



Vlaams
Parlement

ingediend op **494** (2020-2021) – Nr. 1
16 oktober 2020 (2020-2021)

Nota van de Vlaamse Regering

ingediend door minister Matthias Diependaele

Blauwdruk voor een Vlaamse uitgavennorm

BLAUWDRIK VOOR
EEN VLAAMSE
UITGAVENNORM



Departement Financiën en Begroting

Een blauwdruk voor een Vlaamse uitgavennorm

(her master's voice)

Afkortingenlijst

BA = Begrotingsaanpassing

BAM = Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel

BBP = Bruto Binnenlands Product

BFW = Bijzondere Wet betreffende de Financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten

BO = Begrotingsopmaak

CPI = Consumentenprijsindex

DAB = Dienst met Afzonderlijk Beheer

DEFvu: Gemiddelde deflator Vlaamse uitgaven

EFB = European Fiscal Board

ESR = Europees Systeem van Nationale en Regionale Rekeningen

EP-uitgavennorm = Uitgavennorm zoals uitgewerkt in 2011 door een expertengroep onder leiding van Etienne Poelvoorde

FPB: Federaal Planbureau

GFCF = Gross Fixed Capital Formation

GVnom = Gemiddelde nominale groeivoet van de structurele ontvangsten

GVre = Reële groeivoet van de structurele ontvangsten

GZI = Gezondheidsindex

G&SP = Geriatrie en Gespecialiseerde Diensten

HRF = Hoge Raad van Financiën

IVA = Intern Verzelfstandigd Agentschap

NBB: Nationale Bank van België

NTB = Nederlands als tweede taal

OV = Onderwijs en Vorming

PPS = Publiek-Private Samenwerking

Pvt = psychiatrisch Verzorgingstehuis

SGP = Stabiliteits- en Groeipact

SO = Structurele Ontvangsten

THAB = Tegemoetkoming voor Hulp aan Bejaarden

TO = Toegewezen Ontvangsten

VEB = Het Vlaams Energiebedrijf

VOP = Vlaamse Ondersteuningspremie

VG = Vlaamse Gemeenschap

VCO = Vlaamse Codex Overheidsfinanciën

VMSW = Vlaamse Maatschappij Sociaal Wonen

Vzw = Vereniging Zonder Winstoogmerk

INHOUD

1.	INLEIDING	7
2.	DE ACHTERLIGGENDE SYSTEMATIEK VAN DE UITGAVENNORM	10
2.1	STAP 1	11
2.2	STAP 2	12
2.3	STAP 3	13
2.4	EEN UNIFORME GROEIVOET VOOR ALLE OVERHEIDSUITGAVEN?	13
3.	KWALIFICATIES TOEPASSINGSGEBIED (UITGAVEN)	14
3.1	DE ESR UITGAVEN VAN DE MINISTERIEBEGROTINGEN	14
3.2	RENTE-UITGAVEN	14
3.3	FISCALE UITGAVEN EN RESPONSABILISERINGSBIJDRAGEN	15
3.4	INVESTERINGSUITGAVEN	16
4.	OPERATIONALISERING (BO/BA)	17
	BIJLAGE 1: SAMENSTELLING EXPERTENGROEP	19
	BIJLAGE 2: DE VLAAMSE UITGAVENNORM IN EEN FORMEEL JASJE	19
	BIJLAGE 3: DE MECHANICA VAN DE EUROPESE UITGAVENNORM	20
	BIJLAGE 4: INFLATIE EEN BONDGENOOT VAN DE VLAAMSE BEGROTING?	24
	BIJLAGE 5: PRIORITAIRE INVESTERINGSUITGAVEN	26
	BIJLAGE 6: OVERZICHT OPEN END REGELINGEN	28

1. INLEIDING

Een begroting in evenwicht is een van de vier uitgewerkte doelstellingen in het rapport van het Economisch Relance Comité¹. Een uitgavennorm moet dienen als budgettaire kompas om die doelstelling te bereiken. Om aan de aanbeveling van het Economische Relance Comité gevolg te geven, heeft de minister van Financiën en Begroting in de zomer van 2020 een expertencomité opgericht om een draaiboek uit te werken voor de uitwerking en implementatie van een Vlaamse uitgavennorm. Het expertencomité wordt voorgezeten door Wivina Demeester. De samenstelling van de expertengroep is toegevoegd in Bijlage 1.

DE TOEGEVOEGDE WAARDE VAN WERKEN MET EEN BEGROTINGSNORM

Het begrotingskompas dat houdbare overheidsfinanciën moet helpen garanderen, wordt vastgelegd in een begrotingsnorm, in functie van middellangetermijn doelstellingen voor de openbare financiën (begroting, schuld). Een begrotingsnorm (een begroting in nominaal dan wel structureel evenwicht of een uitgavennorm) omvat regels en procedures die bewerkstelligen dat de ontwikkeling van de begroting in overeenstemming blijft met de vooropgestelde doelstellingen.

De overheidsfinanciën onderwerpen aan een begrotingsnorm heeft diverse (theoretische) voordelen. Een begrotingsnorm kan procyclisch beleid voorkomen en leiden tot een stabiele begroting. Een begrotingsnorm kan er ook voor zorgen dat de overheidsfinanciën houdbaar blijven over de legislaturen heen en moet op die manier voorkomen dat toekomstige regeringen gedwongen/bepert zijn door de budgettaire keuzes van hun voorgangers. De norm is bovendien een handige tool om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën af te toetsen en om de inspanningen te bepalen die geleverd moeten worden indien de houdbaarheid in het gedrang komt. Ten slotte kan in een begrotingsnorm ook een buffer voorzien worden om onverwachte schokken op te vangen.

CONCRETE KEUZE VOOR EEN UITGAVERNORM ALS BUDGETTAIR KOMPAS

Een begrotingsnorm die een structureel evenwicht van het vorderingensaldo oplegt, is in de praktijk onvoldoende gebleken als waarborg voor een houdbaar overheidsbeleid. De structurele benadering is relevant maar kent verschillende problemen. Problematisch aan werken met een structurele doelstelling, is dat die voor het corrigeren van het effect van de conjunctuur meestal gebruik maakt van de inschatting van de zogenaamde output gap. De outputgap geeft het verschil tussen de productie van een land zoals gemeten door het reële BBP en de maximaal mogelijke productie zoals gemeten door het potentieel BBP.

Puntschattingen (= één waarde) van de output gap zijn evenwel volatiel, afhankelijk van het moment van de schatting, en onderhevig aan grote ex-post correcties, wat tot instabiliteit leidt. Bijgevolg is het structureel resultaat ook geen ideaal kompas om een duurzaam begrotingsbeleid aan op te hangen.

Het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) legt op dat het begrotingstekort van de EU-landen maximaal 3% van het BBP en de overheidsschuld maximaal 60% van het BBP mag bedragen. Het toezicht

¹ Economisch adviescomité (2020). Vlaanderen: welvarender, weerbaarder en wervender, 14 juli 2020.

bestaat uit een correctief luik (aanbeveling om tekort te reduceren) en een preventief luik dat een middellangetermijn budgettaire doelstelling en een uitgavengroeipad vooropstelt (zie Bijlage 3). In het preventieve luik van het SGP wordt naast het structurele evenwicht nu ook gewicht toegekend aan de normering van de uitgaven. Net zoals een saldonorm maakt een uitgavennorm het mogelijk om structureel te begroten (maar niet op basis van een puntschatting van de outputgap) en de uitgavenevoluitie dus onafhankelijk te maken van de conjunctuurschommelingen door geen rekening te houden met conjunctuurafhankelijke uitgaven². Of zoals de EFB³ opmerkt: “*The net primary expenditure ceiling has a built-in automatic stabilising property. When nominal output grows more slowly than the trend rate of potential output, net primary expenditure growth will exceed the latter, resulting into a rising expenditure-to-GDP ratio that will help to stabilise the economy. Vice versa, when nominal GDP grows faster than the trend, net expenditures will shrink as a share of GDP.*”

Een *uitgavennorm beperkt* de regeringen niet in de manier waarop een sanering kan plaatsvinden. De uitgaven kunnen namelijk sterker dan het toegelaten groeipercentage stijgen, zolang die toename wordt gecompenseerd door nieuwe discretionaire inkomsten.

Een uitgavennorm voorkomt dat de uitgavengroei gebaseerd is op onhoudbare ontvangstenstromen waardoor het mogelijk wordt om te focussen op beleidshefbomen die effectief onder controle van de overheid staan. Een meerjarig uitgavenkader remt ad-hoc bijstellingen af en creëert daardoor stabiliteit in het begrotingsbeleid.

Door het normeren van overheidsuitgaven pakt een uitgavennorm de belangrijkste oorzaak van begrotingstekorten aan⁴. Hierdoor is een uitgavennorm ook gemakkelijker uit te leggen dan een evenwichtsnorm en kan hij de beleidsdomeinen responsabiliseren. In Nederland, volgens het EFB de beste leerling van de klas qua uitgavennormering, is elke minister verantwoordelijk voor het handhaven van de uitgaven in zijn eigen beleidsdomein. Het Nederlandse uitgavenkader is bovendien een belangrijk beheersingsinstrument in de politieke discussies⁵. In lijn met de Nederlandse aanpak is het aangewezen om een referentieverdeling over de verschillende beleidsdomeinen en uitgavencategorieën in de uitgavennorm in te bouwen.

