



Vlaams
Parlement

stuk **12-A** (2014) – Nr. 1
ingediend op 9 juli 2014 (2014)

Advies

van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

over het begrotingsbeleid 2015
van de Vlaamse Gemeenschap



Advies

Over de begroting 2015

Brussel, 7 juli 2014

Inhoud

Krachtlijnen van het advies	6
Hoofdstuk 1 Een nominaal begrotingsevenwicht in 2015?	8
1. Uitgangspunten	8
1.1. Afsprakenkader	8
1.2. Grillig verloop netto-beleidsruimte in komende jaren	9
2. Advies over begroting 2015	12
2.1. Vlaamse structurele norm voorbereiden	12
2.2. Structurele toepassing van stabiliteitsprogramma	13
2.2.1. Wijziging van conjuncturele vooruitzichten	13
2.2.2. Verrekening van federale dotaties	15
2.2.3. Beslissing van Overlegcomité nodig	16
2.3. Structurele aanpak saneringsoperatie	16
2.3.1. Meerjarig saneringspad	16
2.3.2. Rekening houden met toekomstige evoluties	17
3. Meer nadruk op de prestatiebegroting	18
4. Grotere transparantie	19
5. Ontvangsten- en uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid	20
Hoofdstuk 2 Ontvangsten- en uitgavenramingen voor 2015	22
1. Raming uitgaven nieuwe bevoegdheden	22
2. Raming ontvangsten voor nieuwe bevoegdheden	24
2.1. Toename onzekerheid over ontvangsten	24
2.2. Verklarende factoren voor ontvangstendynamiek bij ongewijzigd beleid	25
3. Gewestbelastingen	27
3.1. Federaal geïnde gewestbelastingen	27
3.2. Door VLABEL geïnde gewestbelastingen	28
4. Onderbenuttingshypothese	29
5. Bijkomende herclassificaties	31
Bijlage 1 Impact conjuncturele schommelingen op Vlaams begrotingsbeleid	33
1. Cyclisch gecorrigeerd vorderingensaldo	33
2. Impact van conjuncturele schommelingen voor stabiliteitsprogramma	37
3. Impact van conjuncturele schommelingen op Belgische overheden	40
4. Enkele bedenkingen bij verdeling van conjunctuureffect over entiteiten	42
Bijlage 2 Budgettair overzicht van nieuwe bevoegdheden	45
1. Gezinsbijslagen	46
2. Ouderenzorg	47
3. Gezondheidszorg	48
4. Fiscale uitgaven	48
5. Arbeidsmarkt	51
5.1. Geraamde behoeften arbeidsmarktbeleid	52
5.2. Nieuwe middelen arbeidsmarktbeleid	52
5.3. Overgangsmechanisme	55
5.4. Samenvatting arbeidsmarktbeleid	56
6. Hybride dotatie gewesten	56
7. Hybride BTW-dotatie	57

Bijlage 3 Raming gewestbelastingen voor 2015.....	59
1. Federaal geïnde gewestbelastingen.....	59
2. Door VLABEL geïnde gewestbelastingen.....	61
Referentielijst.....	65
Lijst met tabellen.....	66

Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 12 (standpunt begroting ikv overlegfunctie)

Goedkeuring dagelijks bestuur SERV: 2 juli 2014

Goedkeuring raad: 7 juli 2014

Krachtlijnen van het advies

Het stabiliteits- en groeipact legt aan de Europese lidstaten op om een structureel begrotingsbeleid te voeren. Ook België zal in 2015 een structurele inspanning moeten verrichten om het Belgisch tekort met 0,7% bbp te verminderen¹. Het feit dat de Belgische inspanning uitgedrukt is in structurele termen, betekent dat er abstractie gemaakt wordt van éénmalige maatregelen en dat er gecorrigeerd wordt voor conjuncturele schommelingen. Wat de conjuncturele schommelingen betreft is de redenering dat indien de economie sterker groeit dan verwacht, de extra inkomsten die hiervan het gevolg zijn niet mogen aangewend worden om de saneringsinspanning te verminderen, maar enkel voor een verbetering van het nominale saldo. Anderzijds heeft een minder sterke economische groei tot gevolg dat het nominaal tekort volgens de Europese bepalingen minder snel moet afnemen. Deze correctie heeft tot gevolg dat de gevraagde saneringsinspanning onafhankelijk is van de conjuncturele fluctuaties. Finaal laat dit toe om meer zekerheid te hebben over de begrotingsmaatregelen die nodig zijn om het vooropgestelde saldo te realiseren.

