



Vlaams
Parlement

stuk **40-A** (2013-2014) – Nr. 1
ingediend op 4 februari 2014 (2013-2014)

Verslag

van het Rekenhof

Meerjarenraming 2014-2019:
raming impact van de zesde staatshervorming



Meerjarenraming 2014-2019: raming impact van de zesde staatshervorming

INHOUD

1	Inleiding	5
2	Meerjarenraming	6
2.1	Evolutie van de beleidsruimte	6
2.2	Impact zesde staatshervorming	8
2.3	Bijdrage sanering overheidsfinanciën	8
3	Raming budgettaire impact zesde staatshervorming	10
3.1	Toegepast rekenmodel	10
3.2	Aandachtspunten m.b.t. de ontvangsten (BFW)	10
3.2.1	Amendementen BFW	10
3.2.2	Specifieke kosten en onbekende factoren	11
3.2.3	Raming opcentiemen	12
3.3	Hypothese m.b.t. de uitgaven	13
3.4	Schuldevolutie	14
3.5	Actualisatie van het rekenmodel	15
4	Nieuwe opdrachten Rekenhof	16
4.1	Evaluatiemodel van het Rekenhof	16
4.2	Andere taken van het Rekenhof	16
5	Conclusie	18

1 Inleiding

Met een brief van 17 december 2013 heeft de voorzitter van de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting aan het Rekenhof gevraagd om in het kader van het Groenboek Zesde Staatshervorming een prognose te maken van de gevolgen van de Bijzonder Financieringswet op de Vlaamse begroting, meer in het bijzonder in het licht van de meerjarenraming 2014-2019¹ die door de Vlaamse Regering werd gepresenteerd tijdens de voorbije begrotingsbesprekingen.

Het Rekenhof heeft nagegaan hoe de meerjarenraming de gevolgen van de gewijzigde Bijzondere Financieringswet (BFW)² heeft ingeschat maar merkt op dat de impact van de zesde staatshervorming op de Vlaamse begroting niet alleen afhangt van de ontvangsten die uit die wet voortvloeien maar ook van de te financieren uitgaven met betrekking tot de overgedragen bevoegdheden³. De informatie over die nieuwe uitgaven blijkt vooralsnog onvoldoende.

Het wettelijk kader van de zesde staatshervorming is pas heel recent goedgekeurd. Gelet op de strikte timing voor het gevraagde advies heeft het Rekenhof zich in eerste instantie gericht op de hoofdlijnen.

Bij de uitvoering van het financiële luik van de staatshervorming zullen aan het Rekenhof een aantal bijkomende taken worden toegewezen. Die bijkomende opdrachten worden ter informatie meegegeven.

¹ Stuk 21 (2013-2014) – Nr. 1, ingediend op 25 november 2013.

² Bijzondere wet van 6 januari 2014 tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden. Deze wet wijzigt in eerste instantie de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten. In het vervolg van onderhavig verslag wordt met de afkorting BFW verwezen naar deze bijzondere wet van 16 januari 1989 zoals gewijzigd bij voornoemde bijzondere wet van 6 januari 2014.

³ Bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming. Deze wet definieert de nieuw overgedragen bevoegdheden maar geeft geen informatie over de financiële implicaties (uitgaven) daarvan.

2 Meerjarenraming

2.1 Evolutie van de beleidsruimte

Tabel 5-1 *Normnaleving door de Vlaamse overheid bij constant beleid na herziening van de bijzondere financieringswet* van de meerjarenraming 2014-2019 raamt de evolutie van het vorderingensaldo en dus van de beleidsruimte van de Vlaamse Gemeenschap voor de volgende legislatuur (2014-2019) op basis van constant beleid. De tabel geeft aan dat bij constant beleid het begrotingsevenwicht na het begrotingsjaar 2014 niet kan worden gehandhaafd. Over de periode 2015-2019 wordt een negatieve beleidsruimte voorspeld van in totaal bijna 2,4 miljard euro met een piek van ongeveer 1 miljard euro in 2016. Die evolutie volgt uit zowel het constant beleid met betrekking tot de huidige bevoegdheden van de Vlaamse overheid als met betrekking tot de nieuwe bevoegdheden overgedragen n.a.v. de zesde staatshervorming.

De budgettaire gevolgen van de zesde staatshervorming zijn voor 2014 nog beperkt. De overdracht van de nieuwe bevoegdheden weegt immers pas vanaf het begrotingsjaar 2015 op de Vlaamse begroting. Hoewel de overdracht van de nieuwe bevoegdheden op 1 juli 2014 in werking treedt worden de budgettaire gevolgen hiervan voor het begrotingsjaar 2014 in principe nog gedragen door de federale begroting (BFW, art. 77, § 3). Er is voor 2014 wel reeds voorzien in een éénmalige bijdrage voor de sanering van de openbare financiën die voor Vlaanderen ruim 151 miljoen euro bedraagt (BFW, art. 81 quinquies) en een eerste bijdrage voor de pendeldotatie⁴ ten voordele van het Brusselse Gewest (BFW, art. 64 quater). Die bijdragen, samen ongeveer 171 miljoen euro, zijn zowel in de jaarbegroting 2014 als in de meerjarenraming meegerekend.

