Sterk door overleg

SERV Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

Brussel, 16 juni 2009
160609_Begrotingsadvies 2009_ tussentijds

Advies

Tussentijds advies over het begrotingsbeleid van de Vlaamse gemeenschap 2009 – 2014

Inleiding

Volgens de gebruikelijke procedure brengt de SERV jaarlijks een begrotingsadvies op de tweede woensdag van juli. Op vraag van de formateur hebben de sociale partners beslist om onder de vorm van een tussentijds advies de belangrijkste vaststellingen voor de komende regeerperiode eerder over te maken.

In onderstaande krachtlijnen zijn de belangrijkste bevindingen van de SERV – ramingen en de analyse van eventuele alternatieve begrotingstrajecten samengevat. De ramingen en de analyse van de begrotingstrajecten zijn gebaseerd op gegevens afgesloten op 5 juni.

Een meer uitgebreide uitwerking van dit tussentijds advies wordt aansluitend hiermee aan de formateur en de onderhandelende partijen overgemaakt.

Tegen begin juli zal de SERV zijn definitief advies uitbrengen, met inbegrip van de ondertussen beschikbaar gekomen nieuwe gegevens.

Krachtlijnen van het advies

1. De evolutie van de Vlaamse begroting bij ongewijzigd beleid: dramatisch negatieve resultaten

Onze ramingen van ontvangsten en uitgaven geven duidelijk aan dat bij ongewijzigd beleid over de gehele regeerperiode de Vlaamse begroting jaarlijks in het rood zal gaan. Alleen bij een eventueel gunstiger economische ontwikkeling in vergelijking met de jongste ramingen van het Federale planbureau voor de jaren 2009 – 2014 zou er in 2014 een licht overschot kunnen zijn. Dergelijke ontwikkeling zal er onvermijdelijk toe leiden dat – bovenop de schuldfinanciering die nodig was voor de kapitaalinjecties in de financiële sector – er nog een bijkomende substantiële schuldopbouw zal zijn. Inclusief de schulden aangegaan voor de injecties in de financiële sector zou de Vlaamse overheid tegen 2014 aankijken tegen een schuld van bijna € 10 mld, een voor Vlaanderen ongekend hoog niveau. Wat deze dramatische situatie nog erger maakt is het feit dat – naast deze uiterst negatieve vaststellingen – ook nog geen enkele ruimte gecreëerd is voor nieuwe beleidsinitiatieven. “Ongewijzigd beleid” is een strikte doortrekking van het beleidsniveau dat vandaag in de begroting aanwezig is en daarbij is geen rekening gehouden met extra nieuwe initiatieven. Dit ongewijzigd beleid gaat er bovendien vanuit dat de regering een afdoende en verantwoorde oplossing vindt voor de gerezen problemen over de positie van enkele pps – constructies in de begroting (in het bijzonder de NV BAM).

2. Twee factoren zijn verantwoordelijk voor deze dramatische ontwikkeling

De financieel – economische crisis heeft een zwaar gat geslagen in de Vlaamse openbare financiën. Niet alleen heeft de Vlaamse overheid in het verleden opgebouwde reserves moeten aanwenden voor reddingsoperaties, het was ook nodig om daarvoor nieuwe schulden aan te gaan. Maar de financieel-economische crisis heeft ook een bijzonder zware impact op de ontvangsten van de Vlaamse gemeenschap. In vergelijking met de realisaties in 2008 verwachten we een daling van de ontvangsten in 2009 met meer dan € 900 mln en het zal duren tot 2011 vooraleer de nominale ontvangsten weer uitstijgen boven het niveau van 2008.

Er is echter ook een structureel probleem gerezen. Vanaf 2008 en zeker in 2009 heeft de Vlaamse begroting een groeipad aangehouden dat ver uitstijgt boven de structurele groei van de ontvangsten. De structurele groei van de ontvangsten is gelijk aan de effectieve groei van

de ontvangsten gecorrigeerd voor prijseffecten, eenmalige verrichtingen en vooral voor conjunctuur. Vergelijking tussen de groei van de primaire uitgaven sedert 2004 met deze structurele groei van de ontvangsten toont aan dat tot en met 2007 de Vlaamse begroting onder het structurele groeipad bleef, maar vanaf 2008 daar fors is boven uitgestegen. Op die manier gemeten zou in 2009 de structurele kloof opgelopen zijn tot € 1,32 mld. De expansieve begroting van 2009 en vooral de invulling van een eenmalige ruimte (door vooruitgeschoven betalingen naar 2008) met recurrente uitgaven is daar een belangrijke factor in.