Deze structurele benadering die voor de Belgische overheidsfinanciën in haar totaliteit gevolgd wordt, is echter niet op dezelfde manier vertaald naar de verschillende bevoegdheidsniveau's, althans niet in het stabiliteitsprogramma dat eind april 2014 werd ingediend bij Europa. De begrotingsdoelstelling van gemeenschappen en gewesten voor 2015 bestaat erin om een begrotingsevenwicht te realiseren in nominale termen. Hoewel deze begrotingsdoelstelling zeer transparant is, kan dit wel aanleiding geven tot ongewenste effecten. Indien de komende maanden de economische vooruitzichten zouden verslechteren, zullen de gemeenschappen en gewesten minder middelen ontvangen, maar zullen ze toch nog een begrotingsevenwicht moeten realiseren. Hierdoor zou de (structurele) inspanning van elke deelregering toenemen, terwijl de structurele inspanning van de federale overheid zou verminderen. Omgekeerd zou een economische heropleving betekenen dat de gemeenschappen en gewesten een minder grote inspanning moeten leveren ten koste van de federale overheid.

Het stabiliteitsprogramma van 30 april 2014 bevat een indicatieve verdeling van de vereiste saneringsinspanning per overheidsniveau die eventueel nog kan herzien worden door de nieuwe regeringen. In dit advies pleit de SERV ervoor om op een aantal punten de begrotingsdoelstellingen voor de gemeenschappen en gewesten te verfijnen vanuit een meer structurele benadering, zonder dat dit een impact heeft op de globale Belgische inspanning die op basis van de beschikbare informatie niet in vraag gesteld wordt.

De eerste voorgestelde wijziging bestaat erin om de inspanning van gemeenschappen en gewesten te definiëren in structurele termen op basis van de parameters zoals ze gekend waren bij de indiening van het stabiliteitsprogramma. Indien de verwachte conjunctuur zou verbeteren ten opzichte van de raming die gehanteerd werd voor de opmaak van het stabiliteitsprogramma van 30 april 2014, zouden de gemeenschappen en gewesten een overschot moeten realiseren in 2015. Indien de conjuncturele vooruit-

¹ Europa bepaalt niet in welke mate deze inspanning moet gerealiseerd worden aan ontvangsten- dan wel aan uitgavenzijde en ook het stabiliteitsprogramma geeft louter een indicatieve verdeling aan.

zichten daarentegen verslechteren, zou er een tekort mogelijk zijn. Deze wijziging zou het stabiliteitsprogramma meer in overeenstemming brengen met een structurele benadering én zou meer zekerheid bieden over de omvang van de saneringsinspanning van elke deeltentiteit in 2015.

Naar analogie hiermee zouden ook de verrekeningen tussen de federale overheid en de deelregeringen kunnen vastgelegd worden in functie van de parameters van 30 april 2014. Eventuele wijzigingen achteraf zouden rechtstreeks vertaald worden naar een aanpassing van het gevraagde begrotingssaldo en op die manier geen impact hebben op de saneringsinspanning die geleverd moet worden (noch in positieve zin, noch in negatieve zin).

Om deze wijzigingen door te voeren, is er een akkoord nodig van het Overlegcomité. De SERV vraagt dan ook aan de Vlaamse Regering om deze voorstellen in te brengen op het Overlegcomité.

Indien er binnen het Overlegcomité niet tot een herinterpretatie in deze zin van het stabiliteitsprogramma komt, dient de Vlaamse overheid niet eenzijdig deze meer structurele interpretatie van het stabiliteitsprogramma te volgen. In dat geval is het echter des te meer van belang dat de Vlaamse Regering van bij de begrotingsopmaak 2015 aangeeft welke beleidsmaatregelen de komende jaren genomen zullen worden en zich niet beperkt tot de begrotingsmaatregelen 2015. Dit meerjarig perspectief is belangrijk om aan alle maatschappelijke actoren van in het begin duidelijkheid te verschaffen over de belangrijkste budgettaire effecten van de beleidsmaatregelen. Dit meerjarig perspectief moet ook de nodige legitimiteit bieden om, bij eventuele verslechterde economische vooruitzichten, in 2015 een deel van de inspanning te realiseren via éénmalige maatregelen. Bij gebrek aan een nieuw afsprakenkader is de SERV immers van oordeel dat bij een verslechtering van de economische vooruitzichten een deel van de inspanning via éénmalige maatregelen mag gebeuren. Maar dan is het wel essentieel dat de Vlaamse Regering van in het begin aangeeft hoe het wegvallen van deze éénmalige inspanning de komende jaren zal worden opgevangen.