Voor de periode 2015 – 2019 kan de evolutie van het vorderingensaldo en de beleidsruimte zoals weergegeven in tabel 5-1 van de meerjarenraming als volgt worden uitgesplitst tussen constant beleid m.b.t. de huidige bevoegdheden en constant beleid m.b.t. de nieuwe bevoegdheden⁵:

Tabel 1 – meerjarenraming – aandeel huidige en nieuwe bevoegdheden in vorderingensaldo (in duizend euro)

	2015	2016	2017	2018	2019	totaal
huidige bevoegdheden	386.963	542.170	997.363	1.257.637	1.653.425	4.837.558
nieuwe bevoegdheden	-755.881	-1.535.658	-1.599.336	-1.640.082	-1.674.534	-7.205.491
totaal	-368.918	-993.488	-601.973	-382.445	-21.109	-2.367.933

⁴ De pendeldotatie bedraagt voor het jaar 2014 32 miljoen euro, waarvan de financiering wordt verdeeld tussen het Vlaams en het Waals Gewest in verhouding tot hun aandeel in de netto stroom van pendelaars naar het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest.

⁵ Tabel 5-1 van de meerjarenraming situeert de budgettaire impact van de nieuwe bevoegdheden in de lijnen "extra ontvangsten nieuwe BFW" (ontvangsten) en "nieuwe bevoegdheden ikv zesde staatshervorming" (uitgaven). Het verschil tussen beide lijnen geeft de geraamde impact weer van de zesde staatshervorming op de evolutie van vorderingensaldo en/of beleidsruimte over de periode 2015-2019 (cfr. 2.2).

De meerjarenraming schat de evolutie van de beleidsruimte bij constant beleid m.b.t. de huidige bevoegdheden positief in: ze neemt stelselmatig toe, tot ruim 1,6 miljard euro in 2019. Hierbij wenst het Rekenhof volgende nuanceringen aan te brengen:

- De raming van de onderbenutting van die uitgaven is sterk verhoogd in vergelijking met de vorige meerjarenraming waardoor het risico op overschatting toeneemt.
- Voor de uitgavenontwikkeling m.b.t. alternatieve financiering voor het beleidsdomein MOW (VIA-invest, Lijninvest, ...) en voor de PPS in de scholenbouw stelt de meerjarenraming dat de reeds in het verleden toegekende kredieten worden ingezet en dat bij de concrete operationalisering duidelijk zal worden welke uitgaven hiermee kunnen opgevangen worden en waar er desgevallend bijkomende middelen moeten worden ingezet. De raming is dus minimaal⁶. Elk nieuw alternatief gefinancierd project heeft trouwens gedurende een zeer lange periode (tot 30 jaar) impact op de uitgaven. Constant beleid betekent hier dat de nieuwe legislatuur de beschikbaarheidsvergoedingen betaalt voor de investeringsprojecten uit het verleden en niet dat zij het investeringsniveau van de vorige regering kan aanhouden (in dat geval zouden de uitgaven voor alternatieve financiering immers moeten toenemen: cumulatie van beschikbaarheidsvergoedingen voor oude en nieuwe projecten). Overigens is het risico op herclassificatie van de NV DBFM *scholen van morgen* (1,5 miljard euro investeringen) nog altijd hangende.
- Er wordt van uitgegaan dat er in de periode 2015 t.e.m. 2019 elk jaar een KBC-dividend zal zijn (weliswaar afnemend gelet op de gedeeltelijke terugbetaling).
- De consolidatieperimeter voor deze meerjarenraming is dezelfde als die toegepast bij de begroting 2014. Er wordt dus met een aantal instellingen geen rekening gehouden. Op basis van de beschikbare begrotingen voor 2014 zou de consolidatie van die instellingen resulteren in een negatieve impact op het vorderingensaldo.
- Er is geen rekening gehouden met een eventuele compensatie van tekorten bij de lokale overheden⁷.

⁶ Uit het verslag van de Vlaamse Regering van 22 november 2013 over de alternatieve financiering van Vlaamse overheidsinvesteringen (Stuk 52 (2013-2014) – Nr.1) blijkt dat de beschikbaarheidsvergoedingen die in 2014 265 miljoen euro bedragen stelselmatig toenemen tot 514 miljoen euro in 2017 en op kruissnelheid 672 miljoen euro bedragen. Hierin zijn de beschikbaarheidsvergoedingen met betrekking tot de alternatief gefinancierde projecten onder het Masterplan Antwerpen nog niet inbegrepen.

⁷ De begrotingsdoelstellingen van ons land worden verdeeld over de federale en regionale overheden. Het is grotendeels de rol van de regionale overheden om er acht op te slaan dat ook de lokale overheden de begrotingsdoelstellingen halen. Dit wordt ook bevestigd in artikel 3 van het samenwerkingsakkoord van 13/12/2013 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. De strikte toepassing door de gemeenten van de decretale bepalingen van de beleids- en beheerscyclus (inclusief de dubbele evenwichtsvoorwaarden) bij de gemeenten garandeert niet een begrotingsevenwicht in ESR termen. Het opvolgen van de begrotingssituatie van de lokale overheden vergt extra monitoring vanwege de hogere overheden.

De budgettaire evolutie bij constant beleid m.b.t. de nieuwe bevoegdheden geeft volgens de meerjarenraming, in tegenstelling tot deze m.b.t. de huidige bevoegdheden, aanleiding tot een toenemende negatieve beleidsruimte. Hierbij dient het volgende opgemerkt:

- Voor de nieuwe bevoegdheden wordt geen rekening gehouden met een eventuele onderbenutting van de uitgaven.
- Zoals hierna uiteengezet wordt de budgettaire impact van de zesde staatshervorming gereduceerd tot de sanerings- en vergrijzingsbijdrage.