EEN UITGAVENNORM GESTOELD OP UITGAVENTOETSINGEN

Hoewel veel beleidsdomeinen hun budgetten automatisch zien toenemen, blijven de budgettaire verlanglijstjes aanzienlijk. Er kan niet altijd worden uitgemaakt of de vragen voor extra middelen budgettair terecht zijn, en/of ze binnen de huidige budgetten kunnen worden opgevangen. Er is immers nog altijd een kloof te dichten tussen beleid en begroting. De introductie van een uitgavennorm zal de performantie van de overheidsuitgaven verhogen via de prioritering van bestaande uitgavencategorieën of door de groeiritmen van een aantal uitgaven te herzien. Een grondige screening van de kwaliteit van de overheidsuitgaven is daarom aangewezen. Spending reviews en benchmarking oefeningen kunnen worden gebruikt om na te gaan of de beleidsprioriteiten van de regering terug te vinden zijn in de uitgaven en of die beleidsprioriteiten op een zo efficiënt en effectief mogelijke manier worden gerealiseerd.

² De Vlaamse overheidsuitgaven zijn in tegenstelling tot de inkomsten nauwelijks conjunctuurgevoelig, vandaar dat wij voor een Vlaamse uitgavennorm die correctie niet moeten maken.

³ European Fiscal Board (2020) Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2021, July 2020.

⁴ Cordes, T., Kinda, T., Muthoora, P. & Weber, A. (2015). Expenditure rules: Effective tools for sound Fiscal Policy? IMF Working Paper 15/29.

⁵ Rijksoverheid (2016). Van salдостuring naar stabilisatie. Vijftiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte, juli 2016.

EEN BEGROTINGSNORM MOET GEDRAGEN ZIJN

Een politiek draagvlak is een noodzakelijke voorwaarde voor een succesvolle norm. Om een algemeen draagvlak te creëren en politiek commitment te bewerkstelligen, moet de uitgavennorm aan een aantal criteria voldoen, zoals eenvoud, transparantie en duidelijkheid. Dat houdt in dat de norm zo omvattend mogelijk wordt gedefinieerd en uitzonderingen op de norm afgebakend en beperkt zijn⁶.

Indien (bijna) alle uitgaven (categorieën) onder het toepassingsgebied van de uitgavennorm vallen, zal de mogelijkheid tot creatieve boekhouding of ontwijkingsgedrag beperkt zijn. De norm moet flexibel zijn bij onvoorziene omstandigheden met structurele impact op de begroting. Afwijkingen van de norm kunnen er dus zijn maar de beleidsmakers leggen dan best uit waarom er wordt afgeweken. De norm moet ten slotte consistent zijn met de andere begrotingsregels, in casu met het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013⁷.

DOELSTELLING UITGAVENNORM

De uitgavennorm bakent het maximale groeipad van de overheidsuitgaven af, rekening houdend met de vooropgestelde begrotingsdoelstellingen.

DE WEG NAAR EEN VLAAMSE UITGAVENNORM

We hanteren een tweevoudige aanpak: er wordt enerzijds een advies gegeven over de systematiek van de uitgavennorm (hoe die te implementeren) en anderzijds wordt de doelstelling van het begrotingsbeleid (de begrotingsruimte) geformuleerd.

In deze nota wordt het eerste luik uitgewerkt. Dat eerste luik biedt een actualisering van de blauwdruk van een Vlaamse uitgavennorm, uitgewerkt in 2011 door een expertengroep onder leiding van Etienne Poelvoorde⁸ en hier aangeduid als de EP-uitgavennorm. De economische en institutionele omstandigheden zijn sindsdien wat veranderd. In 2011 was de begroting in evenwicht en werden lagere rentevoeten verwacht. Nu staat de begroting in het rood, voornamelijk als gevolg van de coronacrisis en lijken de nominale rentevoeten hun bodem te hebben bereikt. Als gevolg van de 6^{de} staatshervorming zijn de financieringsstromen en uitgavenbevoegdheden van de Gemeenschappen en Gewesten grondig gewijzigd. Ook de Europese uitgavennorm biedt concrete handvatten van hoe we bijvoorbeeld moeten omgaan met eenmalige/tijdelijke meevallers aan inkomsten- en uitgavenzijde. Bijlage 3 beschrijft de mechanica van de Europese uitgavennorm.

Het tweede luik zal concrete simulaties bevatten en vertrekken van de uitgavenevolucie bij ongewijzigd beleid. Op die manier kan ook de aanvaardbare uitgavengroei worden berekend om de gewenste begrotingsdoelstellingen te bereiken. De simulaties zullen afhangen van de doelstellingen voor de evolutie van de begroting en de schuld. De simulaties kunnen aanduiden welke aangepaste (tijdelijke) uitgavennormering vereist is om de begroting opnieuw in evenwicht te brengen alsook om de netto actiefpositie⁹ van de VG weer op middellangetermijn

⁶ Van Meensel, L. en Dury, D. (2008) Nut en doelmatigheid van begrotingsregels en onafhankelijke begrotingsinstellingen. Economisch Tijdschrift NBB, p.73-90, Juni 2008.

⁷ Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Overheid, de Gemeenschappen, de Gewesten en de Gemeenschapscommissies betreffende de uitvoering van artikel 3, § 1, van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie, 13 December 2013.

⁸ Poelvoorde, E. (2011). Een nieuwe Vlaamse begrotingsnorm, 15 juni 2011.

⁹ De netto actiefpositie berekenen we door de geconsolideerde schuld van de VG te verminderen met de waarde van de vermarktbaar (financiële) activa. Hierdoor worden schulden geneutraliseerd die door 'derden' (bijvoorbeeld VMSW, BAM) zijn aangegaan en met eigen opbrengsten worden terugbetaald. Die schulden leggen geen claim op de toekomstige belastingontvangsten.

meer in evenwicht te brengen. Dat omdat er schulden zijn (A1/A3 ziekenhuisinfrastructuur, afrekening definitieve autonomiefactor in 2018, tekorten in de jaren 2020-2021) waar geen overheidsactiva tegenover staan. Hoe meer dergelijke tekorten worden opgebouwd, hoe meer de netto actief positie van de VO in onevenwicht komt. In functie van de houdbaarheid van de overheidsschuld is het daarom aan te bevelen dat eens de economische gevolgen van de coronacrisis zijn weggewerkt, de door de VG aangegane schulden de netto actief positie niet langer verzwakken¹.

Het uitwerken van het tweede luik vergt de formulering van hypothesen over het verloop van het economisch herstel en over de impact van de coronacrisis op het potentieel BBP. Er moet eveneens worden bepaald in het kader van onze schuldpositie (en de hiermee gepaard gaande rente-uitgaven) of de Covid-schok wordt beschouwd als een eenmalige schok, die over verschillende decennia kan opgevangen worden¹⁰, of als een macro-economische breuk die zich, allicht met minder intensiteit, vb. om de tien jaar kan voordoen. Op basis van een begroting in evenwicht in een verondersteld jaar en een veronderstelde schuldevolutie zal de uitgavennorm concreet worden becijferd voor een aantal scenario's van economische groei. Het concretiseren van een uitgavennorm vereist dus ook het doorhakken van een aantal politieke knopen wat de begrotingsdoelstellingen betreft. Zo moet de regering uitsluitel geven over de grootte van de saneringsinspanning en het tijdsfad van het herstel van het begrotingsevenwicht en over de schuldpositie (van de Vlaamse overheid). Die keuzes staan los van de keuze voor een uitgavennorm, maar het gewenste tijdstip van begrotingsevenwicht en de grootte van de saneringsinspanning zullen een belangrijke invloed hebben op de concrete uitwerking van de norm. Het Europees kader zal ten slotte misschien worden herzien en vereenvoudigd, waarbij er vermoedelijk een groter belang zal worden toegekend aan de uitgavennormering dan aan het structureel begrotingsevenwicht en waarbij de berekening van de uitgavennorm misschien ook nog wat zal worden aangepast.

2. DE ACHTERLIGGENDE SYSTEMATIEK VAN DE UITGAVENNORM

Het uitgavengroeipad wordt afgestemd op de trendmatige groei van de ontvangsten op middellangetermijn. Gezien de specifieke structuur van de ontvangsten van de Vlaamse overheid is het uitgangspunt om bij de berekening van de Vlaamse uitgavennorm uit te gaan van de structurele ontvangstengroei, zoals dat ook gebeurde bij de EP-uitgavennorm. De benadering in drie stappen zoals uitgewerkt in de EP-uitgavennorm wordt behouden. De technische uitwerking van de drie stappen wordt toegelicht in Bijlage 2.

De ontvangsten van de Vlaamse overheid bestaan uit de federale dotaties BFW, de opbrengsten van de gewestbelastingen, de gewestelijke opcentiemen en de niet fiscale-ontvangsten. In de eerste stap worden deze componenten afzonderlijk geraamd.

