aan de begroting prestatiegegevens toegevoegd, bijvoorbeeld om doelstellingen en resultaten te verduidelijken. Deze informatie dient vooral als achtergrond bij wat de facto nog steeds een inputbegroting is. In een tweede fase wordt de begrotingsstructuur zelf gewijzigd en worden er prestatie-indicatoren toegevoegd. In de derde fase ten slotte, wordt ook de procedure en de timing van de begroting veranderd met als doel de allocatie van middelen zoveel mogelijk te kunnen afstemmen op de doelstellingen.

Inputbegroting	
Fase 1	Toevoeging prestatie-informatie
Fase 2	Wijziging begrotingsstructuur + toevoeging prestatie-indicatoren
Fase 3	Wijziging procedures en timing
Prestatiebegroting	

Vlaanderen bevindt zich op dit moment ergens tussen fase 1 en fase 2. Enerzijds is de toevoeging van prestatie-informatie nog niet volledig. Zo staat bij een aantal entiteiten de programma- en artikelstructuur (begrotingscyclus) nog los van de beleidsdoelstellingen (beleidscyclus). Anderzijds werd de begrotingsstructuur al wel gewijzigd (artikelen in plaats van basisallocaties, zie 4.2) en duiken er hier en daar ook al prestatie-indicatoren op die toelaten om realisaties van beleidsdoelstellingen op te volgen.

Het proces richting prestatiebegroting kan ook worden geanalyseerd vanuit de index die de OESO heeft opgesteld. Het idee is dat een prestatiebegroting een aantal kenmerken heeft die we niet terugvinden bij een inputbegroting. Het gaat hierbij bijvoorbeeld over de aanwezigheid van prestatie-meetinstrumenten of een uitgebreide rapportage over de performantiedoelstellingen. Hoe meer een begroting dergelijke kenmerken bevat, hoe dichter ze bij een volwaardige prestatiebegroting zit. Het uiteindelijke streefdoel van Vlaanderen is om een score van 100% te halen³⁶, dus om alle kenmerken van een prestatiebegroting te implementeren. Momenteel scoort Vlaanderen 20,3% (2013).

³⁵ Zie bijvoorbeeld Bouckaert en Joris (2011): Effecten van een prestatiebegroting. Vanuit een internationaal perspectief; Bouckaert en Stroobants (2011): Efficiëntiewinsten in de publieke sector.

³⁶ De doelstelling van Pact 2020 heeft het over substantiële stappen naar een meer prestatiegericht begroting, maar in de operationalisering wordt gestreefd naar een score van 100% op de OESO-index.

Beide benaderingen kunnen de indruk wekken dat een prestatiebegroting kan ingevoerd worden door een aantal formele stappen te zetten. Het zou dan volstaan om louter de verschillende fases te doorlopen of de OESO-kenmerken te implementeren om een inputbegroting om te vormen naar een prestatiebegroting. Uit internationaal onderzoek van Bouckaert kunnen we echter afleiden dat de formele kenmerken zeker niet voldoende zijn. Landen als Australië, Canada, Nederland, de VS of het VK staan relatief ver wat betreft de prestatiebegroting. Ze hebben de verschillende fases doorlopen en halen relatief hoge scores op de OESO-index. De prestatiebegroting biedt in elk van deze landen een meerwaarde, maar toch kunnen ook telkens een aantal problemen worden geïdentificeerd die maakt dat de werking nog voor verbetering vatbaar is. Zo wou men in Australië de parlementaire controle versterken via de prestatiebegroting, maar doordat de beoogde outcomes eerder vaag en algemeen werden geformuleerd, konden de realisaties net minder goed worden opgevolgd. Ook in Nederland was er een probleem met de kwaliteit van de prestatie-informatie. Ook daar waren doelstellingen te weinig precies geformuleerd en was de link tussen output (beleid) en outcome (effect) niet altijd even duidelijk. Het VK heeft dan weer een aantal duidelijke lessen getrokken, zoals het belang van een decentralisatie in het begrotingsproces en van het betrekken van sleutelactoren³⁷.