3. De budgettaire situatie moet in de loop van deze regeerperiode worden rechtgezet.

Substantiële maatregelen zijn nodig, hetzij langs de zijde van de uitgaven, hetzij langs de zijde van de ontvangsten. Daar valt niet aan te twijfelen. De nieuwe regering zal daarbij moeten kiezen tussen een onmiddellijke ingreep waarmee de uitvoering van de begroting vanaf 2010 weer kan afgestemd worden op het evenwicht of voor een meer gespreid traject dat in de eerstkomende jaren nog enige schuldopbouw toelaat maar wel het perspectief van een schuldenvrije positie respecteert.
De bijsturing is bovendien van wezenlijk belang om binnen de volgende legislatuur ook ruimte te creëren voor de realisatie van de doelstellingen die de SERV heeft vooropgezet in het kader van “Pact 2020 – stapstenen voor de nieuwe Vlaamse regering” (te raadplegen op www.serv.be).

Bij de eerste keuze – verder aangeduid met “evenwicht 2010” moet zowel de structurele kloof als de weerslag van de financieel-economische crisis in 2010 volledig weggewerkt zijn. Bij een gespreid traject – verder aangeduid als spreidingstraject - zal ook de structurele kloof geheel of voor een groot stuk onmiddellijk moeten weggewerkt worden. Voor het verwerken van de financieel-economische crisis wordt er binnen een dergelijk traject gekozen om de inspanningen te spreiden over het geheel van de regeerperiode. Binnen dit spreidingstraject kan na de structurele ingreep vanaf 2010 een groeipad op de primaire uitgaven worden aangehouden dat de groei van de primaire uitgaven weer op het toegelaten structureel groeipad brengt tegen 2014. Een dergelijk spreidingstraject (verder aangeduid met “spreidingstraject 1”) leidt evenwel nog tot schuld in 2014 bovenop wat nodig is voor de financiering van de kapitaalinjecties in de financiële sector. Een “spreidingstraject 2” zou dat vermijden door na de structurele ingreep vanaf 2010 de groei van de primaire uitgaven zo af te stemmen dat die extra schuld tegen 2014 op nul staat.

4. De draagwijdte van de mogelijke alternatieve begrotingstrajecten

In alle begrotingstrajecten gaan we ervan uit dat eventuele maatregelen voor het globale resultaat van 2009 geen impact meer hebben. 2009 zou volgens onze ramingen afsluiten met een tekort van iets meer dan € 1 mld. Dit is gebaseerd op een eigen inschatting van de te verwachten uitvoering in 2009, waarbij we moeten vaststellen dat er weinig is terechtgekomen van een substantiële versterking van de investeringen in het kader van het relanceplan.

Bij het traject "evenwicht 2010" moeten vanaf 2010 maatregelen genomen worden op jaarbasis en recurrent aan te houden voor een bedrag van ongeveer € 1,9 mld. Dat stemt overeen met bijna 8 % van de primaire uitgaven die geraamd worden voor 2009. Het budgettair effect in 2010 moet volledig op jaarbasis gerealiseerd zijn en wordt verder doorgetrokken zonder nog bijkomende maatregelen vanaf 2011. Bij dit traject wordt afgezien van de schuldfinanciering voor het tekort van 2009 geen extra schulden meer opgebouwd vermits de uitvoering van de begroting jaarlijks op evenwicht wordt afgesloten. Als technische hypothese veronderstellen we (overigens ook in de andere trajecten) dat contractueel voorziene vergoedingen van de financiële sector deze schuld voor een groot deel kunnen aflossen. Binnen dit traject zou een deel van de beleidsruimte bij strikt evenwicht vanaf 2010 nog moeten ingezet worden om het resterende deel van de schuld van 2009 af te bouwen.

Bij de "spreidingstrajecten" wordt gerekend op maatregelen met een budgettair effect in 2010 die hetzij de geraamde structurele kloof voor 100 % of voor 75 % wegwerken. Bij een 100 % toepassing loopt dat op tot € 1,3 mld, bij een 75 % zou een ingreep nodig zijn van ongeveer € 1 mld.

