

Pilot spending review met betrekking tot het stelsel van dienstencheques

De pilot spending review werd uitgevoerd door de departementen FB en WSE met de steun van de ondersteuningsdienst voor structurele hervormingen (SRSS) van de Europese Commissie. Tijdens de pilot stelde de SRSS twee experten ter beschikking. Eén expert was vertrouwd met het proces van de spending reviews op zich, de andere expert met de topic, diensten aan huishoudens. De pilot liep van februari 2018 tot juni 2019.

De topic van de pilot was het stelsel van de dienstencheques. Die keuze lag omwille van een aantal redenen voor de hand. Binnen het beleidsdomein WSE is dat de maatregel met het grootste budgettaire gewicht. Ook heeft sinds de overdracht in 2015 van het stelsel naar de Gewesten de Vlaamse overheid de regeling ongewijzigd gelaten zodat vroeg of laat een evaluatie van de federaal uitgewerkte regeling zich opdringt. Ten slotte is er kritiek uit academische hoek op het stelsel van de dienstencheques.

Tijdens de pilot werden vier workshops gehouden waarbij de departementen, de experten, SRSS en afhankelijk van de agenda ook de externe onderzoekers aanwezig waren. Als output heeft de pilot naast het eindrapport ook twee onderzoeksrapporten en een samenvatting van de kosten baten analyse opgeleverd.

De pilot heeft een aantal belangrijke resultaten opgeleverd:

- Gebruikers van de dienstencheques zijn in kaart gebracht alsook de doelgroepen van de fiscale voordelen
- Schatting van de elasticiteit van de vraag naar dienstencheques met betrekking tot de fiscale voordelen aan de hand van een natuurlijk experiment
- Schatting van het deadweight effect op de arbeidsmarkt
- Een berekening van de terugverdieneffecten voor elk van de betrokken overheden waaruit een asymmetrische verdeling van de kosten en baten tussen de betrokken overheden blijkt
- Winstgevendheid van de sector lijkt globaal niet onder druk te staan
- Inzichten die bruikbaar zijn voor een potentieel nieuw organisatiemodel voor het stelsel van dienstencheques
- Een sjabloon om alternatieve beleidsmaatregelen te evalueren

Een eerste evaluatie van de pilot is gebeurd in de technische nota “Flanders, Integrating Spending Review in the Budgetary System” van Marco Cangiano, Riccardo Ercoli, Johannes Hers (mei 2019). Die drie experten hebben op vraag van het departement FB en in het verlengde van de pilot de in Vlaanderen gangbare begrotingsprocessen doorgelicht met het oog op een succesvol implementeren van de tool spending review. Zowel het ontwerp als de finale nota werden besproken op een interkabinettenwerkgroep.

In hun analyse wijzen de drie experten erop dat een aanpassing van onze begrotings- en beleidsprocessen een noodzakelijke voorwaarde is opdat spending reviews een toegevoegde waarde hebben. Hun analyse van het proces van begrotingsopmaak is streng maar terzake: “Budget preparation lacks a strategic multiannual vision and a clear prioritization mechanism. Like the rest of the budget system, it is also characterized by the split between policy and budgeting, which is unusual in modern public financial management (PFM), since linking policies to budgets is at the core of modern

budgeting ; ... As far as the budget formulation (i.e. the strategic phase) and preparation (budget proposals and negotiation) phases are concerned, the former seems to be missing altogether, leaving the latter as an unconstrained, bottom-up approach, besides the mere indication of achieving a balanced budget. “

De integratie van beleids- en begrotingsdocumenten zijn in hun ogen belangrijke stappen¹ maar cruciaal is dat beleid en begroting meer vanuit een meerjarenperspectief worden benaderd: “while fundamental and welcome, these changes fall short of conferring a more strategic view by requiring the government to publish a multiannual costing of their coalition agreement to be inserted in their medium-term budgetary frameworks and to provide an early indication in the budget calendar of preliminary spending allocations by policy domain areas. This is a route many countries have undertaken across the globe. This is by no means an easy exercise and international experience shows that it takes a number of years before a more strategic view of spending is developed by adopting a similar system. **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.** below outlines the basic requirements, many of which are already in place or are being developed in Flanders. “

Cruciaal is dus dat de beleidsdomeinen de meerjarige budgettaire enveloppes kennen alsook dat de enveloppes jaarlijks kunnen worden bijgesteld in functie van structurele wijzigingen.