2.2 Impact zesde staatshervorming

De budgettaire impact m.b.t. de nieuwe bevoegdheden ingevolge de 6^{de} staatshervorming zoals weergegeven in tabel 5-1 van de meerjarenraming resulteert uit de lijnen “extra ontvangsten nieuwe BFW” (ontvangsten) en “nieuwe bevoegdheden ikv zesde staatshervorming” (uitgaven):

Tabel 2 – meerjarenraming – inschatting ontvangsten en uitgaven zesde staatshervorming (in duizend euro)

	2015	2016	2017	2018	2019
nieuwe ontvangsten	9.217.257	9.037.617	9.192.084	9.760.710	9.935.173
nieuwe uitgaven	-9.973.138	-10.573.275	-10.791.420	-11.400.792	-11.609.707
saldo	-755.881	-1.535.658	-1.599.336	-1.640.082	-1.674.534

Het saldo stemt overeen met de geraamde sanerings- en vergrijzingsbijdrage in toepassing van de BFW (cfr. tabel 2-1 van de meerjarenraming):

Tabel 3 – meerjarenraming – saneringsbijdrage en bijdrage vergrijzingskost (in duizend euro)

	2015	2016	2017	2018	2019
saneringsbijdrage	-755.881	-1.535.658	-1.566.832	-1.599.501	-1.632.852
bijdrage vergrijzingskost	-	-	-32.504	-40.581	-41.682
totaal	-755.881	-1.535.658	-1.599.336	-1.640.082	-1.674.534

Dit is het gevolg van een vereenvoudigde aanname m.b.t. de uitgaven verbonden aan de nieuwe bevoegdheden, namelijk dat die, sanerings- en vergrijzingsbijdrage buiten beschouwing gelaten, volledig overeenstemmen met de nieuwe ontvangsten (cfr. 3.3).

2.3 Bijdrage sanering overheidsfinanciën

In het institutioneel akkoord voor de zesde staatshervorming van 11 oktober 2011 werd reeds aangekondigd dat het politieke akkoord over de BFW pas kon worden afgerond na afloop van de discussie over de sanering van de overheidsfinanciën die België terug in een budgettair evenwicht moet brengen. Na deze discussie zijn bepaalde variabelen van de

BFW zoals de referentiebedragen voor de overdrachten en hun evolutieparameters bijgesteld.

De beoogde sanering kadert in de Europese begrotingsnorm waaraan de gezamenlijke Belgische overheid moet voldoen. De Afdeling Financieringsbehoeften van de Hoge Raad van Financiën (HRF) heeft er in zijn adviezen voor gepleit om de daartoe noodzakelijke begrotingsinspanningen evenwichtig te verdelen tussen de verschillende deelsectoren van de Belgische overheid om de budgettaire houdbaarheid van elk overheidsniveau te garanderen. Bij een gelijke overdracht van ontvangsten en uitgaven met betrekking tot de overgedragen bevoegdheden zou het vorderingensaldo van de federale overheid relatief slechter worden en die van de Gemeenschappen en Gewesten relatief verbeteren en zou het door de HRF bedoelde evenwicht in de begrotingsinspanningen in het gedrang komen.

De saneringsbijdrage wordt gerealiseerd door de dotatie aan de deelstaten in twee stappen globaal te verlagen met 2,4 miljard euro: in 2015 en 2016 wordt de gewestelijke dotatie met telkens 831 miljoen euro (BFW, art. 35 nonies) en de gemeenschapsdotatie met telkens 356 miljoen euro (BFW, art. 47/2) verminderd. Die vermindering wordt in de volgende jaren recurrent doorgetrokken. Vanaf 2017 komt hier nog een bijdrage voor vergrijzingskosten bij (beperking in de groei van de dotaties). De verdeling gebeurt overeenkomstig de opbrengst van de personenbelasting gelokaliseerd in de respectieve gewesten en gemeenschappen.

De BFW biedt op die wijze de basis voor een evenwichtige spreiding van de door Europa opgelegde begrotingsinspanningen tussen de zogenaamde entiteit I (federale overheid en sociale zekerheid) en entiteit II (regionale en lokale overheden). Verder overleg tussen die overheden blijft echter noodzakelijk om jaar na jaar in functie van nieuwe evoluties inzake ontvangsten en uitgaven het globale begrotingsevenwicht van de geconsolideerde Belgische overheid te garanderen. In dit verband is het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 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, belangrijk.

3 Raming budgettaire impact zesde staatshervorming

3.1 Toegepast rekenmodel

Het Rekenhof vroeg het departement Financiën en Begroting naar het rekenmodel en de rekenbladen die werden gebruikt voor de raming van de budgettaire impact van de zesde staatshervorming. Het toegepaste rekenmodel biedt over het algemeen een adequate basis voor de inschatting van de ontvangsten die voortvloeien uit de BFW. Het departement heeft het voornemen dit model verder te verbeteren en af te toetsen met het federaal ontwikkelde model. Het Rekenhof formuleert hierna enkele aandachtspunten m.b.t. de op basis van dit model geraamde ontvangsten. Daarna wordt ingegaan op de in de meerjarenraming gehanteerde hypothese m.b.t. de uitgaven ten gevolge van de zesde staatshervorming en op de geraamde schuldevolutie.

