

Evaluatierapport over de initiële begroting 2020

Danny Van Assche, SERV-DB, voorzitter
Erwin Eysackers, SERV-studiedienst

3 maart 2020

Inleiding

■ Focus in dit rapport:

- Vergelijking begrotingen 2020BO en 2019BO
- Analyse voornaamste tendensen qua ontvangsten en uitgaven
- Deze begroting zeer snel na vorming VR ingediend in VP !
- SERV-advies over begroting 2021 (juli 2020): focus op Vlaamse begrotingsbeleid in komende legislatuur

■ Vier delen in Evaluatierapport

- *Macro-economische omstandigheden*: is de VR vertrokken van juiste uitgangspunten?
- Evolutie van de *ontvangsten*: focus op verklaringen waarom ontvangsten achterblijven bij evolutie uitgaven en bij groei economie
- Evolutie van de *uitgaven*: focus op besparingen, nieuw beleid en investeringen opgenomen in deze begroting
- *Begrotingsdoelstelling en –beleid*: aandachtspunten

■ Afronding en conclusies

1/ Macro-economische omstandigheden

- Economische groei op wereldniveau stagneert sinds 2018:
 - Oorspronkelijke uitgangspunten voor 2020: 1,1% bbp en 1,4% inflatie = samen 2,5%
 - Recente bijstelling: 1,4% bbp en 1,1% inflatie (blijft som van 2,5%) = geen verdere verslechtering van macro-economische omstandigheden sinds indienen begroting in VP
 - Coronavirus (buiten SERV-rapport): moeilijk in te schatten, maar OESO (2/3/2020) raamt impact op bbp Eurozone op -0,3% voor 2020 (bij stabiel vooruitzicht voor 2021)
 - Aangekondigde lichte herneming economische groei: niet op korte termijn...
- Voorzichtigheid meer dan ooit geboden...

2/ Ontvangsten

- Som ontvangsten: € 45,7 mld (€ +419 mln; 0,9%)
- Groei ontvangsten: lager dan groei uitgaven (2,0%), groei economie (2,5% nominaal), en zelfs inflatie (1,4% bij indienen begroting)
- Is recente beleid verantwoordelijkheid voor deze evolutie?
 - Federaal beleid: 6^{de} Staatshervorming en Tax Shifts
 - Vlaams beleid: hervorming gewestbelastingen

Verklaring 1: inhoudingen via BFW en tax shifts

- BFW-ontvangsten = bijna 75% van totale Vlaamse ontvangsten (inclusief opcentiemen):
 - BFW: inhoudingsmechanismen zoals responsabiliseringsbijdrage, sanering globale overheidsfinanciën, bijdrage vergrijzingskost
 - Tax shifts: verlaagde ontvangsten via regionale opcentiemen
 - Vorige en huidige VR: consequenties federale beleidsbeslissingen op Vlaamse ontvangsten niet teruggedraaid via eigen aanvullende maatregelen → uitvoering geven aan federale maatregelen
- BFW-ontvangsten, groei 2020/19: 0,6%
- Impact federale maatregelen groot:
 - Zonder deze maatregelen komt groei BFW-ontvangsten uit op 1,5% (+0,9%)
 - Groei van gehele Vlaamse ontvangsten zou niet uitkomen op 0,9%, maar wel op 1,6% (+0,7%)

Verklaring 2: gewestbelastingen

- Gewestbelastingen (zonder opcentiemen) = € 6,76 mld, of afgerond 15% van Vlaamse ontvangsten
 - Maatregelen huidige VR: verhoogde kilometerheffing voor vrachtwagens vanaf juli 2020 (€ 29 mln), gewestelijk belastingkrediet voor rechtspersonen in onroerende voorheffing deels afgeschaft (€ 61 mln), verlaagde tarieven verkooprecht (€ -140 mln)
- Som gewestbelastingen, groei 2020/19: 0,2%
- Impact maatregelen huidige VR minder groot dan federale maatregelen, maar blijft significant:
 - Zonder deze maatregelen komt groei gewestbelastingen uit op 1,0% (+0,8%)
 - Groei van gehele Vlaamse ontvangsten zou verhogen met 0,1%
- Gecumuleerde impact maatregelen op groei ontvangsten: 0,9% + 0,7% (federaal) + 0,1% (gewestbelastingen) = 1,7%

