

Nota budgettaire ruimte, 27 mei 2019

Als insteek voor het nieuwe regeerakkoord heeft het departement Financiën en Begroting na overleg met de betrokken beleidsdomeinen naar goede gewoonte een nota budgettaire ruimte (NBR) gemaakt. De nota budgettaire ruimte betreft een update van de meerjarenraming 2019-2024 die dateert van november 2018. De NBR is en blijft een raming omdat de begroting van de Vlaamse overheid vooral in nominale termen wordt beïnvloed door externe parameters zoals economische groei, inflatie of evolutie van het aantal leerlingen.

De NBR trekt de in de afgelopen legislatuur erkende kostendrijvers en budgettaire engagementen bij ongewijzigd beleid door. Net zoals de in de voorbije legislatuur doorgevoerde besparingen (1,2 miljard euro aan de uitgavenzijde met daarnaast ook recurrente maatregelen aan de ontvangstenzijde (inclusief fiscale uitgaven)), de door de vorige Vlaamse regering uitgetrokken extra investeringsenveloppe van 600 miljoen alsook de sinds november 2018 door de vorige Vlaamse regering besliste maatregelen.

Ten slotte houdt de NBR ook een warm pleidooi om onze begrotingen performanter te maken. Want de kloof tussen beleid en begroting is immers nog aanzienlijk. Enerzijds kennen we sommige budgetten toe op automatische piloot, de zogenaamde erkende kostendrijvers, anderzijds hebben we onvoldoende tools om te beoordelen of budgettaire meevragen al of niet binnen bestaande budgetten kunnen worden opgevangen.

Meest in het oog springend zijn natuurlijk de verwachte begrotingsresultaten in de periode 2019-2024. Abstractie gemaakt van de uitgaven voor de Oosterweelverbinding die buiten de begrotingsdoelstelling worden gehouden, is de verwachte budgettaire ruimte negatief de komende legislatuur zoals blijkt uit Tabel 1.

Tabel 1. Verwacht vorderingensaldo (in duizend euro)

	2020	2021	2022	2023	2024
NBR	-626.713	-622.001	-494.366	-523.376	-122.233
Meerjarenraming november 2018	8.850	28.549	212.892	785.079	955.361

De grote verschillen tussen beide meerjarenramingen hebben meerdere verklaringen.

Vooreerst hakken ten opzichte van de vorige meerjarenraming de nieuwe economische prognoses zwaar in op onze verwachte ontvangsten. Sinds november 2018 heeft het Federaal Planbureau de groei- en inflatieverwachtingen naar beneden bijgesteld zoals blijkt uit Tabel 2.

Tabel 2. Economische groei en inflatie

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Economische groei (BBP)	1,40% [1,50%]	1,30% [1,50%]	1,40% [1,60%]	1,40% [1,40%]	1,20% [1,30%]	1,20% [1,20%]	1,10% [1,20%]
Consumentprijzen (CPI)	2,05% [2,10%]	1,70% [2,10%]	1,50% [1,60%]	1,60% [1,70%]	1,80% [1,70%]	1,80% [1,70%]	1,90% [1,70%]

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Gezondheidsindex (GZI)		1,70% [1,80%]	1,60%	1,70%	1,80%	1,80%	1,90%

[]: meerjarenraming november 2018

Tabel 3 vergelijkt de tijdstippen van de overschrijding van de spilindex van de 2 laatste meerjarenramingen. De sociale uitkeringen worden de maand nadien aangepast terwijl de lonen worden aangepast vanaf de tweede maand na de overschrijding van de spilindex.

Tabel 3. Overschrijdingen spilindex

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Overschrijding spilindex	Nov. '19	-	Maa. '21	Apr. '22	Mei '23	Mei '24
Overschrijding spilindex (meerjarenraming november 2018)	Jun. '19	Okt. '20	Dec. '21	-	Maa. '23	Mei '24

Op basis van de bijgestelde parameters komen we uit op 483 miljoen minder ESR-ontvangsten in 2020, oplopend tot 686 miljoen minderontvangsten in 2024.

Tabel 4. ESR-ontvangsten: vergelijking met meerjarenraming van november 2018 (in duizend euro)

	HERZ 2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bruto aanvullende belasting op de PB	17.639	-52.086	-54.954	-80.103	-112.375	-146.789
Gewestmiddelen BFW	-20.643	-24.268	-39.962	-44.420	-42.300	-46.412
Gemeenschapsmiddelen BFW	-199.881	-287.874	-379.696	-449.385	-498.594	-537.198
Herrekening 2018	0	0	0	0	0	0
Specifieke dotaties BFW	-505	-576	-686	-606	-515	-323
Gewestelijke belastingen	-139.655	-149.910	-122.398	-95.139	-95.859	-94.869
Eigen niet-fiscale, toegewezen ontvangsten	12.544	4.248	16.846	-15.469	-37.836	-4.350
Eigen niet-fiscale, niet toegewezen ontvangsten	9.448	9.396	12.773	16.008	22.201	101.877
Lotto gelden	0	0	0	0	0	0
Instellingen consolidatiekring	-5.004	18.120	22.575	33.281	37.104	42.364
TOTAAL	-326.056	-482.950	-545.501	-635.832	-728.173	-685.699