Er is een reëel gevaar dat het proces richting prestatiebegroting te formalistisch wordt opgevat, zeker wanneer de vooruitgang wordt afgemeten aan de OESO-score zoals Vlaanderen doet. Voor de SERV is het essentieel dat niet alleen de kenmerken maar ook de filosofie van een prestatiebegroting overal wordt ingevoerd. De beleidsdoelstellingen moeten de centrale plaats krijgen die ze in een echte prestatiebegroting behoren te hebben. Zolang dat niet het geval is, blijft een begroting zeer inputgericht, en zullen de hervormingen weinig opleveren.

4.2. Invoering begrotingsartikelen

Tot de begrotingsopmaak van 2012 was de basisallocatie het laagste niveau waarop kredieten werden onderverdeeld. Bij de begrotingsopmaak van 2013 werden de basisallocaties echter vervangen door begrotingsartikels. Omdat elk begrotingsartikel één of meerdere basisallocaties omvat, werd de onderverdeling van de kredieten minder gedetailleerd.

Bij de basisallocaties werden de kredieten onderverdeeld op basis van entiteit, programma en ESR-classificatie. De begrotingsartikelen behouden de indeling op basis van entiteit en programma, maar hanteren een ruwere indeling voor de ESR-classificatie. Terwijl de basisallocatie kredieten samenvoegt die een *identieke* ESR-code hebben, voegt een begrotingsartikel kredieten samen die een *verwante* ESR-code hebben. Het grote aantal categorieën uit de oude indeling wordt op die manier gereduceerd tot acht categorieën in de nieuwe indeling. De volgende tabel geeft de verhouding weer. Hieruit blijkt dat in de nieuwe indeling een paar ESR-codes behouden blijven als aparte categorie (PR, RE, OV), maar dat de meeste codes terecht kwamen in ruimere categorieën.

³⁷ Een uitgebreide bespreking van de prestatiebegroting in de verschillende landen bij Bouckaert en Joris (2011): Effecten van een prestatiebegroting. Vanuit een internationaal perspectief.

Nieuwe indeling		ESR-codes
PR	Provisie	0100
LO	Lonen	11xx
IS	Interne stromen	41.3x, 41.4x, 41.6x, 41.7x, 61.3x, 61.4x, 61.6x, 61.7x
PA	Participaties	8xxx
LE	Leningen	9xxx
RE	Reserves	0310
OV	Overhevelingen	0320
WT	Werking en toelagen	Overige codes

Hoewel het doel van deze hervorming niet geëxpliciteerd wordt, past ze wel in het stappenplan richting een prestatiebegroting. De begrotingsartikelen zorgen immers voor meer autonomie. De bevoegde minister is nu vrij om binnen een begrotingsartikel met kredieten te schuiven, zonder nog rekening te houden met de grenzen van de basisallocatie, zoals in het oude systeem³⁸. Zoals hierboven al gesteld bij de voordelen van een prestatiebegroting, is meer autonomie een belangrijk onderdeel van het streven naar meer responsabilisering. Aangezien een prestatiebegroting ter verantwoording roept voor de beleidsdoelstellingen die al dan niet werden gerealiseerd, moeten die verantwoordelijken ook genoeg vrijheid of autonomie krijgen om die doelstellingen te kunnen realiseren.

Dit voordeel situeert zich echter op de (middel)lange termijn, namelijk wanneer er definitieve omslag naar een prestatiebegroting wordt gemaakt. Op korte termijn, zolang er tenminste wat betreft de filosofie met een inputbegroting wordt gewerkt, houden de begrotingsartikelen ook een belangrijk nadeel in. Samen met de basisallocaties verdwijnt er ook belangrijke informatie uit de begroting. Doordat ESR-codes worden samengevoegd, is het niet meer mogelijk om een aantal gegevens uit de begroting af te zonderen. Zo kan niet meer worden achterhaald of een krediet uit de categorie WT bedoeld is als subsidie, investeringsbijdrage of nog een andere finaliteit heeft, noch wat de bestemming is van het krediet. De begroting wordt op die manier minder transparant.