De raming van de trendmatige ontvangsten resulteert in een nominale groeivoet voor de legislatuur. In de tweede stap wordt die verminderd met de deflator op middellangetermijn van

¹⁰ Zoals o.a. wordt verondersteld door de Gentse Economen Baert, S., Cockx, B., Heylen, F. en Peersman, G. in 'Wie zal de corona crisis betalen? Bank & Financieuzen, 2020/07.

de Vlaamse overheidsuitgaven, om zo de norm voor de reële uitgavengroei te berekenen. In de derde stap wordt die reële normgroei verhoogd met de geraamde jaardeflator van de Vlaamse overheidsuitgaven voor het lopende jaar, om de norm voor de nominale uitgavengroei voor het betrokken begrotingsjaar te berekenen.

2.1 STAP 1

De overheidsuitgaven die onder de norm vallen, mogen maximaal toenemen met de groeivoet van de verwachte trendmatige ontvangsten. Daarbij wordt abstractie gemaakt van de eenmalige ontvangsten en worden de conjuncturele schommelingen uitgevlakt. Dat impliceert niet dat dezelfde groeivoet zal worden toegepast op alle uitgaven, aan een beperkt aantal uitgaven kan er een hogere groeivoet worden toegekend (zie sectie 3.4).

Bij de raming van de ontvangstengroei worden de elasticiteiten m.b.t. het BBP van de diverse inkomstencategorieën impliciet verrekend. Ook is de ontvangstenevolutie niet alleen afhankelijk van het reëel BBP maar ook van o.a. de consumentenprijsindex (CPI).

Het uitgangspunt voor de raming van de trendmatige ontvangsten zijn de ESR aanrekenbare ontvangsten. Als uitzondering kunnen een beperkt aantal organieke begrotingsfondsen niet worden meegenomen in de berekening van de uitgavennorm. Een voorbeeld kan zijn energieheffingen/toegewezen ontvangsten (TO) uit veiling emissierechten waarmee vb. klimaatmaatregelen kunnen worden gefinancierd. De uitzonderingen blijven best beperkt, zo niet bestaat het risico dat dergelijke vrijstellingen wordt doorgetrokken naar alle TO. Ook de eigen ontvangsten van de instellingen worden niet meegenomen bij de berekening van de trendmatige groei van de ontvangsten. Voorbeelden zijn: verkopen van energie door het VEB, ticketverkoop bij De Lijn, eigen ontvangsten uit giften en royalty's bij universiteiten en hogescholen. Als die eigen ontvangsten een hoger groeiritme kennen dan de trendgroei van de algemene ontvangsten dan kan de instelling in kwestie deze hogere groei ook doorvertalen naar uitgaven (in huidig begrotingsjaar of in volgende begrotingsjaren).

De trendmatige ontvangstenevolutie wordt berekend aan de hand van een voortschrijdend gemiddelde van het (verwachte) reële BBP.

Het voorstel is een meerjarig perspectief aan te houden, cf. ook de aanbeveling van EFB: *“To address the problem of short-termism resulting from the reliance on annual data, we propose to set the ceiling of net expenditure growth for a period of three years and recalculate it thereafter. Even though monitoring would continue to be annual, the medium-term horizon would provide incentives for governments to look beyond the coming year.”*

Daarom ramen we de verwachte trendmatige ontvangstengroei voor de periode van de (lopende) legislatuur op basis van een voortschrijdend gemiddelde van de (verwachte) reële bbp-groei en CPI. Voor de berekening van de verwachte reële groei wordt een beroep gedaan op de middellangetermijn voorspellingen van het Federaal Planbureau.

We hanteren hierbij de gemiddelde middellange termijn groei van het reëel BBP over een periode van 10 jaar: de voorbije vijf jaar, het huidige jaar en de toekomstige vier jaar. De aldus berekende reële groeivoet geldt in principe voor een legislatuur. Stel bijvoorbeeld dat een uitgavennorm operationeel was bij het begin van deze legislatuur, dan zou voor de berekening van het uitgavenplafond de gemiddelde reële groei van het BBP over de periode 2015-2024 zijn gebruikt om de ontvangsten in de legislatuurperiode te ramen.

De bij het begin van de legislatuur verwachte trendmatige ontvangstengroei kan halverwege de legislatuur worden herzien bij grote (vooraf gedefinieerde) afwijkingen van de evolutie van het reële BBP ten opzichte van het verwachte trendmatige BBP en waarbij de trendmatige groei van het BBP voor de referentieperiode dan wordt herberekend (met de realisaties en de nieuwe vooruitzichten voor de resterende jaren¹¹).

2.2 STAP 2

De “nominale groeivoet” wordt omgezet in een “reële normgroeivoet” voor de betrokken legislatuur door toepassing van de gemiddelde deflator van de Vlaamse uitgaven. In de Vlaamse begroting zijn er uitgaven die met een of twee maanden vertraging worden geïndexeerd na een overschrijding van de zogenaamde spilindex en uitgaven die op vaste momenten geïndexeerd worden op basis van de gezondheidsindex. Dat is het geval voor meer dan de helft van de Vlaamse uitgaven¹²: 45% van de uitgaven in de begroting worden geïndexeerd met 2% als de spilindex wordt overschreden en 6% van de uitgaven, namelijk lonen en loonsubsidies, worden op vaste momenten geïndexeerd op basis van de gezondheidsindex.

De feitelijke indexeringsmechanismen die op de Vlaamse overheidsuitgaven worden toegepast, leiden tot een lagere deflator dan de gezondheidsindex. Om de Vlaamse uitgavendeflator te berekenen, vertrekken we van de vereffeningskredieten van de laatste begrotingsaanpassing (BA2020) om de effecten te berekenen van een indexsprong op kruissnelheid, i.e. 2% aanpassing aan de levensduurte (alsook het toepassen van een inflatievoet van 2% op de uitgaven die niet vallen binnen de indexprovisie, maar een jaarlijkse koppeling krijgen aan de verwachte gezondheidsindex). Dat voor 2 scenario's: het al of niet verderzetten van de huidige desindexering van de werkingskredieten.

Indien de huidige besparingsmaatregel van de nominale 0-groei van werkingskredieten wordt gecontinueerd, bedraagt de Vlaamse deflator 1,25% bij een inflatie van 2%. Als de werkingskredieten opnieuw worden geïndexeerd, bedraagt de deflator 1,45%.

Het gevolg van die lagere deflator is dat de structurele, trendmatige groei van de genormeerde uitgaven kan worden verhoogd met een prijseffect van 0,75 (0,55) %punten, indien de gemiddelde deflator 2% bedraagt. De aldus bekomen reële groeivoet geeft aan wat beschikbaar is bovenop de feitelijke indexeringsmechanismen.

De 2de stap (correctie voor de gemiddelde deflator) is nuttig om inzicht te geven in de bijkomende reële beleidsruimte in de betrokken legislatuur.

In Bijlage 4 gaan we dieper in op de effecten van inflatie op de begroting van de VG (inkomsten- en uitgavenzijde) met o.a. uitgaven die reële groeivoet krijgen (en 2% toeslag eens de spilindex is overschreden).

¹¹ In het voorbeeld wordt de gemiddelde groei herberekend voor de periode 2015-2024 waarbij de gehanteerde waarden worden geüpdatet op basis van de reële cijfers of aangepaste vooruitzichten.

¹² Er zijn uitgaven die een vaste groeivoet kennen zoals het Gemeentefonds (jaar-op-jaar verandering van 3,5%) en uitgaven die niet aan de evolutie van een prijzenindex zijn gekoppeld zoals de fiscale uitgaven of de investeringsuitgaven.

2.3 STAP 3

In stap drie wordt jaarlijks op basis van die “reële normgroei” de nominale normgroei voor de uitgaven (in lopende prijzen) bepaald. Dat gebeurt door rekening te houden met de meest actuele Vlaamse deflator. Hieruit resulteren de genormeerde structureel toelaatbare overheidsuitgaven in nominale termen.

Concreet komt de derde stap, gelet op de diverse indexregimes, neer op het juist zetten bij BO en BA van de indexprovisie: hoeveel moeten we voorzien om de in het betrokken begrotingsjaar voorziene indexesprong te kunnen honoreren. Bij BO wordt ook de GZI toegekend voor de uitgaven buiten de indexprovisie. Alleen bij grote afwijkingen in het GZI% tussen BO en BA wordt de indexering aan de GZI ook bij BA nog aangepast.

Als er na de BA van het lopende begrotingsjaar nog een versnelling van de bij BA verwachte overschrijding spilindex in jaar t plaatsvindt, wordt de indexprovisie nog verhoogd door ruitwerking¹³ De prijsindex voor lonen, de 2% aanpassing na een overschrijding van de spilindex, wordt dus altijd voor 100% gehonoreerd.

2.4 EEN UNIFORME GROEIVOET VOOR ALLE OVERHEIDSUITGAVEN?

Zoals in de EP-uitgavennorm gesteld, leidt de toepassing van de norm tot het jaarlijks aanhouden van een reële groei voor de overheidsuitgaven. De verdeling daarvan over beleidsdomeinen en programma's is een zaak van het beleid.