De start van een nieuwe legislatuur bood volgens hen opportuniteiten. En de regering heeft die ook gegrepen met de publicatie van de meerjarentabel met de (voor het vorderingensaldo) positieve en negatieve begrotingsmaatregelen. Dat proces zou nu jaarlijks moeten worden herhaald waarbij “the previous year’s preliminary envelope becomes the base along with the execution of the previous year’s budget for the following round of budget negotiations^{2,3}. Budgetten kunnen worden bijgesteld, ook omwille van verschuivingen in beleidsprioriteiten. Het voorzien van een buffer aan beleidskredieten kan hiervoor nuttig zijn. Nieuwe beleidsinitiatieven moeten worden geduid met betrekking tot hun doelstellingen, kostendrijvers, kosten en baten (idealiter gebaseerd op een door dep FB ter beschikking gesteld sjabloon). Elk beleidsdomein zou ook scenario’s moeten geven waarbij 10% meer of minder

¹ A new legislative initiative by the current Flemish government, the Flemish Codex for Public Finances (VCO)¹, will introduce fundamental changes into the budget system as from the budget 2020. It will re-introduce the notion of performance-informed budgeting, with a strategic ex ante focus on what spending should strive to achieve and how cost effective it would be. It aims to introduce an ex-post emphasis on reporting on results achieved with measures of efficiency and effectiveness. The integration of the yearly policy letters with the budget track is possibly the most significant change in this regard, as it will strengthen the link between the government’s policy initiatives and priorities and their funding through the budget system. Key performance indicators for policy domains and areas are planned to be developed at the next iteration.

² Budget preparation for budgetary year t takes place in the spring of year t-1, hence the proposal boils down to the use of the preliminary actual figures of year t-2, which are available by the spring, as the baseline (instead of the approved budget for year t-1). The advantage is that the preliminary actuals reflect re-allocations as well as other changes intervened during the year the budget has been approved. This said, what is here proposed would be an initial step toward developing a proper baseline on unchanged policies and realistic macroeconomic scenario. New policy initiatives and/or reallocations that reflect changes in priorities would be added/subtracted to the baseline, as well as the effect of revised macroeconomic scenarios as well as fiscal targets. Appropriated and adjusted appropriations would continue to be provided for information.

³ Defining the baseline is often the most difficult but an essential part of the process. In the Flemish system, the baseline, as noted, are assumed to be the previous year’s approved budget. As such, expenditure baselines have never been scrutinized or challenged. Although outside the scope of this mission, it is urgent that proper methodologies to define and assess the baseline be developed for all spending areas. Spending reviews may provide the scope for that.

wordt besteed aan bestaande beleidsprogramma's. Dat laat toe om bij de finalisering van de begrotingsopmaak in te spelen op laatst gekende economische parameters⁴.

De ervaring uit andere landen leert dat dergelijke processen wat tijd nodig hebben om ingeburgerd te raken en soms worden bijgesteld in functie van de landspecifieke kenmerken of vereisten.

Een op die manier aangepast begrotingsproces zou ook gebaat zijn bij het uitstellen (tot het resultaat van vorig jaar gekend is) en vereenvoudigen van het proces van begrotingsaanpassing.

Met dat gewijzigd begrotingsproces zal het toewijzen van de begrotingsmiddelen meer doordacht en in functie van prioriteiten gebeuren. Tegelijkertijd met een grotere ex ante doorlichting/screening en prioritering van de uitgaven, zal ook de ex post evaluatie aan belang winnen. Hierbij kunnen spending reviews een nuttige rol spelen omdat die inzichten kunnen bieden welke beleidsmaatregelen op een efficiëntere manier gestimuleerd dan wel afgeremd kan worden. Spending reviews zijn geschikt om de uitgaven bij constant beleid ('the expenditure baseline') te challengen en na te gaan waar er efficiëntiewinsten kunnen worden gehaald.