4.3. Eén apparaatprogramma per entiteit

Een apparaatprogramma omvat alle kredieten die verbonden zijn aan het functioneren van een bepaald beleidsdomein of entiteit. Deze kredieten worden dus niet ingezet om rechtstreeks beleid mee te voeren, zoals de kredieten van de beleidsprogramma's, maar dienen ter ondersteuning om het beleid mogelijk te maken. Binnen een apparaatprogramma kunnen we een onderscheid maken tussen lonen en werkingsmiddelen.

³⁸ Om kredieten te herverdelen tussen basisallocaties had de minister het visum van de Inspectie van Financiën en het akkoord van de minister van Begroting nodig.

Tot voor kort was er één apparaatprogramma per beleidsdomein, maar sinds de begrotingsopmaak van 2012 heeft elke entiteit zijn eigen apparaatprogramma. Omdat beleidsdomeinen groter zijn dan entiteiten (ze omvatten een aantal entiteiten), beperkt deze hervorming de autonomie. Voordien konden apparaatkredieten immers relatief vlot van de ene entiteit naar de andere herverdeeld worden. Hiervoor was alleen het akkoord van de minister van begroting nodig. Nu elke entiteit binnen een bepaald beleidsdomein zijn eigen apparaatprogramma heeft, zou een dergelijke herverdeling neerkomen op het herverdelen van kredieten³⁹ tussen verschillende programma's. Een dergelijke operatie kan alleen met goedkeuring van het parlement.

Op het eerste gezicht staat deze hervorming haaks op de hervorming van basisallocaties naar begrotingsartikels. In plaats van meer autonomie, zorgt deze structuur net voor minder autonomie. Vanuit het perspectief van een prestatiebegroting is het echter geen onlogische stap. We kunnen de apparaatprogramma's immers niet vergelijken met de beleidsprogramma's. Omdat ze ter ondersteuning dienen – om het beleid mogelijk te maken – zijn ze niet rechtstreeks gekoppeld aan beleidsdoelstellingen. Toch moeten de apparaatkredieten wel in rekening gebracht worden in het responsabiliseringsproces. Het is immers mogelijk dat er voldoende kredieten ingezet worden voor de juiste beleidskeuze, maar dat een bepaalde doelstelling toch niet gehaald wordt omwille van een gebrek aan apparaatkredieten. Of misschien zijn er wel teveel apparaatkredieten en kunnen die beter ingezet worden als beleidskredieten. Om die afweging goed te kunnen maken, moeten de apparaatkredieten toegewezen worden aan organisatievormen die samenhangen met de verantwoordelijkheden. Entiteiten zijn daarvoor veel beter geschikt dan de grotere gehelen van de beleidsdomeinen.

4.4. Extra informatie in Memorie van Toelichting

De Memorie van Toelichting bij de begroting is de plaats bij uitstek waar informatie kan gevonden worden over de afstemming tussen de begrotingscyclus, de beleidscyclus en de contractcyclus. Omdat een volwaardige prestatiebegroting een doorgedreven koppeling van die drie cycli vereist, zou in theorie uit de Memorie duidelijk moeten blijken welke begrotingsprogramma's gekoppeld zijn aan welke beleidsdoelstellingen en organisatiedoelstellingen. Tot en met de begrotingsopmaak van 2011 was dit in de praktijk zeker niet het geval. De Memorie bevatte wel informatie over de koppeling van de cycli maar die was weinig eenvormig en ook niet altijd gericht op de noden van een prestatiebegroting. Het Rekenhof bracht in zijn rapport van 2011⁴⁰ dan ook een aantal duidelijke pijnpunten naar voor zoals een weinig eenduidig begrippenkader en methodiek van doelstellingformulering, een gebrekkige toelichting over de onderlinge verbanden tussen zowel beleids- en organisatiedoelstellingen als doelstellingen en kredieten, en weinig concrete doelstellingen met inbegrip van meetbare indicatoren en kengetallen.

³⁹ Het gaat hier over beleidskredieten (VAK), voor de vereffeningskredieten (VEK) zijn de herverdelingsmogelijkheden ruimer.