Bij "spreidingstraject 1" zullen de tekorten systematisch worden afgebouwd en in 2014 is een overschot vereist. De gecumuleerde saldi in de periode 2009 – 2014 zullen naar gelang van de "75 of 100 % - keuze" herleid zijn tot - € 2,8 mld of - € 1,9 mld in plaats van de oorspronkelijke gecumuleerde saldi van - € 6,8 mld bij ongewijzigd beleid. Afwijkende macroeconomische vooruitzichten kunnen dat nog bijkomend beïnvloeden (zie tabel bij deze krachtlijnen).
Bij "spreidingstraject 2" zal een snellere afbouw van de tekorten gerealiseerd worden en reeds vanaf 2012 – 2013 zullen – met het oog op de schulddoelstelling – overschotten nodig zijn. Bij een dergelijk traject zouden de gecumuleerde saldi voor het geheel van de periode herleid worden tot ongeveer - € 600 mln.

De beide spreidingstrajecten verschillen niet alleen substantieel in de uiteindelijke resultaten, ze reageren ook verschillend op uiteenlopende scenario's voor economische ontwikkeling. De

resultaten hierboven gelden bij het basisscenario (groei van de economie volgens de vooruitzichten van het FPB). Bij een gunstigere ontwikkeling zal in het eerste traject het toelaatbare groeipad van de primaire uitgaven iets verbeteren, maar een deel van de gunstigere ontwikkeling gaat ook naar schuldafbouw. Vallen de economische vooruitzichten nog ongunstiger uit dan zal de negatieve impact ook verdeeld worden over de groeimogelijkheden van de primaire uitgaven en de schuldontwikkeling. In het tweede begrotingstraject wordt de impact van uiteenlopende economische scenario's volledig toegewezen aan de primaire uitgaven, vermits de schulddoelstelling sowieso vaststaat. Ook in het traject "evenwicht 2010" (en volgende jaren) vertalen de conjuncturele schommelingen zich volledig op de primaire uitgaven.

5. De kloof tussen de beleidsruimte in de volgende regeerperiode en die van de afgelopen regeerperiode : "van grote weelde naar grote zuinigheid".

Deze diverse alternatieve begrotingstrajecten om de budgettaire situatie recht te trekken vergen substantiële maatregelen en zouden – met uitzondering van het "traject evenwicht 2010" een beperkte (tot erg beperkte) beleidsruimte voor extra nieuwe initiatieven opleveren.
De te nemen maatregelen en de beschikbare beleidsruimte na deze maatregelen zijn samengevat in onderstaande tabellen. Voor alle trajecten is aangegeven hoe de resultaten evolueren naar gelang van de economische vooruitzichten (naast het basisscenario met de ramingen van het FPB een gunstiger en ongunstiger scenario). Voor de "spreidingstrajecten" is bovendien ook een onderscheid gemaakt tussen een keuze om de structurele kloof in het begin voor 75 % of voor 100 % weg te werken.

De kloof met wat aan beleidsruimte beschikbaar was in de afgelopen regeerperiode is enorm. De vorige regering vertrok aanvankelijk met een netto beleidsruimte (gesommeerd over de gehele periode 2004 – 2009) van ongeveer € 2,9 mld. Uiteindelijk is die beleidsruimte fors uitgebreid en was finaal € 8,3 mld beschikbaar. Buiten heroriënteringen – hoofdzakelijk binnen de beleidsdomeinen - waren geen structurele maatregelen nodig. Als we uitgaan van het basisscenario dan zou de kloof tussen deze beleidsruimte en de netto beleidsruimte (som van maatregelen en beleidsruimte) voor de nieuwe regering naar gelang van het gekozen traject tussen € 12,4 mld en iets meer dan € 14 mld bedragen.