3.2 Aandachtspunten m.b.t. de ontvangsten (BFW)

3.2.1 Amendementen BFW

Het rekenmodel gaat uit van het ingediende voorstel van bijzondere financieringswet. Doordat de meerjarenraming werd vastgesteld en ingediend bij het Vlaams Parlement voordat de nieuwe BFW definitief werd goedgekeurd, is geen rekening gehouden met een aantal amendementen die in de loop van het goedkeuringsproces van de nieuwe BFW werden ingediend en repercussies hebben voor de ontvangsten waarop de Vlaamse Gemeenschap recht heeft. Het Rekenhof wijst onder meer op volgende amendementen:

Gewestelijke aanvullende belasting op de personenbelasting

- de autonomiefactor voor de jaren 2015, 2016 en 2017 bepaald in art. 5/2, §1, tweede lid werd gewijzigd van 25,935% naar 25,99%

Toegewezen gedeelte van de opbrengst van belastingen – gewesten

- het bedrag bepaald in art. 35octies, §1, tweede lid, 2° werd verlaagd van 625.979.428 euro naar 625.887.632 euro
- er werd aan art. 35octies een tweede paragraaf toegevoegd met verminderingen voor de jaren 2015 tot en met 2019
- het referentiebedrag vermeld in art. 35decies, tweede lid (fiscale uitgaven) werd verhoogd van 2.984.683.730 euro naar 3.047.959.879 euro⁸

⁸ Het referentiebedrag bij ongewijzigd beleid zal, op grond van het in artikel 81ter, 1° BFW bedoelde verslag van het Rekenhof, definitief worden bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad en genomen na overleg met de gewestregeringen.

Federale dotaties aan de gemeenschappen

- het basisbedrag vermeld in art. 47/7, § 1 (dotatie ouderenzorg) werd verhoogd van 3.296.041.178 euro (oorspronkelijk art. 49) naar 3.339.352.178 euro
- het basisbedrag vermeld in art. 47/9, §1 (dotatie ziekenhuisinfrastructuur) werd verlaagd van 580.982.741 euro (oorspronkelijk artikel 51) naar 566.185.617 euro en de verdeelsleutel vastgesteld in art. 47/9, § 3, eerste lid werd aangepast
- het basisbedrag vermeld in art. 47/10 (dotatie justitiehuisen) werd verlaagd van 52.123.994 euro (oorspronkelijk art. 52) naar 51.737.934 euro

Overgangsmechanisme

- in art. 48/1 zijn een aantal verdeelsleutels gewijzigd en wordt voor de justitiehuisen het bedrag van de vermindering aangepast.

Het departement Financiën en Begroting zal de impact van alle amendementen bij een eerstvolgende raming op basis van het aangepaste rekenmodel meenemen. Wellicht is die impact relatief beperkt, temeer daar sommige amendementen elkaar compenseren.

3.2.2 Specifieke kosten en onbekende factoren*In mindering te brengen kosten gezinsbijslagen (artikel 68 quinquies, § 1)*

Het rekenmodel van de Vlaamse administratie vertrekt van het kostenbedrag dat werd opgenomen in het ingediende voorstel van bijzondere wet, te weten 214.924.478 euro (afgerond 214.924 duizend euro). Bij amendement werd evenwel het kostenbedrag naar beneden toe gecorrigeerd tot 214.296.029 euro (afgerond 214.296 duizend euro) om een berekeningsfout recht te zetten. In de door de kamer aangenomen tekst is daarentegen sprake van een basisbedrag van 214.926.029. Bovendien is nog een amendement ingediend waarbij artikel 68 quinquies, § 1, derde lid, wordt aangevuld met de in cursief gedrukte woorden: Het aldus vastgestelde bedrag wordt jaarlijks aangepast *aan de procentuele verandering van het gemiddelde indexcijfer van de consumptieprijzen* op dezelfde wijze als bedoeld in artikel 47/5, § 4. De Vlaamse administratie houdt in haar rekenmodel op basis van de initiële tekst elk jaar rekening met inflatie, maar ook met een percentage van de BBP-groei, en de evolutie van het aantal inwoners van 0 tot en met 18 jaar van de betrokken entiteit op 1 januari van het betrokken begrotingsjaar ten opzichte van dat aantal op 1 januari van het vorige begrotingsjaar. Uitgaande van het bedrag vermeld in de definitief goedgekeurde tekst (214.926.029 euro), en rekening houdend met de door amendement gewijzigde tekst (dus enkel rekening houdend met de procentuele verandering van het gemiddelde indexcijfer van de consumptieprijzen), komen we tot volgende verschillen met de cijfers waaruit het rekenmodel vertrekt.

Tabel 4 – meerjarenraming – kosten gezinsbijslagen (art. 68 quinquies, § 1) (in duizend euro)

	2015	2016	2017	2018	2019
bedrag rekenmodel	118.932	121.401	123.925	126.657	129.506
aangepast bedrag	118.932	120.360	121.804	123.266	124.745
verschil	0	-1.041	-2.121	-3.391	-4.761

Ongeacht deze verschillen blijkt echter dat het rekenmodel dit gegeven uiteindelijk niet mee heeft verwerkt bij de berekening van de ontvangsten in de meerjarenraming. Die kosten zijn derhalve in de meerjarenraming niet in mindering gebracht van de geraamde ontvangsten. In een geactualiseerde versie van het rekenmodel is dit intussen rechtgezet (cfr. 3.5).