⁴⁰ Rekenhof (2011): Onderzoek aanpassing Vlaamse begroting 2011

De kritiek van het Rekenhof werd door de Vlaamse Regering ter harte genomen. Samen met de aanpassingen van de begrotingsstructuur (zie boven), werd ook de informatie in de Memorie van Toelichting uitgebreid. Elke toelichting per beleidsdomein bestaat sinds de begrotingsopmaak 2013 uit vier delen. Het eerste deel heet *“Stappenplan naar een prestatiebegroting”* en zou moeten aangeven op welke manier de programma- en artikelstructuur (begrotingscyclus) gekoppeld is aan de beleidsdocumenten en beheersdocumenten (beleidscyclus en contractcyclus). Dat deze koppeling nog steeds niet volledig op punt staat, blijkt uit volgende passage uit de Omzendbrief begrotingsinstructies 2013: *“Indien de programma- en artikelstructuur nog niet (volledig) gekoppeld is aan de beleids- en beheersdocumenten, dient beschreven te worden op welke basis de programma- en artikelstructuur wel is opgesteld.”*⁴¹

Uit een eerste, oppervlakkige analyse⁴² blijkt meteen dat bij nagenoeg alle beleidsdomeinen wordt aangegeven dat er (nog) geen eenduidige koppeling is tussen de begrotingsprogramma's en de beleidsdoelstellingen. Bij sommige beleidsdomeinen blijven slechts één of enkele programma's in gebreke (beleidsdomeinen A en H), bij andere beleidsdomeinen maakt geen enkel programma de koppeling (beleidsdomeinen K en C). Soms wordt de koppeling rudimentair aangegeven door de doelstellingen louter op te sommen (beleidsdomein D), in andere gevallen is ze meer gedetailleerd maar zijn verschillende programma's aan verschillende doelstellingen gekoppeld (beleidsdomeinen G en L). Hier en daar wordt wel op een aannemelijke manier aangegeven dat het niet mogelijk is om de koppeling te maken (beleidsdomein C). Beleidsdomein J (Werk en Sociale Economie) lijkt op het eerste gezicht het verst gevorderd wat betreft de koppeling en de informatie hierover. Al vinden we ook hier geen volledige één-op-één-relatie tussen programma's en doelstellingen terug.

Het tweede deel van de toelichtingen per beleidsdomein heeft niet onmiddellijk iets met prestatiebegroting te maken en in het derde deel worden net zoals voorheen de totalen per programma's vermeld. Het is in deel vier – bij de inhoudelijke toelichting bij elk van de entiteiten – dat er opnieuw extra informatie wordt gegeven die gerelateerd is aan de prestatiebegroting. De Omzendbrief begrotingsinstructies bepaalt: *“Hierbij dient de kreditevolutie beschreven te worden aan de hand van de respectievelijke processen en projecten die voor deze doelstellingen vooropgesteld worden. Daarnaast wordt ook gevraagd om de stand van de uitvoering van de aan de doelstelling(en) gekoppelde indicator(en) weer te geven in de bespreking van het begrotingsartikel.”*⁴³ Net zoals bij deel één worden deze instructies over de verschillende beleidsdomeinen zeer verschillend ingevuld. Soms wordt zeer algemeen aangegeven welke strategische doelstelling(en) een bepaald begrotingsartikel helpt uitvoeren, op andere plaatsen wordt zeer gedetailleerd verwezen naar de beheersovereenkomsten en de operationele doelstellingen. Ook de informatie over de indicatoren is zeer wisselend. Zelfs binnen een beleidsdomein is er weinig eenvormigheid.

⁴¹ Omzendbrief Begrotingsinstructies. Memorie van Toelichting. Begrotingsopmaak 2013, p. 2

⁴² De analyse is louter gebaseerd op wat er in de toelichtingen zelf staat. Meer gedetailleerde resultaten kunnen mogelijk verkregen worden door de begrotingsprogramma's en beleidsdoelstellingen stuk voor stuk naast elkaar te leggen, zoals bijvoorbeeld het Rekenhof bij de bespreking van de begrotingen 2011 en 2012 heeft gedaan.