Er zijn in de huidige Vlaamse begroting uitgavenposten waarvoor geen budgettair plafond wordt vastgelegd. Dat zijn de zogenaamde open end regelingen. In het onderwijs bijvoorbeeld impliceert de open end financiering dat elke leerling bijkomende omkadering genereert. In de welzijnssector daarentegen worden de uitgaven voor kinderopvang budgettair begrensd door een programmatiernorm (=plafond) in te stellen voor het aantal plaatsen in de kinderopvang; de budgettaire enveloppe is met andere woorden gesloten. In de uitgavenbegroting 2020 vertegenwoordigen de open end regelingen een budgettaire massa van 19,4 miljard euro op een totale uitgavenbegroting van 49,3 miljard euro of bijna 40%. De begrotingsomvang van die open end uitgavenposten zijn uitgebreid sinds de 6de staatshervorming (bijvoorbeeld dienstencheques, gezinsbijslag).

De dynamiek van de open end uitgaven bij constant beleid zal bepalen of die sneller of trager groeien dan de genormeerde groei. Bij constant beleid zullen de open end uitgaven het genormeerde groeiritme van de andere uitgavencategorieën binnen het beleidsdomein beïnvloeden¹⁴.

Het beleid kan altijd beslissen om bepaalde uitgaven te prioriteren door die een hoger groeiritme toe te kennen dan die van de trendmatige ontvangstengroei (gecorrigeerd voor de zogenaamde deflator winst), met als gevolg een lager groeiritme voor de andere uitgaven. Bij de prioritering door de regering denken we in eerste instantie aan bepaalde overheidsinvesteringen (zie verder) maar ook de zogenaamde groeibevorderende overheidsuitgaven, zoals uitgaven voor onderwijs

¹³ Een bepaling opgenomen in een begrotingsdecreet om uitzonderlijke kredietoverdrachten over begrotingsjaren heen mogelijk te maken. Dit is een uitzondering op het éénjarigheidsbeginsel.

¹⁴ Een uitzonderingsregime voor open end regelingen kan er toe leiden dat voor de diverse beleidsdomeinen het open end label een te bereiken doel wordt.

en gezondheidszorg die niet worden gerekend tot de traditionele overheidsinvesteringen, komen hiervoor in aanmerking.

Een uitgavennorm hoeft dus geen rem te zetten op het stimuleren van groeibevorderende maatregelen. Het beleid kan de samenstelling van de uitgaven veranderen en in functie van de beleidsprioriteiten sommige uitgavencategorieën sneller en andere minder snel laten groeien.

Samenvattend gesteld vallen in principe alle ESR aanrekenbare uitgaven (die de overheid direct onder controle heeft) onder de EU-uitgavennorm. In volgende sectie deel behandelen we een beperkt aantal kwalificaties/verfijningen op die regel.

3. KWALIFICATIES TOEPASSINGSGBIED (UITGAVEN)

3.1 DE ESR UITGAVEN VAN DE MINISTERIEBEGROTINGEN

We stellen voor om de uitgavennorm van toepassing te maken op alle ESR uitgaven¹⁵ van de ministeriebegrotingen. Specifiek voor de stromen van de te consolideren rechtspersonen betekent dit dat de toelagen aan alle Vlaamse entiteiten, die ressorteren onder de sectorale code 13.12 van de ESR-verordening¹⁶ onder de uitgavennorm vallen. Dat impliceert dat de uitgaven, die ze met die toelagen verrichten, genormeerd zijn en dus ook dat de uitgaven, die worden gefinancierd met eigen ontvangsten, het gemiddelde groeiritme van deze eigen ontvangsten kunnen volgen¹⁸. Dat principe voldoet aan de noodzakelijke criteria van eenvoud, transparantie en responsabilisering, en bevordert tevens een goede monitoring van de naleving van de uitgavennorm, zowel in de begrotingsfase als in de uitvoeringsfase.

3.2 RENTE-UITGAVEN

Rente-uitgaven worden zowel beïnvloed door het verloop van de impliciete rente op de schuld als door de hoogte van de schuld. Voor een gegeven schuldgraad, hangt het verloop van de

¹⁵ Uitgaven binnen de hoofdgroepen 1 tot 7 van de economische classificatie van de overheidsuitgaven. De financiële verrichtingen (ESR-codes 8 en 9) worden niet gevat door de uitgavennorm omdat ze het vorderingensaldo niet belasten.

¹⁶ Het ESR deelt de economie in sectoren in (producenten, huishoudens, overheden, rest van de wereld). Sector 13 stemt overeen met de overheidsbesturen en omvat verschillende subsectoren:

- Subsector 13.11: centrale overheid
- Subsector 13.12: deelstaatoverheid (bijvoorbeeld de Vlaamse Gemeenschap)
- Subsector 13.13: lagere overheid (bijvoorbeeld de gemeenten)
- Subsector 13.14: sociale zekerheidsfondsen

¹⁷ Meer concreet gaat het om de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest en alle rechtspersonen die door het INR worden gekwalificeerd als horende tot de Vlaamse deelstaatoverheid (sectorale code S1312). Met de "Vlaamse Gemeenschap" worden de departementen, de DAB's en de IVA's zonder rechtspersoonlijkheid gevat. Ook het Vlaams Parlement en zijn diensten, alsook de aan het Vlaams Parlement verbonden instellingen (het Vlaams Vredesinstituut, de Vlaamse Ombudsdienst, het Kinderrechtencommissariaat) ressorteren onder "de Vlaamse Gemeenschap".

¹⁸ In de begrotingsaanpassing worden de te consolideren rechtspersonen van de Vlaamse deelstaatoverheid S1312 betoelaagd voor 18,55 miljard euro. Hiertegenover staan 23,54 miljard ESR-uitgaven. De gap wordt hoofdzakelijk gefinancierd met eigen ontvangsten in mindere mate door de inzet van gecumuleerde reserves.

impliciete rente af van een cyclische component, een structurele component en de risicopremie. De cyclische component is het gevolg van het monetair beleid dat rekening houdt met de inflatiedoelstellingen en de economische conjunctuur. De structurele component wordt bepaald door demografische ontwikkelingen en de economische groei. De risicopremie neemt toe met het risico op wanbetaling.

Vanuit macro-economisch perspectief is het aangewezen om rente-uitgaven te normeren opdat het monetair beleid niet zou worden tegengewerkt door het begrotingsbeleid. De oorzaken van een rentedaling in alle drie de componenten (accomoderend monetair beleid, lagere potentiële groei en lager risico op wanbetaling) rechtvaardigen een soepeler begrotingsbeleid, productieve overheidsinvesteringen en het aanwenden van marges.¹⁹

In de Europese uitgavennorm worden rente-uitgaven buiten beschouwing gelaten omdat beleidsmakers nauwelijks vat hebben op de rentelasten. In de huidige omstandigheden (begroting in het rood, rentevoeten op een quasi bodemkoers) is de aanbeveling hier om de rente-uitgaven toch in de uitgavennorm op te nemen. Rentewinsten kunnen dan worden benut en moeten niet extra worden gespaard²⁰. In geval van stijgende rentevoeten geldt het omgekeerde. Ook in Nederland adviseert de Nederlandse studiegroep Begrotingsruimte om rente-uitgaven op te nemen onder de norm, omdat ze niet zo conjunctuurgevoelig zijn²¹ en mogelijke rentestijgingen ingrijpender zullen zijn voor de overheidsfinanciën bij initieel lage rentes²².

3.3 FISCALE UITGAVEN EN RESPONSABILISERINGSBIJDRAGEN

Fiscale uitgaven en de minderinkomsten zoals de responsabiliseringsbijdrage vallen onder de uitgavennorm. Net zoals gewone uitgaven impacteren fiscale uitgaven het begrotingssaldo: een toename van de fiscale uitgaven verlaagt de netto ontvangsten; een afname verhoogt de netto ontvangsten. Ze kunnen beschouwd worden als open end subsidies²³. Zo nemen de fiscale uitgaven voor dienstencheques bijvoorbeeld toe indien er meer dienstencheques worden aangekocht.

De responsabiliseringsbijdrage wordt rechtstreeks ingehouden op de dotaties voorzien in de Bijzondere Financieringswet. De inhouding wordt berekend op de statutaire loonmassa. Via personeelsbesparingen heeft de regering impact op de statutaire loonmassa en bijgevolg onrechtstreeks ook op de responsabiliseringsbijdrage.

¹⁹ Butzen, P., Cheliout, S., Cordemans, N., De Prest, E., Mely, W., Van Meensel, L. & Van Parijs, S. Naar een nieuwe beleidsmix in het eurogebied. NBB Economisch Tijdschrift, December 2017.

²⁰ Butzen, P., Cheliout, S., Cordemans, N., De Prest, E., Mely, W., Van Meensel, L. & Van Parijs, S. Naar een nieuwe beleidsmix in het eurogebied. NBB Economisch Tijdschrift, December 2017.

²¹ Vierke, H. & Masselink, M. (2017). The Dutch Budgetary Framework and the European Fiscal Rules, EC, Economic Brief 027, May 2017.

²² Rijksoverheid (2016). Van saldosturing naar stabilisatie. Vijftiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte, juli 2016. In de huidige Nederlandse begrotingsregels zijn de rente-uitgaven in reactie op dit advies onder de norm gebracht (zie blz. 4 van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/11/03/bijlage-1-bij-startnota---begrotingsregels-2018-2022>).

²³ Zwiift, Z.L. (2006). Managing the Effects of Tax Expenditures on National Budgets, World Bank Policy Research Working Paper 3927, May 2006.