Spreidingstrajecten “structurele ingreep 75 %”

	evenwicht vanaf 2010			spreidingstraject 1			spreidingstraject 2		
	basisscenario	gunstig scenario	ongunstig scenario	basisscenario	gunstig scenario	ongunstig scenario	basisscenario	gunstig scenario	ongunstig scenario
te nemen recurrente maatregelen op jaarbasis	-1.892	-1.577	-1.927	-1.035	-930	-1.167	-1.309	-1.023	-1.710
= gelijk aan % van de primaire uitgaven in 2009	-7,96%	-6,63%	-8,10%	-4,35%	-3,91%	-4,91%	-5,50%	-4,30%	-7,19%
waarvan budgettair effect in 2010 (in %)	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	95,10%	88,87%	99,06%	73,76%
gesommeerd voor de periode 2010 - 2014 (a)	-9.462	-7.884	-9.636	-5.175	-4.648	-5.775	-6.391	-5.103	-7.666
beleidsruimte na maatregelen op kruissnelheid in 2014	1.625	1.935	1.242	561	939	355	69	525	0
waarvan budgettair in 2011 (in %)	19,20%	12,16%	9,80%	0,05%	8,76%	0,00%	0,00%	0,00%	
waarvan budgettair in 2012 (in %)	37,71%	29,80%	24,44%	26,13%	33,92%	23,53%	0,00%	25,81%	
waarvan budgettair in 2013 (in %)	67,39%	64,12%	61,55%	63,10%	66,49%	62,68%	60,78%	63,05%	
gesommeerd voor de periode 2010 - 2014 (b)	3.644	3.988	2.432	1.062	1.964	662	110	991	0
waarvan voor aflossing schuld 2009 binnen begroting*	-463	-216	-463						
netto gesommeerde beleidsruimte (a + b)	-6.281	-4.112	-7.666	-4.112	-2.684	-5.113	-6.281	-4.112	-7.666
netto gecumuleerde saldi 2009 - 2014	-595	-595	-595	-2.764	-2.023	-3.148	-595	-595	-595
schuld exclusief financiële injecties 2014	0	0	0	2.169	1.428	2.553	0	0	0

*er wordt aangenomen dat in ieder traject (zoals ook in ongewijzigd beleid) een deel schuld kan worden afgelost buiten begroting met vergoedingen betaald door de financiële sector.

Spreidingstrajecten “structurele ingreep 100 %”

	evenwicht vanaf 2010			spreidingstraject 1			spreidingstraject 2		
	basisscenario	gunstig scenario	ongunstig scenario	basisscenario	gunstig scenario	ongunstig scenario	basisscenario	gunstig scenario	ongunstig scenario
te nemen recurrente maatregelen op jaarbasis	-1.892	-1.577	-1.927	-1.304	-1.191	-1.393	-1.422	-1.227	-1.605
= gelijk aan % van de primaire uitgaven in 2009	-7,96%	-6,63%	-8,10%	-5,48%	-5,01%	-5,86%	-5,98%	-5,16%	-6,75%
waarvan budgettair effect in 2010 (in %)	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	99,34%	97,21%	100,00%	92,54%
gesommeerd voor de periode 2010 - 2014 (a)	-9.462	-7.884	-9.636	-6.520	-5.953	-6.957	-7.072	-6.135	-7.904
beleidsruimte na maatregelen op kruissnelheid in 2014	1.625	1.935	1.242	783	1.154	534	423	966	138
waarvan budgettair in 2011 (in %)	19,20%	12,16%	9,80%	5,98%	10,98%	0,00%	0,00%	8,95%	0,00%
waarvan budgettair in 2012 (in %)	37,71%	29,80%	24,44%	31,35%	35,83%	25,69%	24,46%	34,01%	11,84%
waarvan budgettair in 2013 (in %)	67,39%	64,12%	61,55%	65,29%	67,24%	62,87%	62,68%	66,46%	60,29%
gesommeerd voor de periode 2010 - 2014 (b)	3.644	3.988	2.432	1.586	2.469	1.006	791	2.022	238
waarvan voor aflossing schuld 2009 binnen begroting*	-463	-216	-463						
netto gesommeerde beleidsruimte (a + b)	-6.281	-4.112	-7.666	-4.934	-3.484	-5.951	-6.281	-4.112	-7.666
netto gecumuleerde saldi 2009 - 2014	-595	-595	-595	-1.942	-1.223	-2.310	-595	-595	-595
schuld exclusief financiële injecties 2014	0	0	0	1.347	628	1.715	0	0	0

*er wordt aangenomen dat in ieder traject (zoals ook in ongewijzigd beleid) een deel schuld kan worden afgelost buiten begroting met vergoedingen betaald door de financiële sector.