⁴³ Omzendbrief Begrotingsinstructies. Memorie van Toelichting. Begrotingsopmaak 2013, p. 2

Concluderend kunnen we stellen dat de Vlaamse Regering duidelijk een inspanning heeft gedaan om de koppeling tussen begrotingscyclus en beleidscyclus weer te geven in de Memorie van Toelichting. Het deel waarin voor elk programma moet aangegeven worden welke stappen in de richting van een prestatiebegroting werden gezet, zorgt ongetwijfeld voor meer responsabilisering. Op vormelijk gebied zijn er echter nog heel wat verbeteringen mogelijk. De extra prestatie-informatie is zeer ongelijk verdeeld over de verschillende beleidsdomeinen, en zelfs binnen eenzelfde beleidsdomein is er weinig eenvormigheid. Meer inhoudelijk maakt de extra informatie ook duidelijk dat de koppeling tussen beide cycli nog verre van volledig is. Ook op dit gebied is er een groot onevenwicht tussen de verschillende beleidsdomeinen.

5. Besluit

De Vlaamse overheid heeft al een aantal stappen gezet naar een meer prestatiegerichte begroting. De belangrijkste stappen tot nu toe zijn de invoering van de begrotingsartikelen ter vervanging van de basisallocaties, het toewijzen van de apparaatprogramma's aan de entiteiten in plaats van aan de beleidsdomeinen, en het voorzien van extra informatie in de Memorie van Toelichting om de koppeling tussen begrotingscyclus en beleidscyclus te maken. Elk van deze stappen zijn logisch en zinvol op weg naar een volwaardige prestatiebegroting, en vanuit die optiek ondersteunen de sociale partners dit proces.

De SERV ondersteunt niet alleen de stappen in de richting van een prestatiebegroting, ook de meerwaarde van het einddoel – een volledig geïmplementeerde prestatiebegroting – is voor de SERV duidelijk. De voordelen situeren zich in de eerste plaats op het gebied van meer effectiviteit, efficiëntie en responsabilisering. Er zullen betere keuzes kunnen gemaakt worden in functie van de doelstellingen, en die keuzes zullen ook beter verantwoord kunnen worden. De belangrijkste vraag is dan ook of de Vlaamse overheid erin zal slagen om de prestatiebegroting volledig te implementeren. Daarbij volstaat het niet dat een aantal formele kenmerken worden ingevuld, ook de filosofie van een prestatiebegroting moet overal worden ingevoerd. Dit houdt in dat de beleidsdoelstellingen ook in het begrotingsproces echt centraal komen te staan.

De SERV ondersteunt het proces dus, maar blijft het tegelijkertijd ook kritisch opvolgen. Voorbeelden uit andere landen geven immers aan dat niet elke hervorming evenveel succes heeft. Vaak is er achteraf bijsturing nodig. Bovendien levert niet elke stap onmiddellijk voordeel op. Zo zorgt de invoering van de begrotingsartikelen ervoor dat er in deze fase van het proces informatie uit de begroting verdwijnt en dat die dus minder transparant wordt. Dergelijke ingrepen zijn voor de SERV alleen aanvaardbaar als er een perspectief is dat de voordelen op middellange termijn deze nadelen op korte termijn ongedaan zullen maken. Dat perspectief kan alleen geboden door de Vlaamse overheid zelf, met name door vastberadenheid te tonen in haar streven naar een volledige implementatie van de prestatiebegroting.

Bijlage 1: Parameters intiële begroting en actualisatie

Een belangrijke parameter voor het structureel begrotingsbeleid is de normale dynamiek van de ontvangsten. Deze bepaalt immers de groeivoet die toegepast wordt op de referentieuitgaven van het voorgaande jaar om zo de toelaatbare uitgaven van het begrotingsjaar zelf te berekenen.

Voor de evaluatie van de initiële begroting 2013 gaat de SERV uit van de parameters die ook gebruikt werden voor de meerjarenraming, althans tot en met 2018. Voor de jaren daarna hanteert de SERV eigen hypothesen die aansluiten op de ramingen van de eerste jaren. Dit laat toe om de federale overdrachten door te rekenen bij ongewijzigd beleid (dus zonder rekening te houden met de institutionele hervorming) voor een periode van 10 jaar. Het is namelijk de gemiddelde groei van deze periode op basis waarvan de groei van de primaire uitgaven afgeleid wordt.