3.4 INVESTERINGSUITGAVEN

De investeringen van de Vlaamse overheid omvatten het saldo van de bruto investeringen en desinvesteringen in immateriële en materiële vaste activa, inclusief die van het gesubsidieerd onderwijs, en overige netto-aankopen van niet-financiële vaste activa (dit zijn voornamelijk gronden). Het gaat om uitbreidingsinvesteringen en vervangingsinvesteringen. Investeringsgerelateerde uitgaven kunnen voorkomen onder de vorm van subsidies aan niet-publieke of niet-Vlaamse-entiteiten²⁴, verstrekte kredietverleningen of financiële participaties, O&O-bestedingen en PPP-constructies²⁵ maar vallen niet onder de statistische definitie van overheidsinvesteringen.

Het peil van de overheidsinvesteringen is relatief laag in ons land. Er is op bespaard in de aanloop naar de EMU en de investeringen zijn blijvend verdrongen door consumptieve uitgaven.

Een periode van lage rente en de nood aan relance kan worden gezien als een opportuniteit om de overheidsinvesteringen te laten groeien, gegeven ook een aantal uitdagingen (klimaat, vergrijzing, lage potentiële groei). Ook de European Fiscal Board bediscussieert in zijn recente paper van 1 juli 2020 hoe de Europese begrotingsregels investeringsvriendelijker kunnen worden gemaakt. De vraag hierbij is waar de focus moet liggen: op investeringen met een Europees publiek karakter (zoals Trans-Europese netwerken²⁶) of op uitgaven die overheidsuitgaven in de toekomst voorkomen of milderen (zoals maatregelen om de klimaatverandering tegen te gaan of die de efficiëntie van de overheid vergroten)? In theorie is het voor de hand liggend te vertrekken van het gangbaar statistisch concept van overheidsinvesteringen (bruto-kapitaalvorming) om dan finaal te focussen op het stimuleren van de netto kapitaalvorming. Praktisch blijkt het echter niet evident om netto overheidsinvesteringen te berekenen²⁷ en de afschrijvingen (op oudere investeringen) zouden dan ook onder de uitgavennorm moeten vallen.

We bepleiten daarom de principiële optie om overheidsinvesteringen en groeibevorderende uitgaven (die sowieso ESR aanrekenbaar zijn) onder de uitgavennorm te houden (waarbij we de benadering van de huidige en eventueel toekomstige EU-uitgavennorm volgen, want dat blijft finaal de meetlat, met uitzondering van een specifieke lijst van investeringen (zie verder)). Zoals reeds hoger aangehaald, impliceert het normeren van investeringen niet dat er geen investeringsimpuls mogelijk is. Ook onder de uitgavennorm krijgen bepaalde investeringsuitgaven best een voorkeursbehandeling via een hogere groeivoet. De *vandaag vereiste inhaalbeweging voor overheidsinfrastructuur*²⁸ legitimeert zo een *voorkeursbehandeling voor die uitgaven ten opzichte van de overige uitgaven*. Meer specifiek gaat het om de bouw of uitbreiding van scholen, fietsroutenetwerk, bruggen, zeesluis, ... waarvoor ook een

²⁴ Het gaat om subsidies die de overheden in kwestie verstrekken aan bedrijven, gezinnen, Vzws en in voorkomend geval ook federale en internationale instellingen (voornamelijk de EU).

²⁵ Vergeynst, 2019. Naar een 1e statistiek van de geconsolideerde Vlaamse overheidsinvesteringen, Departement Kanselarij en Bestuur, 30 april 2019.

²⁶ Trans-Europese Netwerken zijn netwerken op het gebied van vervoers-, telecommunicatie- en energie-infrastructuur die de hele Europese Unie beslaan en waarvoor de EU-subsidie geeft.

²⁷ Zoals door de EFB zelf goed samengevat: “quantifying net government investment is challenging from a practical standpoint. This statistical difficulty is even more severe if one considers net growth enhancing government expenditure. Measuring the value of the existing capital stock and estimating a depreciation rate may prove particularly demanding, especially for items such as education. Alternatively, a pre-determined percentage share of gross investment or more generally growth-enhancing expenditure could be taken as a proxy for net investments. However, this approach is somewhat arbitrary and would not necessarily enable Member States to expand or stabilise their capital stock.”

²⁸ Zie ook argumentatie in EFB, juli 2020.

materialiteitsdrempel van minstens 10 miljoen euro geldt. In Bijlage 5 geven we een concrete afbakening van dergelijke te prioriteren uitgaven.

Een heel specifieke lijst overheidsinvesteringen houden we buiten de norm. Het gaat om duidelijk identificeerbare investeringsdossiers die expliciet in de jaarlijkse begrotingsdocumenten worden vermeld. (conform aanpak Oosterweel) Voor die investeringen geldt een materialiteitsdrempel naar analogie van het decreet grote projecten van minstens 100 miljoen euro. Voor die uitgaven wordt *bijkomende schuld* aangegaan, die op termijn door de nieuwe infrastructuur (via verhoogde ontvangsten of verminderde uitgaven voor de overheid) zal worden terugbetaald²⁹. De lijst bevat investeringen die (op termijn) de Vlaamse netto actiefpositie versterken.

Debudgettering (via PPS, alternatieve financieringsschema's) ten slotte vallen via de beschikbaarheidsvergoedingen/gebruikstoelagen/infrastructuurforfaits finaal ook onder de uitgavennorm. Daarom is het aangewezen om bij iedere begroting aan te geven in welke mate de genomen en nieuwe beslissingen inzake dergelijke PPS'en en alternatieve financieringsschema's beslag zullen leggen op het toelaatbare groeipad van de uitgaven in de toekomst³⁰. Door toepassing van degelijk onafhankelijk uitgewerkte "baseline estimates"³¹ kunnen de regering en het parlement beschikken over een jaarlijks geactualiseerde doorrekening van de lopende verrichtingen buiten begroting. Indien bij die doorrekening hypothesen moeten worden gehanteerd of omwille van prijsevoluties, ... moet er worden gewerkt met scenario's zodat de impact op een realistische wijze wordt ingeschat.

4. OPERATIONALISERING (BO/BA)

JAARLIJKSE MONITORING

Eens voor een begrotingsjaar het normniveau van de uitgaven is vastgelegd, worden daaraan geen wijzigingen meer doorgevoerd. Eventuele tegenvallers of meevallers bijvoorbeeld omdat de economische groei lager of hoger uitvalt dan bij de begrotingsopmaak geraamd, worden niet verrekend. Extra ontvangsten van de gewestbelastingen bovenop de structureel geraamde groei leiden niet tot een verhoging van het normniveau. Het omgekeerde is ook het geval. Afwijkingen t.a.v. bijvoorbeeld de structurele evolutie van de fiscale capaciteit (regionale verdeling van de personenbelasting) worden niet verrekend.

²⁹ Dat is een variant op de gouden financieringsregel. Volgens die regel mag er voor netto-investeringen wel worden geleend terwijl de lopende begroting disciplinair in evenwicht moet zijn. De baten van de productieve investeringen strekken zich immers uit over verschillende jaren en opeenvolgende cohorten van gebruikers. Door leningfinanciering worden ook de kosten in de tijd gespreid over opeenvolgende generaties van belastingbetalers. Balansmatig wordt het land niet armer of rijker: tegenover de schuld staan reële activa. De budgettaire discipline blijft gehandhaafd vermits voor de recurrente uitgaven en aflossingen niet mag geleend worden.

³⁰ Per project worden de te betalen beschikbaarheidsvergoedingen/gebruikstoelagen voor de hele contractperiode of levenscyclus opgenomen.

³¹ Zie voor een toelichting bij dergelijke benaderingen in het buitenland: Allan Schick: "Budgeting for fiscal space", OECD journal on budgeting, volume 2009/2.

De bepaling van de genormeerde structureel toelaatbare overheidsuitgaven gebeurt alleen bij de opmaak van de begroting³². Dan wordt de voor de betrokken legislatuur vastgelegde reële groeivoet toegepast op het voor het vorig jaar begrote uitgavenbedrag en de deflator geraamd voor het komende begrotingsjaar. Een opstoot van de inflatie (bovenop de gemiddelde inflatie) beïnvloedt het reële niveau niet maar heeft wel impact op het nominale niveau van de ESR uitgaven. Wanneer tussen de opmaak van de begroting en de begrotingsaanpassing de inflatievooruitzichten zodanig wijzigen dat de feitelijke deflator moet worden aangepast, wordt de voor dat jaar van toepassing zijnde deflator aangepast.

De jaarlijkse monitoring zal gebeuren op basis van knipperlichten, net zoals in het Duitse “Debt Brake” systeem. Bij afwijkingen t.o.v. het geplande uitgavengroei-pad, moet er pas ingegrepen worden wanneer er een bepaald knipperlicht wordt overschreden (vb. 0.5% van het BBP). Een ander belangrijk knipperlicht is de evolutie van de zogenaamde netto actief positie van de Vlaamse overheid. Die wordt aan de schuldkant niet alleen beïnvloed door het gerealiseerde vorderingensaldo maar ook door operaties die niet op de begroting wegen zoals kapitaalparticipaties.