3/ Uitgaven

- Totaal betaalkredieten (VEK): € 47,5 mld = groei met € +926 mln (+2,0%)
- Groei betaalkredieten > beleidskredieten: vooral investeringen opgestart op einde vorige VR (als beleidskrediet), die bij 2020 doorschuiven naar betaalkredieten
- Dynamiek 2020BO en 2019BO: onderscheid naar impact die VR ondergaat dan wel impact die volgt uit beslissingen VR:
 - Indexmechanismen: € +331,1 mln
 - Evolutie ontvangsten: € +220,5 mln
 - Ongewijzigd beleid: € +532,5 mln
 - VR: besparingen generiek: € -267,6 mln
 - VR: besparingen punctueel: € -295,1 mln
 - VR: nieuwe beleid: € +404,9 mln

Som besparingen 1: beleidsdomein

- *Som generieke en punctuele besparingen: € - 562 mln.*
- Grootste impact bij beleidsdomein *Werk en Sociale Economie* (WSE), met als belangrijkste maatregel verminderde doelgroepkortingen voor werkgevers met jongere en oudere werknemers in dienst (€ -110 mln)
- In de beleidsdomeinen *Cultuur, Jeugd, Sport en Media* (CJSM) en *Economie, Wetenschap en Innovatie* (EWI) hebben besparingen grootste betekenis in vergelijking met hun totale uitgaven
- Generieke besparingen: alle beleidsdomeinen, relatief meer impact bij groter apparaat + grote stromen naar entiteiten buiten Vlaamse overheid

Som besparingen 2a: naar activiteit

- Opdeling niet naar beleidsdomein maar naar *aard activiteit* waarop bespaard wordt (Nationale Rekeningen ESR):
 - *Apparaat Vlaamse overheid* (lonen, werking, onderhoud) = inclusief instellingen
 - Subsidies naar *ondernemingen*
 - Subsidies naar *vzw's*
 - Subsidies naar *huishoudens*
 - Subsidies naar *lokale overheden*
 - *Kapitaaloverdrachten aan derden* buiten overheid (ondernemingen, vzw's, huishoudens...)
 - *Kapitaaloverdrachten naar andere overheden* (onderwijs, lokale overheden)
 - Eigen (directe) *investeringen door overheid*
 - Overige categorieën: zeer klein

Som besparingen 2b: naar activiteit

- Ongeveer één derde besparingen (32,2%) betreft *subsidies aan ondernemingen* (som alle BD'en)
- Eén vijfde (20,2%): *apparaatskredieten Vlaamse overheid*
- Vervolgens *subsidies aan vzw's* (18,0%)
- Besparingen bij *subsidiestromen naar huishoudens* betreffen 8,9%

Samen met voorgaande categorie gaat het om totaal van 27%, wat in belangrijke mate over beleidsdomein WVG gaat

- *Kapitaaloverdrachten naar derden: 6,0% van besparingen*
- *Besparingen bij lokale overheden* (compensatie gedeelde inkomsten voor vrijstelling deel onroerende voorheffing) betreffen 3,3%
- Overige categorieën kleiner dan 3% van totaal