Een belangrijke vaststelling is dat de denataliteitscoëfficiënt de komende jaren stelselmatig zou verbeteren, wat inhoudt dat de ontvangstendynamiek sterker is dan wat op basis van inflatie en economische groei verwacht zou worden. Uit de algemene toelichting blijkt dat een aanpassing van de economische groei of inflatie met 0,1%-punt een budgettair effect heeft van € 20 mln. Voor de denataliteitscoëfficiënt impliceert een wijziging van 0,1% een effect van € 8 mln.

Voor de actualisatie van de begroting 2013 vanuit structureel perspectief, vertrekken we voor de jaren 2012 en 2013 van de raming van de Nationale Bank van België van december 2012. Voor de komende jaren gaat het om eigen ramingen, waarbij we uitgaan van een trendgroei op termijn van 1,3% en een economische groei op korte termijn die hoger is dan de trendgroei om de output-gap weg te werken.

Voor alle overige parameters nemen we de raming over die ook aan de basis lag van de meerjarenraming.

parameters federale overdrachten, raming oktober 2012 (MJR)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	μ 2013-2022
bbp	-0,1%	0,7%	1,6%	1,7%	1,9%	2,1%	1,6%	1,6%	1,6%	1,5%	1,5%	1,6%
inflatie	2,9%	1,8%	1,8%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%
evolutie regionaal aandeel PB (%-punt)	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
evolutie denatalliteitscoëfficiënt	0,7%	0,6%	0,9%	0,4%	0,8%	0,9%	0,9%	0,7%	0,8%	0,8%	0,7%	0,7%
evolutie leerlingenaandeel (%-punt)	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

parameters federale overdrachten, raming januari 2013

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	μ 2013-2022
bbp	-0,2%	0,0%	1,6%	1,5%	1,4%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	1,2%
inflatie	2,6%	1,6%	1,8%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%
evolutie regionaal aandeel PB (%-punt)	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
evolutie denatalliteitscoëfficiënt	0,7%	0,6%	0,9%	0,4%	0,8%	0,9%	0,9%	0,7%	0,8%	0,8%	0,7%	0,7%
evolutie leerlingenaandeel (%-punt)	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Bijlage 2: Impact van transacties met nv BAM op investeringskredieten

Naar aanleiding van de initiële begroting werden er meer instellingen opgenomen bij de te consolideren instellingen. Op zich gaat het niet om een uitbreiding van de consolidatiekring, aangezien deze instellingen ook al bij de begroting van 2012 het saldo beïnvloed hebben. Wel gaat het om een andere manier van weergave.

Bij de begroting 2012 werd in de tabel die het vorderingensaldo weergaf, een correctie toegepast bij de ESR-gecorrigeerde uitgaven van de algemene uitgavenbegroting voor vier instellingen: de BAM nv, Het pensioenfonds voor de VRT, het egalisatiefonds voor de pensioenen en de Diestsepoort. De correctie kwam overeen met het verschil tussen de totale ontvangsten (inclusief dotatie) en uitgaven van die instelling. Indien de ontvangsten hoger waren dan de uitgaven had dit tot gevolg dat het vorderingensaldo van de Vlaamse gemeenschap verbeterde en andersom.

Zo verbeterde het vorderingensaldo in 2012 met € 80 mln omdat de ontvangsten bij BAM nv € 80 mln hoger waren dan de uitgaven. Dit kwam voornamelijk omdat BAM nv vorig jaar voor € 61 mln de Van Cauwelaertsluis verkocht heeft aan het Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen en voor € 32 mln de Noorderlaanbrug aan de Dienst voor de scheepvaart. In het totaal ontving de BAM nv dus € 93 mln zonder dat hier een uitgaven tegenover stond. De overige uitgaven en ontvangsten van de BAM leidden ertoe dat het saldo € 13 mln kleiner was, waardoor er uiteindelijk een verbetering van het saldo met € 80 mln kon ingeschreven worden.