Onbekende factoren

Verder zijn er een aantal nog onbekende factoren die een invloed zullen hebben op de ontvangsten van de Vlaamse Gemeenschap en die in de meerjarenraming nog niet zijn meegenomen. Het gaat bijvoorbeeld om koninklijke besluiten die nog moeten worden getroffen. Zo voorziet art. 47/7, § 3, tweede lid en art. 47/8 tweede lid in een vermindering op respectievelijk de dotatie ouderenzorg en gezondheidszorg m.b.t. enerzijds de geïsoleerde geriatriediensten en anderzijds de geïsoleerde revalidatiediensten, telkens vast te stellen bij een in ministerraad en met de betrokken gemeenschapsregering overlegd KB.

3.2.3 Raming opcentiemen

De meerjarenraming 2014-2019 raamt de ontvangsten “bij ongewijzigd beleid”. Voor de berekening van de ontvangsten uit opcentiemen gaat ze uit van de opbrengst van de personenbelasting (“belasting staat”) in aanslagjaar 2012 en actualiseert (BBP-groei, inflatie, elasticiteit 1,60) die naar aanslagjaar 2015. Daar wordt dan het voor aanslagjaar 2015 geraamd bedrag van de overgedragen fiscale uitgaven bij opgeteld. Dat resulteert in de meerjarenraming in een opbrengst van de opcentiemen voor 2015 van 7,018 miljard, in het rekenmodel van het departement Financiën en Begroting nadien bijgesteld naar 6,998 miljard euro op basis van een geraamde opbrengst personenbelasting van respectievelijk 42,716 miljard euro en 42,473 miljard euro.

Het institutioneel akkoord voor de zesde staatshervorming van 11 oktober 2011 bepaalt: “*de fiscale autonomie inzake de personenbelasting zal betrekking hebben op het bedrag van de huidige PB-dotatie aan de Gewesten, verminderd overeenkomstig een maximum van de negatieve term om de middelenverdeling tussen de deelstaten evenwichtig te houden, waaraan vervolgens 40% van het totaal van de overgedragen fiscale uitgaven worden toegevoegd. Voor het referentiejaar 2012 gaat het dus om een autonomiebedrag van 10,736 miljard*”. De toelichting bij het voorstel van BFW neemt dit over. In het Commissieverslag Kamer doc 53 2974/007, blz. 5 stelt de verslaggever dat “*de autonomiefactor, die de hoogte van de aanvankelijke opcentiemen bepaalt, bij de start wordt vastgelegd op 25,99% om een regionalisering van de personenbelasting te bereiken evenwaardig aan een bedrag van 11,944 miljard euro*”. De autonomiefactor van 25,99% die in de BFW voor de aanslagjaren 2015, 2016 en 2017 is vastgelegd gaat dus uit van een voor aanslagjaar 2015 geraamde belastingopbrengst van $11,944/0,2599 = 45,956$ miljard euro.

Die federale raming gaat uit van de FOD Financiën op basis van een steekproef van het Nationaal Instituut voor Statistiek. De opbrengst van de opcentiemen in het Vlaamse Gewest, berekend aan de hand van de federale raming, komt uit op 7,566 miljard euro. Die opbrengst is meer dan 500 miljoen euro hoger dan in de meerjarenraming. Het Rekenhof heeft uitleg en detail gevraagd over de federale raming. Die gaat uit van de “belasting staat” zoals die is bepaald in het nieuwe artikel 5/2 §2. Een berekeningsprogramma opgesteld volgens die nieuwe berekeningswijze werd toegepast op een steekproef van een 400.000-tal aangiften van aanslagjaar 2011 en daarna ge-extrapoleerd en geactualiseerd naar aanslagjaar 2015. Het Wetboek van Inkomstenbelastingen wordt immers vanaf aanslagjaar 2015 gewijzigd (wetsontwerp ingediend) om tegemoet te komen aan de nieuwe BFW. Daarin worden de aftrekbare bestedingen (behalve onderhoudsgelden) van het belastbaar inkomen omgezet in belastingverminderingen, die pas in mindering komen nadat de belasting al werd berekend, waardoor de opbrengst van de personenbelasting (“belasting

staat”, dat is dus vóór toepassing van de belastingverminderingen) wellicht hoger uitvalt dan voordien.

De opbrengst van de personenbelasting (belasting staat) van aanslagjaar 2015 op basis van het gewijzigde WIB is op dit moment uiteraard nog onzeker. De methodologie voor de raming moet volgens de BFW worden vastgesteld bij KB (na overleg in de Ministerraad en na overleg met de gewestregeringen, art. 54/1 §3). De federale raming voor aanslagjaar 2015 (2016, enz.) vormt wel de basis voor voorschotten van 1/12 tijdens het begrotingsjaar 2015 (zelfde als aanslagjaar). Vanaf september van het jaar nadien volgen dan maandelijks afrekeningen op basis van de werkelijke opbrengsten.