Som nieuwe beleid VR 1

- Som nieuwe beleid < som besparingen, maar blijft meer dan significant (€ 405 mln)
- Tabel nieuw beleid van de Vlaamse Regering niet integraal gereconstrueerd, maar verschillen beperkt:
 - Artikels interne stromen (IS): vertaling naar ESR-uitgaven van deze instellingen niet altijd evident
 - Complexiteit begrotingsrapportering voor sommige instellingen
- Rapport: indeling nieuwe beleid naar *beleidsdomein* en naar aard *activiteit*, met gelijkaardige aanpak als hoger
- Bij sommige BD'en: samenhang besparingen en nieuw beleid
- Volgende week: details per Inhoudelijk Structuurelement (ISE) voor elk beleidsdomein op website SERV

Som nieuwe beleid VR 2

- Focus nieuwe beleid: *subsidies naar lokale overheden*, in hoge mate via Gemeentefonds (41,1% van totaal)
- *Apparaat Vlaamse overheid*: 18,9%
 - Voornamelijk maatregelen om overheidswerking op specifieke punten te versterken, zoals uitbreiden juridische omkadering bij BD KB
- *Provisies*: 13,3%
 - Pas bij volgende begroting dus concrete invulling van deze middelen
- *Subsidies naar vzw's*: 7,7%, via vele beleidsdomeinen
- *Subsidies naar ondernemingen*: 5,4%
 - Belangrijkste element: infrastructuursubsidies aan sociale huisvestingsmaatschappijen
- *Kapitaaloverdracht andere overheden*: 4,7%
- Directe overheidsinvesteringen: 3,9%
- Overige categorieën kleiner dan 3% van totaal

Som besparingen + nieuw beleid 1

- Combinatie som besparingen en som nieuw beleid
- Aanpak identiek als hoger: per *beleidsdomein* en per *aard activiteit*
- Gecumuleerde impact: netto € -158 mln
 - Som generieke en punctuele besparingen > som nieuwe beleid
- Per beleidsdomein:
 - *Economie, Wetenschap en Innovatie (EWI)*: -6,7%
 - *Werkgelegenheid en Sociale Economie (WSE)*: -3,9%
 - *Cultuur, Jeugd, Sport en Media (CJSM)*: -2,4%
 - Bij *Financiën en Begroting (FB)*, *Onderwijs en Vorming (OV)* en *Mobiliteit en Openbare Werken (MOW)*: telkens -0,4%
 - *Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (0,2%)* en *Omgeving (0,8%)* realiseren netto beperkte uitbreiding van hun uitgaven
 - *Kanselarij en Bestuur (KB)*: +3,8%
 - Internationaal Vlaanderen (iV): +4,8%

Samenvatting besparingen + NB

■ VR creëerde aan uitgavenzijde heel wat *beleidsruimte* via generieke en punctuele besparingen:

- Grootste impact bij ondersteuning van derden, bij (in die volgorde) ondernemingen, vzw's en huishoudens
- Daarnaast duidelijke impact op apparaat Vlaamse overheid
- Positief: investeringen werden ontzien
- Ook lokale besturen ontzien bij besparingen

■ Invulling nieuwe beleidsruimte:

- Zeer hoge prioriteit voor lokale besturen
- Alle andere vormen van besteding: veel lagere cijfers
- Voor beleidsdomeinen (in die volgorde) Economie, Wetenschap en Innovatie (EWI), Werkgelegenheid en Sociale Economie (WSE) evenals Cultuur, Jeugd, Sport en Media (CJSM): eindresultaat aanzienlijk negatiever dan gemiddelde achteruitgang

Investeringsen

- SERV: pleidooi pro versterking overheidsinvesteringen sinds verschillende jaren
- Definitie investeringen uitgebreid in loop vorige legislatuur: eigen investeringen overheid ('kern') + kapitaaloverdrachten aan derden ter ondersteuning van hun investeringen ('schil 1')
- *Beleidskredieten bestemd voor investeringen: -0,9%* tegenover 2019BO
- *Betaalkredieten bestemd voor investeringen: +6,5%*
- *Investeringsstraject* komt vooral tot uiting: investeringen einde vorige legislatuur (VAK) vertaalt zich naar VEK
 - Technische aanpassingen VCO (overgedragen VAK wordt zichtbaar) + enkele grote investeringsdossiers
 - Meer details bij begrotingsaanpassing?
- Investeringsen ontzien bij besparingen