BUDGETTAIRE WAAKHOND

De administratie rapporteert de evolutie van de uitgaven en de eventuele afwijkingen van de norm. Het Vlaams Parlement en het Rekenhof treden ook hier op als budgettaire waakhond. Ook de regering kan bijkomend aan een externe instantie die rol van budgettaire waakhond toewijzen. Die budgettaire waakhond zou ook aanbevelingen kunnen doen voor het begrotingsbeleid alsook advies kunnen uitbrengen over de specifieke lijst van overheidsinvesteringen die men buiten de norm wenst te houden.

EEN GEDIFFERENTIEERDE NORM

Dat het startjaar van de uitgavennorm geen begroting in evenwicht zal kennen en men zich in een onzekere situatie bevindt, vormt een uitdaging. Het gewenste startmoment en de grootte van de saneringsinspanning zijn beleidskeuzen die een belangrijke invloed hebben op de concrete uitwerking van de norm.

Zoals in de Europese uitgavennorm zal een zogenaamde convergentiemarge nodig zijn, zolang de middellangetermijn begrotingsdoelstelling niet bereikt is of de gewenste schuldafbouw niet gerealiseerd is. Met andere woorden: de uitgavengroei zal lager moeten zijn dan een norm op basis van de trendmatige/structurele ontvangstengroei.

Het is hierbij opportuun om verschillende economische scenario's door te rekenen en de keuze in overleg met de politieke overheden te maken. Uit de simulatie van uitgaven bij constant beleid zal ook blijken welk aandeel de open end regelingen innemen van de toegelaten uitgavengroei.

Het FPB werkt niet met scenario's of vorken, maar scenario's van de NBB kunnen toegepast worden op de inkomsten om de bandbreedte van de verschillende scenario's aan de beleidsmakers duidelijk te maken. De keuze van het scenario en het tijdspad zal bepalen hoe streng de norm zal zijn.

³² Het is ook een aanbeveling van het economisch relancecomité om de begrotingsprocessen te optimaliseren. Hierin past ook een zogenaamde begrotingsaanpassing light waarbij de klemtoon ligt op technische aanpassingen (zoals het juist zetten van betaalkalenders) i.p.v. nieuw beleid op de sporen te zetten.

BIJLAGE 1: SAMENSTELLING EXPERTENGROEP

Wivina Demeester (voorzitter)

Wim Coumans

Etienne de Callataÿ

Jan Debucquoy

Erwin Eysackers

Johannes Hers

Elke Speltinckx

Luc Van Meensel

Thierry Vergeynst

Departement Financiën en Begroting: Koen Algoed, Frederik Delecluyse, Annelies Hoebeek, Jef Jamaer, Robin Peeters, Elke Schillebeeckx

BIJLAGE 2: DE VLAAMSE UITGAVENNORM IN EEN FORMEEL JASJE

We bepalen eerst het voortschrijdend gemiddelde van het reële BBP, waarbij formeel:

$$\bar{y} = \text{AVG}(y_{t-5} \text{ tot } y_{t+4})$$

waarbij y_t de (gerealiseerde/verwachte) reële BBP groei in jaar t is en de verwachte waarde berekend wordt op basis van waarden van het reële BBP voor de periode $[t-5, t+4]$.

Op basis van dat gemiddelde BBP (en de verwachte gemiddelde CPI) berekenen we aan de start van de legislatuur de gemiddelde nominale groeivoet (GVnom) van de structurele (trendmatige) ontvangsten (SO) van toepassing in de legislatuur.

$$\text{GVnom} = [\text{SO}(\bar{y}) / \text{SO}_{t-1}] - 1 \text{ geldend voor de periode } [t, t+4]$$

GVnom: gemiddelde nominale groeivoet van de structurele ontvangsten van toepassing in de betrokken legislatuur met SO_{t-1} de werkelijke ontvangsten, gecorrigeerd voor de eenmalige ontvangsten, in het jaar voorafgaand aan de legislatuur.

Hiervan wordt de reële groeivoet (GVre) afgeleid die voor de legislatuur wordt gebruikt als reële normgroeivoet van de uitgaven.

Formeel: $GVre = GVnom / DEFvu$

met DEFvu: gemiddelde deflator Vlaamse uitgaven voor de betrokken legislatuur.

Ten slotte wordt de nominale groeivoet berekend die van toepassing is voor begrotingsjaar t door rekening te houden met de meest actuele deflator.

Formeel: $GVno_t = GVre * defvu_t$

met $defvu_t$: feitelijke deflator van de Vlaamse uitgaven in het jaar t berekend op basis van de feitelijk te verwachten GZI waarbij $defvu$ kan afwijken van DEFvu door gewijzigde inflatieparameters,

Jaarlijks corrigeren we dus voor de afwijking van $defvu$ tov DEFvu en halverwege de legislatuur, voor jaar t+3, wordt de reële ontvangstengroei herzien op basis van aangepaste waarden voor de berekening van het voortschrijdend gemiddelde (dat dezelfde jaren gebruikt als bij de aanvang van de legislatuur, dat is het tijdsvenster [t-5,t+4]).

Stel t=2019 als wisseljaar: jaar-op-jaar verandering reëel BBP in periode 2015-2024

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Pre Corona	2,0%	1,5%	2,0%	1,5%	1,4%	1,1%	1,4%	1,3%	1,2%	1,2%
Post Corona	2,0%	1,5%	2,0%	1,5%	1,4%	-7,4%	6,5%	2,2%	1,4%	1,4%

$\bar{y} = 1,47\%$ in pre Corona tijden tegenover $\bar{y} = 1,28\%$ in post Corona tijden.

BIJLAGE 3: DE MECHANICA VAN DE EUROPESE UITGAVENNORM

De uitgavennorm is een onderdeel van het preventieve luik van Stabiliteits- en Groeipact (SGP). De uitgavennorm is complementair aan het structureel saldo om de begrotingspolitiek van een land te sturen (ex ante/ex post).

In het preventieve luik van SGP is de *Medium Term Objective* (MTO) het belangrijkste ijkpunt. De MTO is landenspecifiek en wordt gedefinieerd in structurele termen. Het omvat dus een correctie van het nominaal vorderingensaldo voor de impact van de conjunctuur en niet-recurrente factoren. De MTO houdt ook rekening met de houdbaarheid van de overheidsschuld

(schuldgraad, toekomstige vergrijzingskost). Voor landen met een schuldgraad van meer dan 60 % BBP legt het Fiscal Compact een ondergrens van -0,5% BBP op. Het staat een lidstaat vrij voor een hogere MTO te opteren als diegene die minimaal vereist is.

De uitgavennorm heeft in principe betrekking op uitgaven waarop de overheid rechtstreeks een invloed heeft. De uitgaven die in de Europese uitgavennorm worden weerhouden, zijn de primaire overheidsuitgaven die ook nog worden gecorrigeerd voor eenmalige of cyclische effecten. Zo worden de investeringsuitgaven voor een bepaald jaar t vervangen door het gemiddelde van de investeringsuitgaven in het lopende en de voorbije 3 jaren. Ook wordt de cyclische component van de werkloosheidsuitgaven niet in rekening gebracht. Eenmalige (of tijdelijke) meevallers aan de uitgavenzijde (daling van de uitgaven) worden bij de uitgaven bijgeteld (het omgekeerde geldt voor eenmalige tegenvallers: die worden eruit gezuiverd want geen structurele uitgaven).

Voor landen die hun doelstelling op middellangetermijn (MTO) hebben bereikt, vereist de EU-uitgavennorm dat de overheidsuitgaven niet sneller groeien dan een meerjarig gemiddelde van de potentiële economische groei³³. Landen die hun middellangetermijn begrotingsdoelstelling (MTO) nog niet hebben bereikt, moeten hun uitgavengroei in aanzienlijke mate onder die gemiddelde economische groei houden, dat via de toepassing van een zogenaamde convergentiemarge (zie verder). Die marge wordt (jaarlijks) zo berekend dat die consistent is met de vereiste verbetering van het structureel vorderingensaldo (richting MTO).

De potentiële groei wordt berekend als een 10 jaar voortschrijdend gemiddelde: de 5 meest recente jaren, het lopende jaar en de verwachte waarden voor de eerstvolgende 4 jaren (voor jaar t gebruikt de EC de waarden van de zogenaamde Spring Forecast van het jaar $t-1$).

Door zich te baseren op een gemiddelde van de potentiële groei wordt i.v.m. het structureel saldo de berekeningsfout m.b.t de potentiële groei kleiner. Het bepalen van het structureel saldo is immers onderhevig aan meetproblemen. Het is moeilijk om de exacte positie in de conjunctuurcyclus te bepalen. Ook wordt de uitgavennorm niet zoals het structureel vorderingensaldo bepaald door de schattingen van de budgettaire semi-elasticiteiten. Daarnaast moeten zowel de uitgavennorm als het structureel saldo bepalen wat eenmalige en tijdelijke maatregelen zijn (aan inkomsten- en uitgavenzijde). Het gebruik van de potentiële groei zorgt er dan weer voor dat de uitgaven niet procyclisch worden.

Om tot een toegelaten nominale uitgavengroei te komen, wordt de potentiële groei verhoogd met de verwachte deflator voor het lopende jaar.