De drie experten evalueren de pilot als positief maar de omstandigheden en de manier waarop die pilot tot stand is gekomen, zijn voor hen evenwel niet voor herhaling vatbaar: "This initiative has been of a one-off nature because, unlike other international spending reviews, there has not been a clear political willingness to implement spending reviews while authorising the Departments involved to engage in such exercise under the auspices of the Secretary-General of Finance. As a result, this exercise has been led mainly by the MoF. Furthermore, the exercise was carried out in addition to the daily tasks without dedicating any additional resources. The dedication of all the staff involved from both Departments guaranteed the completion of the exercise within less than a year. These conditions are however unlikely to be repeated in the roll out of the spending reviews. While, in principle, the line ministry has a direct interest to better understanding the drivers of their spending, it may also have a disincentive to disclose all the information to the Ministry of Finance. Hence, the structure of the governance of a SR has to be designed in a way that provides a set of incentives compatible among all the actors involved. International experience shows that there is not a one size-fits-to-all model and each country needs to find the solution tailor made to their needs."

Met het oog op een systematische uitrol van spending reviews raden de experten aan dat in deze legislatuur elk beleidsdomein een spending review zou uitvoeren, met topics gekozen in het voorjaar van jaar t, te beëindigen in voorjaar van jaar t+1 zodat de resultaten kunnen worden meegenomen bij begrotingsopmaak van jaar t+2. Mogelijke topics zijn maatregelen met een aanzienlijke budgettaire massa of met hoge jaar-op-jaar groeivoeten of uitgaven bij constant beleid in domeinen die verzekerd zijn van extra budgettaire middelen.

Wat de beheersstructuur betreft, wordt een spending review best uitgevoerd door het departement van het betrokken beleidsdomein – die kent de beleidsmaatregelen en heeft toegang tot data-tesamen met het dep FB. Externe experten kunnen ook zinvol zijn om kwaliteit en geloofwaardigheid van de oefening te borgen. Transparantie draagt ook bij tot de effectiviteit en credibiliteit van de spending reviews. Het mandaat en vervolgens ook de resultaten en evaluaties publiek maken, verkleinen de kans dat de conclusies en beleidsaanbevelingen naar de prullenmand worden verwezen.

⁴ Line ministries may be tempted to indicate dropping major activities (the so-called Washington monument syndrome whereby the most vital activities/initiatives are put on the table for potential spending cuts) but it would be a learning by doing process with MoF budget coordinator providing advice and strategic guidance.

Het staat een kabinet natuurlijk altijd vrij om de conclusies of aanbevelingen niet te volgen. In vele staten wordt hiervoor de volgorde van verklaring van strategie toegepast mbt resultaten van een spending review.

Spending reviews vragen ook een toewijzing van middelen en mensen door om routine taken of taken met weinig toegevoegde waarde af te bouwen: “The perception is that quite a few resources are dedicated to routine tasks and relatively minor budget adjustments that bear little relevance to developing a more strategic view of the budget and the planned shift to performance evaluation. As amply proved by other countries that have successfully re-focused their budget toward a more strategic focus and on performance, the role of the budget office and budget coordinators within the MoF and line ministries will change by requiring more strategic vision and policy analysis skills in addition to more traditional roles.⁵... This transition has to be accompanied by a “cultural change” in the Budgetary Affairs Unit in Ministry of Finance. This Unit could be strengthened by creating a dedicated team of policy analysts who are not tasked with operational daily work but who are devoted to policy analysis in the various areas of spending to become effectively budgetary advisors. The Ministry of Finance could also create a unit specialized in costing. “

Samenvattend, spending reviews moeten politiek gedragen zijn en alle beleidsdomeinen komen in een legislatuur best aan bod. De betrokken administraties hebben de pilot uitgevoerd bovenop hun normale taken. De begrotingsprocessen moeten worden vereenvoudigd zodat er meer tijd vrijkomt voor analyse van het beleid. Want beleid moet meer de leiding nemen met begroting in een dienende rol. “ Good policies should get (more) money instead of the current practice that good or bad policies follow the money.”

⁵ On the changing role of the budget office, see Allen Schick, 2001, *The changing role of the central budget office*, *OECD Journal on Budgeting*, 1(1), 9-26.