Daartegenover stond wel dat de Dienst voor de scheepvaart (DvS) een bedrag van € 32 mln opnam als eenmalige uitgave voor de aankoop van de Noorderlaanbrug. Aangezien DvS deel uitmaakt van de consolidatiekring, verminderde het vorderingensaldo van de Vlaamse Gemeenschap hierdoor. Ook betaalde de Vlaamse Gemeenschap eenmalig € 61 mln aan het Gemeentelijk Havenbedrijf van Antwerpen. Ook dit bedrag had een vermindering van het vorderingensaldo van de Vlaamse Gemeenschap tot gevolg. Deze operatie werd gefinancierd door een lening aan te gaan bij nv BAM.

In 2013 vallen deze eenmalige investeringskredieten weg. Daartegenover staat dat ook de positieve correctie op het vorderingensaldo van € 93 mln wegvalt.

Indien de nv BAM reeds in 2012 opgenomen zou zijn in de consolidatiekring, zou er enkel sprake geweest zijn van een eenmalige subsidie van € 61 mln en zouden de investeringen dus minder afnemen.

Tabellen

Tabel 1: Evolutie van totale ontvangsten in 2013 (€ mln).....	17
Tabel 2: Evolutie federale overdrachten in 2013 (€ mln)	18
Tabel 3: Verklarende factoren voor de evolutie gewestbelastingen (€ mln)	19
Tabel 4: Evolutie van de ontvangsten van de instellingen in 2013 (€ mln).....	23
Tabel 5: Uitgavendynamiek bij constant beleid (CB) (€ mln).....	26
Tabel 6: Opdeling kostendrijvers in verschillende factoren (€ mln)	27
Tabel 7: Impact van eerdere beslissingen op betaalkredieten (€ mln)	29
Tabel 8: Netto-beleidsruimte bij begrotingsopmaak 2013 (€ mln)	30
Tabel 9: Netto-beleidsruimte 2013: raming SERV versus alg. toelichting (€ mln)	31
Tabel 10: Economische parameters; ramingen FPB en IMF	35
Tabel 11: Evolutie beleidskredieten bij begrotingsopmaak 2013 (€ mln)	43
Tabel 12: Impact evolutie denataliteitscoëfficiënt in meerjarenraming (€ mln)	57
Tabel 13: Jaarlijkse toename beleidskredieten in MJR	58
Tabel 14: Opsplitsing van evolutie beleidskredieten in MJR (€ mln)	58
Tabel 15: Evolutie inspanningen voor wegwerken betaalachterstand (€ mln).....	61
Tabel 16: Vereenvoudigd voorbeeld van conjuncturele correctie	64
Tabel 17: Vereenvoudigd voorbeeld voor aanwending eenmalige ontvangsten	66
Tabel 18: Vereenvoudigd voorbeeld van inspanning voor toekomstige uitdaging	69
Tabel 19: Evolutie primaire uitgaven initiële begroting 2013 (€ mln)	78
Tabel 20: Voorbereiding op budgettaire schok bij aanhouden uitgavendynamiek initiële begroting 2013 (€ mln).....	79
Tabel 21: Budgettaire schok van € 623 mln: evenwichtsbegroting versus gelijkmatig groeipad (€ mln)	80
Tabel 22: Vergelijking saldi van MJR met saldi bij groeipad 2,15% (€ mln)	80
Tabel 23: Actualisering ontvangstenraming (€ mln)	82
Tabel 24: Impact van actualisering ontvangsten 2013-2018 (€ mln)	84
Tabel 25: Actualisering van netto-beleidsruimte 2013-2018.....	85
Tabel 26: Evolutie primaire uitgaven actualisatie begroting 2013 (€ mln)	85
Tabel 27: Evenwichtsbegroting bij geactualiseerde parameters als voorbereiding op budgettaire schok (€ mln).....	86
Tabel 28: Budgettaire schok van € 1,9 mld: gelijkmatige uitgavendynamiek versus evenwichtsbegroting (€ mln)	87
Tabel 29: Voorbereiding op budgettaire schok van € 673 mln bij geactualiseerde parameters (€ mln).....	88