Formeel krijgen we als toegelaten nominale uitgavengroei: $(1 + r_t^r)(1 + \pi_t^e)$ met π_t^e gelijk is aan de verwachte waarde voor de BBP-deflator (% verandering ten opzichte van voorgaand jaar) in het jaar t en r_t^r gelijk aan de (gecorrigeerde) gemiddelde potentiële groei.

De variabelen voor de berekening van de toegelaten uitgavengroei (\bar{y}_t^* , PG_{t-1} en π_t^e) worden vastgelegd op basis van hun projectie in de *Spring Forecast* van het jaar $t-1$ (i.e. voor de berekening van de in 2018 toegestane uitgavengroei is dus gebruik gemaakt van de gegevens uit de *Spring Forecast -SF- 2017*).

In de Europese uitgavennorm wordt de uitgavengroei netto gedefinieerd in de zin dat er een correctie is voorzien van discretionaire maatregelen langs inkomstenzijde. Door de introductie

³³ Met de assumptie dat de inkomsten als % van het BBP stabiel zijn zodat het structureel vorderingensaldo stabiel blijft op het niveau van het voor het land geldende MTO.

van die correctie beperkt de *expenditure benchmark* de regeringen niet in de manier waarop een sanering kan plaats vinden noch de omvang van de overheidsuitgaven. Uitgaven kunnen namelijk steeds boven het toegelaten groeipercentage stijgen, zolang die toename wordt gecompenseerd door nieuwe discretionaire inkomsten. Extra discretionaire ontvangsten mogen in mindering worden gebracht van uitgaven die zijn weerhouden voor de berekening van de uitgavennorm (er is immers recurrente financiering bijgekomen), terwijl voor eenmalige inkomsten het omgekeerde geldt. Als een overheid meer beroep doet op eenmalige inkomsten in een bepaald jaar in vergelijking met het voorbije jaar, worden de uitgaven verhoogd met dat verschil (want geen recurrente, structurele financiering).

De zogenaamde convergentiemarge voor jaar t wordt bepaald in de lente van het jaar $t-1$ en is gebaseerd (omgekeerd evenredig) op het (verwachte) aandeel van de primaire overheidsuitgaven in het BBP en op de vereiste jaarlijkse verbetering van het structureel vorderingensaldo (= Δsb_t^{req}). Hoe groter het aandeel van de primaire overheidsuitgaven (PG) in het BBP, hoe kleiner de aanpassing in de uitgavengroei mag zijn om tot een (gegeven) verbetering van het structureel vorderingensaldo te komen.

$$r_t^t = \bar{y}_t^* - \frac{Y_{t-1}}{PG_{t-1}} * \Delta sb_t^{req}$$

Bijvoorbeeld voor de gezamenlijke overheid in ons land geldt als convergentiemarge voor 2016 $0,006/0,509 = 0,011788$. Die moet van de gemiddelde potentiële groei worden afgetrokken om de toegelaten reële uitgavengroei te bekomen voor het betrokken jaar.

Formeel hebben we

$$E_t = G_t - I_t - EU_t - GF_{CF}_t + \frac{1}{4} \sum_{i=0}^3 GF_{CF}_{t-i} + OO_t^G - U_t^c$$

waarbij

- I_t : de rentelasten, om zo de primaire uitgaven te bekomen;
- EU_t : uitgaven voor EU-programma's die integraal gedekt worden via inkomsten afkomstig van EU-fondsen. Deze uitgaven worden gelijkgesteld aan de lopende inkomsten- en kapitaaloverdrachten van de EU-instellingen naar de lidstaat;
- GF_{CF} : de investeringsuitgaven worden gedefinieerd als de '*Nationally financed gross fixed capital formation*' om een dubbel telling met investeringen die integraal worden gedekt door EU-fondsen (correctie via EU_t) te vermijden. Om de investeringspieken uit te vlakken wordt bovendien gebruik gemaakt van het vierjaarlijkse gemiddelde i.p.v. het jaarlijkse cijfer.

- OO_t^G : de impact van eenmalige en tijdelijke factoren (one offs) langs uitgavenzijde³⁴.
- U_t^c : de cyclische werkloosheidsuitgaven, waarbij onderstaande formule gehanteerd wordt:

$$U_t^c = U_t * (u_t - NAWRU)/u_t$$

Het cyclisch gedeelte van de te observeren werkloosheidsgraad (u_t) wordt bekomen aan de hand van het verschil met de *NAWRU* (non-accelerating wage rate of unemployment). Vervolgens wordt het cyclisch gedeelte vermenigvuldigd met de totale werkloosheidsuitgaven (U_t). Voor deze laatste wordt een COFOG (functionele) benadering van de overheidsuitgaven gehanteerd.³⁵

Fout! Verwijzingsbron niet gevonden. 2. *Bepaling van het cyclische gedeelte van de werkloosheidsuitgaven (EC vs FPB implementatie)*

		2013	2014	2015	2016
EC gegevens					
NAWRU	(1)	7,74	7,70	7,65	7,56
Werkloosheidsgraad (u)	(2)	8,40	8,50	8,50	7,80
Cyclisch gedeelte werkloosheidsgraad $=[(2)-(1)]/(2)$	(3)	0,08	0,09	0,10	0,03
Totale uitgaven werkloosheid (COFOG)	(4)	9,45	8,95	8,14	7,52
Cyclische uitgaven werkloosheid $= (4) * (3)$	(5)	0,74	0,84	0,81	0,24
FPB gegevens					
NAWRU		11,40	11,20	10,80	10,50
Werkloosheidsgraad (u)		12,40	12,40	11,80	11,20
Cyclisch gedeelte werkloosheidsgraad		0,08	0,10	0,08	0,06
Totale uitgaven werkloosheid (COFOG)		9,48	8,99	8,16	7,81
Cyclische uitgaven werkloosheid		0,76	0,87	0,69	0,49
<i>p.m. reeks cyclische uitgaven werkloosheid BE DBP/SP</i>		0,52	0,74	0,93	2,97

Bron: secretariaat HRF op basis van het *Autumn Forecast 2017* (EC), *de FPB-gegevens zijn afkomstig uit de MLT van maart 2017*

Vermits er wordt gekeken naar de netto-uitgaven, moeten ook de maatregelen aan de inkomstzijde in rekening worden gebracht.

$$DRM_t^{cor} = DRM_t - (OO_t^R - OO_{t-1}^R)$$

- DRM_t is gelijk aan de incrementele impact van discretionaire maatregelen langs inkomstzijde in het jaar t. Merk op dat de DRM term zowel positief (discretionaire maatregelen die bijkomende inkomsten genereren) als negatief (discretionaire maatregelen met een verlagende impact op de inkomsten) kan zijn. Zo waren de discretionaire

³⁴ De *one offs* worden langs uitgavenzijde traditioneel positief gedefinieerd wanneer het gaat over een tijdelijke of eenmalige daling van de uitgaven. Daarom worden deze bij de te observeren uitgaven (G_t) bijgeteld. Een eenmalige meevaller langs uitgavenzijde verhoogt de te observeren uitgaven (en omgekeerd).

³⁵ Meer bepaald de uitgaven voor werkloosheid in de functiecategorie 'Sociale bescherming' (code 10.10.5.).

ontvangstenmaatregelen in 2016 negatief voor België, onder meer als gevolg van de onvolledige financiering van de *tax shift*.

- De term $OOR_t - OOR_{t-1}$ vat de incrementele impact van de bijdrage van eenmalige en **tijdelijke** maatregelen (one offs) langs inkomstzijde.³⁶

Ten slotte kunnen we groei van de weerhouden uitgaven voor jaar t t.o.v. jaar t-1 berekenen, rekening houdend met wat er (recurrent/tijdelijk) aan inkomstzijde is gebeurd.

De netto (nominale) uitgavengroei wordt als volgt berekend:

$$e_t^n = \frac{E_t - DRM_t^{cor} - E_{t-1}}{E_{t-1}} = \frac{\Delta E_t}{E_{t-1}} - \frac{DRM_t^{cor}}{E_{t-1}} = e_t - \frac{DRM_t^{cor}}{E_{t-1}}$$

Omdat de drempelwaarden voor de vaststelling van een significante afwijking in procentpunt BBP gedefinieerd zijn (nl. minstens 0,5% BBP over een jaar of minstens 0,25% gemiddeld over twee jaar), moet de eventuele afwijking tussen de feitelijke en toegelaten uitgavengroei worden vertaald naar procentpunt BBP. Dat geeft met andere woorden de impact van de overschrijding van de uitgavenbenchmark op het begrotingssaldo weer. De afwijking ten opzichte van de uitgavenbenchmark, DEB_t (in EUR) is gelijk aan:

$$DEB_t = (r_t^n - e_t^n)E_{t-1}$$

De afwijking DEB_t moet vervolgens nog gedeeld worden door het nominaal bbp (Y_t) om te kunnen bepalen of de drempelwaarde voor een significante afwijking al dan niet werd overschreden:

$$\frac{DEB_t}{Y_t} = \frac{(r_t^n - e_t^n)E_{t-1}}{Y_t}$$

Bron: 'De toepassing van het Europese uitgavencriterium: een eerste verkennende oefening', methodologische nota secretariaat HRF, 23/02/2018

BIJLAGE 4: INFLATIE EEN BONDGENOOT VAN DE VLAAMSE BEGROTING?