Begrotingssaldo: opmerkingen 1

- *ESR-correcties*: klein, zoals het hoort te zijn
- *Onderbenutting* langs uitgavenzijde groeit snel:
 - Van 1,6% uitgaven in begrotingen 2017 en initiële begroting 2018 naar 2,0% (2018BA) en 2,1% (2019BO)
 - Bij 2020BO opnieuw groei met 0,5 %-punt, tot 2,6% van uitgaven
 - Raming verwachte onderbenutting tot en met 2018: steeds lager dan effectief gerealiseerde onderbenutting bij uitvoering
 - Voorlopige cijfers uitvoering 2019 (buiten SERV-rapport): raming onderbenutting € 274 mln te hoog
- SERV: raming onderbenutting *solide fundering* geven
 - Zet gerealiseerde onderbenutting afgelopen jaren zich verder?
 - Forfaitaire verhogingen: meer precieze verantwoording

Begrotingssaldo: opmerkingen 2

■ Europees begrotingskader:

- Belgisch Stabiliteitsprogramma 2019-20 (april 2019): aanbevelingen HRF niet gevolgd
- Doelstelling VLA: begroting (structureel en nominaal) in evenwicht
- Tekort begroting 2020: tekort van € 433 mln (-0,091% bbp) zonder Oosterweel, of € 632 mln (-0,133% bbp) incl Oosterweel
- Federale overheid + Belgische gewesten en gemeenschappen (met uitzondering Duitstalige Gemeenschap) halen doelstelling HRF niet
- Ontwerpbegrotingsplan België (midden oktober 2019): som Belgische overheden 2020 zou uitkomen op -2,3% bbp = afwijking met 2,1% bbp tegenover Stabiliteitsprogramma (-0,2% bbp)
- Cijfers sindsdien verslechterd + Country Report Belgium van EC (26/2/2020) negatief
- Vlaanderen: zeer beperkte bijdrage aan Belgische evolutie

■ SERV-advies begroting 2021 (juli 2020)

Conclusies en afronding 1

- Focus Evaluatierapport: vergelijking initiële begroting 2020BO met initiële begroting 2019BO → voornaamste tendensen inzake ontvangsten en uitgaven
 - Advies over begroting 2021 (juli 2020): meer aandacht voor uitdagingen Vlaamse begrotingsbeleid
- *Ontvangsten*: zonder recente federale en Vlaamse maatregelen zou groei Vlaamse ontvangsten uitgekomen zijn op totaal van 0,9% (realisatie) + 0,7% (impact 6^{de} Staatshervorming + tax shifts) + 0,1% (impact hervormingen gewestbelastingen 2020) = 1,7%.
 - Dit blijft 0,3% lager dan groei uitgavenzijde in begroting 2020BO

Conclusies en afronding 2

■ Uitgaven:

- VR creëerde aan uitgavenzijde heel wat *beleidsruimte* via generieke en punctuele besparingen:
- Grootste impact bij ondersteuning van derden, bij (in die volgorde) *ondernemingen, vzw's en huishoudens*
- Daarnaast duidelijke impact op *apparaat Vlaamse overheid*
- Positief: *investeringen* werden ontzien, wat ook geldt voor *lokale overheden*

■ Invulling nieuwe beleidsruimte:

- Zeer hoge prioriteit voor *lokale overheden*
- Alle andere vormen van besteding: veel lagere cijfers
- Grootste impact bij (in die volgorde) *Economie, Wetenschap en Innovatie (EWI), Werkgelegenheid en Sociale Economie (WSE)* evenals *Cultuur, Jeugd, Sport en Media (CJSM)*

■ Hartelijk dank voor aandacht !

■ Vragen, opmerkingen, suggesties...