Vanaf september 2016 komen de afrekeningen van de opcentiemen van aanslagjaar 2015 (werkelijke opbrengsten tegenover ramingen). Dan pas zal blijken of de autonomiefactor vastgesteld in de BFW voor de jaren 2015-2017 te hoog of te laag is. De correcte autonomiefactor, die definitief zal gelden vanaf aanslagjaar 2018, wordt dan trouwens vastgesteld aan de hand van 1) de gerealiseerde opbrengst van de personenbelasting (belasting staat) van aanslagjaar 2015 (noemer van artikel 5/2 §1, derde lid) en 2) het definitieve “evenwaardige” bedrag, berekend voor begrotingsjaar 2015 volgens de oude BFW (teller van artikel 5/2 §1, derde lid). De BFW regelt in artikel 54 §1, lid 7 tot 9 de retroactieve toepassing van de definitieve autonomiefactor voor de opbrengst van de opcentiemen voor de aanslagjaren 2015 tot 2017.

In de meerjarenraming is voor de jaren 2015 tot 2017 de correcte raming van het evenwaardig bedrag dus cruciaal en niet de nu geraamde opbrengst van de personenbelasting van aanslagjaar 2015 of de voorlopig vastgestelde autonomiefactor. Als de opbrengst hoger of lager uitvalt zal dat immers worden gecorrigeerd door middel van de vaststelling van de definitieve autonomiefactor. De Vlaamse opcentiemen moeten en zullen ook dan gelijk zijn aan het Vlaamse aandeel in het evenwaardig bedrag.

3.3 Hypothese m.b.t. de uitgaven

Over de evolutie van de geraamde uitgaven inzake de nieuwe bevoegdheden bij constant beleid is de meerjarenraming heel beknopt. Het gaat niet om een gedetailleerde raming voor de onderscheiden overgedragen materies. Het departement Financiën en Begroting beschikte bij de opmaak van de meerjarenraming immers niet over volledige en duidelijke informatie vanwege de federale overheidsdiensten. Ook in het groenboek wordt overigens vastgesteld dat de informatiedeling vrij stroef verloopt en dat sommige federale overheidsdiensten een defensieve reflex aanhouden. Het departement verwacht hierin verbetering in het voorjaar 2014 en hoopt tegen de installatie van de volgende Vlaamse regering een meer adequate raming te kunnen voorleggen met betrekking tot de uitgavendynamiek.

De meerjarenraming stelt intussen de uitgaven voor de overgedragen bevoegdheden bij constant beleid gelijk aan het verschil tussen enerzijds de ontvangsten berekend volgens de BFW na herziening, gerekend aan een elasticiteit van 1,6 – maar exclusief de bijdrage sanering financiën en exclusief de bijdrage vergrijzingskost – en anderzijds de ontvangsten berekend conform de BFW vóór herziening. Die hypothese heeft zoals hierboven reeds aangegeven tot gevolg dat de meerjarenraming de impact van de staatshervorming op de evolutie van het vorderingensaldo en van de beleidsruimte reduceert tot de sanerings- en vergrijzingsbijdrage. De toegepaste elasticiteitscoëfficiënt is bij deze eenvoudige gelijkstelling van ontvangsten en uitgaven zelfs irrelevant: toepassing van een andere coëfficiënt leidt tot dezelfde saldi, namelijk het bedrag van de genoemde bijdragen.

Die hypothese is uiteraard een verregaande vereenvoudiging. In werkelijkheid zal de evolutie van ontvangsten en uitgaven m.b.t. de nieuwe bevoegdheden niet die mate van parallelisme vertonen. Voor sommige bevoegdheden wordt bij constant beleid eerder een tekort verwacht (de woonbonus⁹ of het systeem van de dienstencheques¹⁰ bijvoorbeeld), voor andere zou er een overschot kunnen zijn onder meer omwille van synergiën tussen nieuwe en oude bevoegdheden (bijvoorbeeld met betrekking tot de bevoegdheid “werk”). Wat het uiteindelijke resultaat zal zijn is momenteel nog moeilijk in te schatten. Zoals hierboven vermeld verwacht het departement Financiën en Begroting hierover een beter beeld te kunnen geven medio 2014.

3.4 Schuldevolutie

De meerjarenraming 2014-2019 geeft in tabel 4-1 volgende inschatting weer m.b.t. de schuldevolutie van de Vlaamse Gemeenschap.

Tabel 5 – meerjarenraming – globale evolutie van de schuld (in duizend euro)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Beginpositie	6.422.675	4.845.175	4.540.730	4.231.530	3.822.030	3.342.530	2.843.030
Geconsolideerd ESR-resultaat	0	0	0	0	0	0	0
KBC kapitaal	- 1.166.000	333.000	333.000	333.000	333.000	333.000	333.000
KBC terug-betalingspremie	- 583.000	166.500	166.500	166.500	166.500	166.500	166.500
Participaties	+ 172.250	195.055	190.300	90.000	20.000	0	0
Eindpositie	4.845.175	4.540.730	4.231.530	3.822.030	3.342.530	2.843.030	2.343.530

Anders dan in de tabel m.b.t. de evolutie van het vorderingensaldo wordt hier uitgegaan van een begrotingsevenwicht (geconsolideerd ESR-resultaat = 0). Er wordt dus geen rekening gehouden met de evolutie bij constant beleid na herziening van de bijzondere financieringswet. De hier opgegeven schuldevolutie is alleen maar mogelijk als wordt bespaard op de uitgaven (of bijkomende ontvangsten worden gegenereerd) ten belope van de negatieve beleidsruimte die volgens de tabel vorderingensaldo n.a.v. de herziene BFW ontstaat, dit is in totaal voor bijna 2,4 miljard euro (= sanerings- en vergrijzingsbijdrage). Indien het constant beleid zou worden aangehouden dan is de schuld eind 2019 4,7 miljard euro. Zoals de tabel aangeeft wordt de beoogde nultschuld tegen 2020 niet bereikt (cfr. doelstelling pact 2020 / ViA).