Wat de gewestbelastingen betreft, zijn er, naast de bijstelling van de macro-economische parameters, nog bijkomende verklaringen:

- Verkooprecht: de waargenomen gemiddelde opbrengst per verkoopakte ligt lager dan vooropgesteld bij de begrotingsopmaak 2019;
- Belasting op inverkeerstelling (positieve bijstelling): de impact van de CO₂-correctie overtreft de technologische evolutie;

- Schenkbelasting: de bij de begrotingsopmaak 2019 verwachte herneming van het aantal schenkingen doet zich in het eerste kwartaal van 2019 (nog) niet voor;
- Erfbelasting: de gemiddelde ontvangst per nalatenschap in 2018 is lager dan vooropgesteld bij de begrotingsopmaak 2019.

Vervolgens worden we naast die lagere ontvangstenraming geconfronteerd met ongewijzigde kostendrijvers en budgettaire engagements die bij ongewijzigd beleid moeten worden gehonoreerd.

Tabel 5. ESR-uitgaven: vergelijking met meerjarenraming van november 2018 (in duizend euro)

	HERZ 2019	2020	2021	2022	2023	2024
ESR aanrekenbare uitgaven	- 84.998	152.643	127.234	236.571	779.641	609.749

Een belangrijk deel van de extra recurrente uitgavenstijging doet zich voor in het beleidsdomein Onderwijs en Vorming. Een eerste verklaring ligt aan de stijging van de verwachte loonkost door de sterke toename van de vergrijzingskost binnen het lerarenkorps en door een sterke toename van het leerlingenaantal. Die meerkost (t.o.v. meerjarenraming van november 2018) bedraagt 81 miljoen euro in 2020 en loopt verder op tot 183 miljoen euro in 2024. Ook in het basisonderwijs is er een sterke stijging ten gevolge van het recentelijk goedgekeurd decreet om de werkingskosten voor het lager en kleuteronderwijs gelijk te stellen waardoor de werkingsmiddelen vanaf 2020 bijkomend toenemen met ongeveer 60 miljoen euro (een niveau dat vrij constant wordt aangehouden in de jaren daarna).

In 2023 en 2024 komen de hierboven geciteerde extra uitgaven in het loonmodel bij onderwijs op kruissnelheid en is er een extra kost van 77 miljoen euro in 2023 en 210 miljoen euro (ten opzichte van de meerjarenraming van november 2018) ingevolge indexatie van loon- en werkingskredieten. Alleen in het begin van deze legislatuur kost de indexatie ons minder aan de uitgavenzijde in vergelijking met vorige meerjarenraming.

De substantiële stijging van het verschil in 2023 is te wijten aan twee éénmalige factoren: enerzijds de geactualiseerde financiële planning m.b.t. de VRT nieuwbouw waardoor er 106 miljoen extra uitgaven voorzien zijn in 2023 en anderzijds een actualisatie van de uitgaven voor de Sluis Terneuzen waardoor er in 2023 151 miljoen euro extra voorzien moet worden. En wat het verwacht vorderingensaldo in 2024 betreft, hier speelt ook de eenmalige opbrengst van 75 miljoen euro van de verkoop van het Ferraris gebouw.

Concluderend kunnen we stellen dat de in NBR verwachte gemiddelde uitgavengroei niet wordt gedekt door een even hoge gemiddelde groei van de ontvangsten waardoor er de komende legislatuur een negatieve beleidsruimte wordt verwacht. Hierbij kunnen we ook opmerken dat de verwachte groei van de uitgaven lager ligt dan de verwachte nominale BBP groei maar hoger dan de verwachte groei van onze ontvangsten.

Zoals eerder aangegeven, betreft de NBR een raming. Omwille van het cumulatieve effect van sommige parameters gaan de verwachte resultaten op het einde van de nieuwe legislatuur met iets meer onzekerheid gepaard. Op 6 juni publiceert het Federaal Planbureau zijn economische begroting met nieuwe parameters voor de verwachte economische groei en inflatie in 2019 en 2020. Het is hierbij goed om weten dat 10 basispunten verschil in reële BBP groei op kruissnelheid voor de opcentiemen en dotaties 29 miljoen euro betekent terwijl 10 basispunten hogere (of lagere) inflatie 35 miljoen euro extra (minder) inkomsten betekent.

De inflatie (evolutie gezondheidsindex) heeft echter ook impact op de uitgaven. Voor de loonuitgaven betekent een verschuiving van 1 maand voor de verwachte overschrijding van de spilindex gemiddeld 33 miljoen euro extra of minder uitgaven. Daarnaast is er ook nog een effect op de werkingskredieten en een beperkt deel van de loonkredieten (dewelke niet het systeem van de indexprovisie volgen). 10 basispunten hogere inflatie (GZI) vertegenwoordigt 2,9 miljoen euro loonindex en 4,4 miljoen euro werkingsindex.