Het mechanisme van de overschrijding van de spilindex maakt het moeilijk om uit te drukken op welk tijdstip de meevallers/tegenvallers zich voordoen: de parameters die hierbij spelen, zijn de hoogte van de inflatie alsook het seizoenspatroon. Het is goed mogelijk dat er bij een inflatie van 1% (en dus ook stijging van de (o.a. BFW) ontvangsten op basis van die 1%) toch een overschrijding is van de spilindex in het begin van het jaar. De impact van de inflatie op de

³⁶ Aangezien one offs in AMECO als niveau beschouwd worden, is deze herformulering naar discretionaire impact (evolutie) noodzakelijk.

uitgaven is dan groter dan die van de inkomsten. Normaal gezien zal de winst dan in t+1 zitten (als inflatie < 2%) omdat er geen indexsprong is en wel indexering van de ontvangsten.

Een analyse van de prijsgevoeligheid van de ontvangsten leert dat bij een inflatie van 2% de ontvangsten (dat zijn de dotaties, opcentiemen en gewestelijke belastingen, goed voor 89% van de inkomsten van de VO) met 1,9% stijgen terwijl de uitgaven (bij indexatie van werking) slechts met 1,45% stijgen.

BIJLAGE 5: PRIORITAIRE INVESTERINGSUITGAVEN

	ESR Econ code	Verduidelijking	1/ Buiten norm (huidige situatie)	2/ Binnen norm, maar met verhoogd groeipercentage	3/ Volledig binnen norm = identieke groei als overige uitgaven	Voorbeelden van uitgaven per ESR-econ code
GFCF	71	Aankoop van gronden en gebouwen in het binnenland (incl. correctie voor 76 desinvesteringen, conform berekening P.51g ³⁷ GFCF)		Bij uitbreiding infrastructuur	Bij vervanging, onderhoud edm van bestaande infrastructuur	
GFCF	72	Nieuwbouw van gebouwen		Bij uitbreiding infrastructuur	Bij vervanging, onderhoud edm van bestaande infrastructuur	
GFCF	73	Wegen- en waterbouwkundige werken	Bij aantoonbare versterking econ weefsel	Bij uitbreiding infrastructuur	Bij vervanging, onderhoud edm van bestaande infrastructuur	
GFCF	74	Verwerving van overige investeringsgoederen, waaronder immateriële goederen			Bij vervanging, onderhoud edm van bestaande infrastructuur	
	51.1	Investeringsbijdragen aan bedrijven en financiële instellingen (S11+S12)		Bij uitbreiding infrastructuur investeringssteun	Bij vervanging... Hinderpremie, carbon leakage...	Investeringssteun aan bedrijven, hinderpremie, carbon leakage, deels

³⁷ Eurostat. European system of accounts. ESA 2010.

ESR Econ code	Verduidelijking	1/ Buiten norm (huidige situatie)	2/ Binnen norm, maar met verhoogd groeipercentage	3/ Volledig binnen norm = identieke groei als overige uitgaven	Voorbeelden van uitgaven per ESR-econ code
					culturele en sportinfrastructuur
52.1	Investeringsbijdragen aan vzw's ten behoeve van gezinnen (S15)		Bij uitbreiding infrastructuur VIPA strategische forfaits = bouw ziekenhuizen, zorginstellingen...	Bij vervanging ... VIPA onderhoudsforfaits in welzijns- en gezondheidssector	Voornameijk VIPA, deels FOCI en Toerisme Vlaanderen, beperkt natuurverenigingen
53.1	Investeringsbijdragen aan gezinnen (S14)			Bij vervanging...	Renovatiepremies, Vlaamse sloop- en herbouwpremie
54.x1	Investeringsbijdragen aan het buitenland (S2)		Bij uitbreiding infrastructuur: Zeesluis Terneuzen, Hedwigepolder	Bij vervanging...	Enkel specifieke dossiers zoals Zeekanaal Gent Terneuzen
63.x1	Investeringsbijdragen aan lokale overheden		Bij uitbreiding infrastructuur	Bij vervanging...	Riolen + sport + bedrijventerreinen + restauratie kerken edm
64.1	Investeringsbijdragen aan gesubsidieerd autonoom onderwijs		Bij uitbreiding infrastructuur	Bij vervanging...	Scholenbouw Nog niet goed gedocumenteerd voor alle scholen

BIJLAGE 6: OVERZICHT OPEN END REGELINGEN

Begrotingsartikel BA 2020	Beschrijving	Externe parameters	BA 2020 VAK	BA 2020 VEK
CBO-1CDG2DB-WT	Woongerelateerde fiscale uitgaven (uitdovend gelet op	Aantal hypothecaire kredieten	1.514.048	1.514.048
	Stopzetting geïntegreerde woonbonus)			
CBO-1CDG2DC-WT	Werkgerelateerde fiscale uitgaven	Aangekochte dienstencheques	201.798	201.798
CBO-1CEG2BA-WT	Renteartikel FB	Uitstaande schuld en rente-evolutie	118.942	118.942
FCO-1FDD2DA-WT	Loonmodel OV	Leerlingenaantallen (en vergrijzing)	3.574.523	3.574.523
FCO-1FDD2DB-WT	Werkingsmiddelen OV	Evolutie gegeneerde punten	753.003	753.003
FCO-1FDD2DC-WT	Werkingsmiddelen OV	Evolutie gegeneerde punten	59.909	59.909
FCO-1FDD2DD-WT	Loonmodel OV	Leerlingenaantallen (en vergrijzing)	3.950.217	3.950.217
FCO-1FDD2DE-WT	Werkingsmiddelen OV	Evolutie gegeneerde punten	579.969	579.969
FCO-1FDD2DF-WT	Werkingsmiddelen OV	Evolutie gegeneerde punten	40.541	40.541
FCO-1FDD2DG-WT	Loonmodel OV	Op dit artikel staan verschillende uitgaven die niet puur salaris zijn voor onderwijzend personeel. Het gaat voornamelijk om de fietsvergoedingen en de salarissen van bus begeleiders (bepaald door het aantal leerlingen buitengewoon onderwijs dat met de bus moet worden opgehaald,	68.363	68.363

		de lengte van de ritten en het aantal ritten dat De Lijn inlegt)		
FC0-1FDD2DH-WT	Werkingsmiddelen OV	Aantal internen	32.907	32.907
FC0-1FFD2CA-WT	Loonmodel OV	Evolutie leerlingen en vergrijzingskost	239.476	239.476
FC0-1FFD2CB-WT	Aanvullend OV	Aantal toegekende lestijden	2.268	2.268
FC0-1FGD2GA-WT	Loonmodel OV	Vergrijzingskosten	22.906	22.906
FC0-1FGD2GC-WT	Loonmodel OV	Vergrijzingskosten	163.491	163.491
FDO-1FFD2FA-WT	Loonmodel OV	Aantal cursisten (huidige legislatuur open end voor basiseducatie en Nederlands tweede taal (NT2), maar begrenst tot 0,8% groei voor niet-NT2 opleidingen centra voor volwassenenonderwijs)	385.639	385.639
FDO-1FGD2HA-WT	Studiefinanciering	Aantal toelagegerechtigde studenten	113.693	113.693
FDO-1FFD2FB-WT	Werking volwassenonderwijs	Aantal cursisten	57.755	57.755
GB0-1GEF2QX-IS	Gezinsbijslag incl. schooltoelage	Nataliteit	3.919.292	3.919.292
GEO-1GHF2TI-WT	G&SP-diensten	Aantal patiënten	256.293	256.293
GEO-1GHF2TJ-WT	Pvt, eindeloopbaan, overleg psychiatrische patiënt thuissituatie	Aantal patiënten	125.207	125.207
GB0-1GHD2TX-IS	Vlaams Sociale Bescherming: zorgverzekering, THAB, mobiliteitshulpmiddelen	Aantal zorgbehoevende ouderen	862.026	862.026
GEO-1GHF2TF-WT	Maximumfactuur		4.004	4.004
HBO-1HEI2IA-LO	Pensioenlasten statutairen VRT		70.246	70.246
JBO-1JDB2EE-WT	Landingsbanen		13.387	13.387
JBO-1JDB2EC-WT	Vlaams Zorgkrediet en loopbaanonderbreking		44.833	44.833
JBO-1JDB2ED-WT	Vlaams Zorgkrediet en loopbaanonderbreking		63.278	63.278
JBO-1JDB2EA-WT	Dienstencheques		1.276.111	1.279.374
JBO-1JDB2CC-WT	Activeringsuitkeringen		25	25

JBO-1JDB2CA-WT	Doelgroep verminderingen jongeren en ouderen		476.506	476.506
JBO-1JDB2CG-WT	Doelgroep verminderingen bagger, zeesleepvaart en koopvaardij, onthaalouders, kunstenaars en huispersoneel		48.912	48.912
JBO-1JDB2CE-WT	Werkhervattingstoeslag		14.131	14.131
JBO-1JDB2CB-WT	VOP		125.615	125.615
JBO-1JDB2EB-WT	Aanmoedigingspremies		20.272	20.272
JBO-1JEB2HD-WT	Startbaanovereenkomsten		50.498	50.498
JBO-1JFB2FB-WT	Betaald educatief verlof en start- en stagebonus		157.588	157.564
	TOTAAL		19.407.672	19.410.911