⁹ Zie bijvoorbeeld : Vlaamse Woonraad, *Advies over de regionalisering van de woonbonus*, pag 11.

¹⁰ De uitgaven met betrekking tot de dienstencheques bedroegen in 2012 1,6 miljard euro. Voor 2017 raamt de RVA deze uitgaven bij constant beleid op ruim 2,3 miljard euro, dat is een toename van meer dan 40 % over vijf jaar (meerjarenraming in kader van de begroting 2014).

Er wordt daarenboven van uitgegaan dat de volgende regering geen investeringsbeleid meer voert d.m.v. participaties met leningfinanciering. De in de tabel opgenomen leningfinanciering voor participaties betreft de financiële afloop van het beleid van de huidige regering. Ook op dit vlak zal dus een restrictief beleid moeten worden gevoerd om de in de tabel opgegeven schuldevolutie te realiseren.

Zowel de terugbetaling van het kapitaal door KBC als de KBC-terugbetalingspremie worden integraal voor schuldafbouw ingezet. Het idee om de premie voor andere uitgaven te gebruiken (cfr. minister-president Peeters n.a.v. de septemberverklaring) wordt in deze tabel niet weerhouden anders zou de schuld eind 2019 hoger zijn.

Conclusie: de opgegeven schuldevolutie (schuldafbouw tot 2,3 miljard euro eind 2019) is slechts mogelijk als er voor 2,4 miljard euro wordt bespaard op het constant beleid (of overeenkomstig nieuwe ontvangsten worden gegenereerd), alle terugbetalingen van KBC met inbegrip van de premie worden ingezet voor schuldafbouw en er geen nieuwe leningfinanciering van participaties meer gebeurt.

3.5 Actualisatie van het rekenmodel

Het Rekenhof ontving op 29/1 een geactualiseerde versie van het rekenmodel van het departement Financiën en Begroting. Hierin zijn de laatste amendementen op de BFW (cfr. 3.2.1.) verwerkt en wordt ook rekening gehouden met de administratiekosten m.b.t. de gezinsbijlagen (cfr. 3.2.2). Onderstaande tabel geeft de evolutie weer van de totale ontvangsten van de Vlaamse Gemeenschap zoals geraamd in enerzijds de meerjarenraming (cfr. tabel 2-4 van de meerjarenraming) en anderzijds het geactualiseerde rekenmodel. De negatieve verschillen zijn in het bijzonder toe te schrijven aan de verrekening van de kosten m.b.t. de gezinsbijlagen.

Tabel 6 – evolutie ontvangsten (meerjarenraming versus geactualiseerd rekenmodel) (in duizend euro)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
meerjarenraming	19.507.680	30.192.699	30.625.521	31.431.857	32.692.263	33.570.757
actualisatie	19.507.680	30.093.162	30.512.013	31.306.936	32.609.385	33.489.893
verschil	0	-99.537	-113.508	-124.921	-82.878	-80.864

4 Nieuwe opdrachten Rekenhof

4.1 Evaluatiemodel van het Rekenhof

In uitvoering van de huidige financieringswet¹¹ worden ontwerpen of voorstellen van decreet betreffende gewestelijke fiscale maatregelen inzake de personenbelasting, voor advies aan het Rekenhof voorgelegd. Dat advies handelt over de naleving van het maximumpercentage – namelijk dat het effect van de maatregelen niet hoger mag liggen dan 6,75% van de in het gewest gelokaliseerde personenbelasting – en over het principe van de progressiviteit – d.w.z. dat de maatregelen de progressiviteit van de personenbelasting niet mogen verminderen. Het Rekenhof stelt deze adviezen op aan de hand van een uniform en transparant evaluatiemodel. De adviezen zijn bestemd voor de federale regering en de gewestregeringen. Ten behoeve van de regeringen stelt het Rekenhof ook jaarlijks een rapport op over de weerslag tijdens het voorbije aanslagjaar van de gewestelijke fiscale maatregelen.

In de nieuwe financieringswet valt de vereiste van het maximumpercentage weg¹². Het principe van de progressiviteit daarentegen blijft gehandhaafd en wordt uitgebreid tot de nieuwe gewestelijke opcentiemen op de personenbelasting¹³. Het evaluatiemodel zal aan de nieuwe constellatie moeten worden aangepast. Aangezien de gewesten jaarlijks de belastingschijven en de tarieven van de gewestelijke opcentiemen kunnen wijzigen, zullen ook vaker dan in het verleden, ontwerpen van decreet aan het advies van het Rekenhof worden voorgelegd.

4.2 Andere taken van het Rekenhof

*Dotatie justitiehuizen*¹⁴

Voor de bevoegdheid inzake de justitiehuizen ontvangen de gemeenschappen een dotatie ten laste van de federale uitgavenbegroting. Die dotatie wordt jaarlijks aangepast aan de inflatie en de groei van het bruto binnenlands product, maar desgevallend ook aan de evolutie van het aantal opdrachten die de gemeenschappen in uitvoering van de federale wetgeving te verwerken krijgen. Wanneer die aantallen over een periode van drie jaren sterker toenemen dan inflatie en bruto binnenlands product, dan wordt de dotatie aan de toename van die aantallen aangepast. Het Rekenhof dient een eerste maal in 2019 en vervolgens om de drie jaar die evolutie per gemeenschap te berekenen.

*Vaststelling van de autonomiefactor*¹⁵

De autonomiefactor is bepalend voor het gedeelte van de personenbelasting dat federaal blijft (de *gereduceerde belasting Staat*¹⁶). Deze factor, voor de aanslagjaren 2015 t.e.m. 2017

¹¹ BFW, art. 9bis.

¹² BFW, art. 9, opgeheven door art. 18 van de wijzigende bijzondere wet.

¹³ BFW, art. 5/6, ingevoegd door art. 12 van de wijzigende bijzondere wet.

¹⁴ BFW, art. 47/10, ingevoegd door art. 52 van de wijzigende bijzondere wet.

¹⁵ BFW, art. 81ter, ingevoegd door art. 74 van de wijzigende bijzondere wet.

¹⁶ De gereduceerde belasting Staat is de belasting Staat minus de belasting Staat x de autonomiefactor (BFW, art. 5/2, ingevoegd door art. 8 van de wijzigende bijzondere wet).

nominaal bepaald op 25,99%, wordt voor aanslagjaar 2018 en volgende definitief vastgesteld op basis van een aantal grootheden, o.m. de gewestelijke fiscale uitgaven¹⁷ (belastingverminderingen) voor het aanslagjaar 2015 en de belasting Staat van hetzelfde aanslagjaar. Voor de vaststelling van die twee grootheden stelt het Rekenhof een verslag op over de gegevens die de minister van Financiën ter zake moet voorleggen.

Evaluatie van de weerslag van erkenningsnormen van de gemeenschappen

De gemeenschappen worden bevoegd om de normen te definiëren waaraan de ziekenhuizen, de ziekenhuisdiensten, de zorgprogramma's en de ziekenhuisfuncties moeten beantwoorden om erkend te worden. De federale overheid blijft bevoegd voor de programmatie en de financiering van de ziekenhuizen.

Het Rekenhof wordt belast met de evaluatie van de weerslag van deze erkenningsnormen op de begroting van de federale overheid en van de sociale zekerheid.¹⁸

¹⁷ Bedoeld in artikel 5/5, §4, ingevoegd door artikel 11 van de wijzigende bijzondere wet.

¹⁸ Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen, artikel 5, §1, zoals gewijzigd bij art. 6 van de bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming

5 Conclusie

De beleidsruimte bij constant beleid met betrekking tot de huidige bevoegdheden neemt in de meerjarenraming over de periode 2014-2019 toe tot 1,6 miljard euro in 2019. Het Rekenhof vestigt daarbij evenwel de aandacht op volgende risico's en onzekerheden: de raming van de onderbenutting, de impact van de alternatieve financiering, de te ontvangen dividenden van KBC, de afbakening van de consolidatieperimeter en een eventuele compensatie van de tekorten bij de lokale overheden.

De meerjarenraming 2014-2019 houdt voor wat betreft de impact op de evolutie van de beleidsruimte van de in het kader van de zesde staatshervorming overgedragen bevoegdheden uitsluitend rekening met het effect van de in de BFW voorziene bijdragen in kader van de sanering van de openbare financiën en de vergrijzingskosten.

De nieuwe ontvangsten in het kader van de BFW zijn over het algemeen goed ingeschat. Het Rekenhof merkt niettemin op dat de meerjarenraming nog geen rekening houdt met de laatste amendementen op de BFW en met de kosten voor de gezinsbijslagen. In de laatst beschikbare versie van het rekenmodel van het departement Financiën en Begroting is aan die opmerkingen tegemoetgekomen. De meerjarenraming schat de opbrengst van de opcentiemen bij constant beleid laag in.

Het Rekenhof stelt vast dat de nieuwe uitgaven die voortvloeien uit de 6^e staatshervorming worden gelijkgesteld aan de nieuwe ontvangsten (exclusief de bijdragen in kader van de sanering van de openbare financiën en de vergrijzingskosten). De meerjarenraming biedt derhalve nog geen zicht op eventuele discrepanties tussen ontvangsten en uitgaven m.b.t. de overgedragen bevoegdheden. De hypothese met betrekking tot de elasticiteit is gelet op de gelijkstelling van ontvangsten en uitgaven irrelevant voor de vaststelling van het vorderingensaldo of de beschikbare beleidsruimte.

Het belangrijkste hiaat in de meerjarenraming met betrekking tot de impact van de zesde staatshervorming op de beleidsruimte is een duidelijk zicht op de evolutie van de uitgaven bij constant beleid van de overgedragen bevoegdheden. Volgens het departement Financiën en Begroting van de Vlaamse Gemeenschap is dit het gevolg van een vooralsnog onvoldoende doorstroming van informatie vanwege de federale overheid. In het voorjaar 2014 wordt in dit verband een verbetering verwacht. Het departement Financiën en Begroting kondigt een aangepaste en meer accurate raming van de impact van de zesde staatshervorming aan bij het aantreden van de volgende Vlaamse Regering.

De schuldevolutie weergegeven in de meerjarenraming houdt geen rekening met de negatieve impact van de staatshervorming op het vorderingensaldo van de Vlaamse overheid (sanerings- en vergrijzingsbijdrage). Alleen mits besparingen voor een bedrag van 2,4 miljard euro kan de weergegeven schuldevolutie worden gerealiseerd.