Samenvattend is de SERV van oordeel dat de Vlaamse Regering in overleg moet gaan met de andere Belgische overheden om het stabiliteitsprogramma van 30 april 2014 op een meer structurele manier te interpreteren én van in het begin van de legislatuur duidelijk aangeeft welke beleidsmaatregelen de komende jaren genomen zullen worden om het voorziene begrotingspad te realiseren. In functie van de afspraken binnen het Overlegcomité over de toepassing van het stabiliteitsprogramma dient dit meerjarig perspectief ook aan te geven hoe de Vlaamse Regering op een structureel verantwoordelijke manier zal omgaan met conjuncturele schommelingen, jaarlijkse interne verrekeningen én met de verrekening in het kader van de financieringswet in de tweede helft van de legislatuur.

Naast het aandachtspunt van de begrotingsnorm wenst de SERV ook opnieuw de aandacht te vestigen op de noodzaak om van in het begin van de legislatuur concreet werk te maken van een meer prestatiegerichte begroting. Opzet daarvan moet zijn om tot een sterkere koppeling te komen tussen beleidsinformatie en begrotingskeuzes. Dit is volgens de SERV een belangrijke randvoorwaarde om bij het uitvoeren van de saneringsinspanning betere beleidskeuzes te kunnen maken in functie van de beleidsdoelstellingen die de Vlaamse Regering vooropstelt.

Hoofdstuk 1 Een nominaal begrotings-evenwicht in 2015?

1. Uitgangspunten

De Vlaamse Regering kan niet volledig autonoom de Vlaamse begrotingsdoelstelling bepalen. Zij moet met de Europese en Belgische context rekening houden en binnen dat kader een begroting opstellen. In een eerste deel kijken we naar deze context en de beperkingen die dit aan het Vlaams begrotingsbeleid in 2015 oplegt.

De beleidskeuzes die de nieuwe regering moet maken zijn echter ook door de beschikbare netto-beleidsruimte bepaald. In een tweede onderdeel geven we meer duiding bij de netto-beleidsruimte van 2015 en plaatsen die in een ruimer perspectief.

1.1. Afsprakenkader

Het begrotingsbeleid van alle Belgische overheden werd de voorbije jaren in belangrijke mate bepaald door Europa wat ook de volgende jaren het geval zal zijn. Concreet voor 2015 dient er een structurele inspanning van minstens 0,5% te gebeuren zolang er geen structureel overschot van 0,75% (middellange termijndoelstelling) bereikt is. Indien er sprake is van een gunstig economisch omgevingsklimaat en/of de schuld hoger is dan 60%, is een grotere inspanning noodzakelijk.

De federale regering heeft op 30 april 2014 het stabiliteitsprogramma 2014-2017 goedgekeurd waarin een structurele inspanning van 0,7% in 2015 vooropgesteld wordt. De Europese Raad gaf in juni 2014 aan dat dit stabiliteitsprogramma voldoet aan de Europese vereisten.

Voor de verdeling van deze inspanning is er echter nog geen definitief afsprakenkader. Het recente stabiliteitsprogramma voorziet, net zoals het voorgaande, dat elk gewest en elke gemeenschap in 2015 een nominaal begrotingsevenwicht bereikt. De inleiding ervan vermeldt expliciet dat het louter een indicatief traject is, zowel voor de globale begrotingsdoelstelling als voor de verdeling van de doelstelling over de verschillende beleidsniveaus. De nieuwe regeringen zullen dus opnieuw moeten overleggen om afzonderlijke begrotingstrajecten te bevestigen.

Voor de globale doelstelling lijkt het niet evident om van de Europese Raad toestemming te krijgen voor een minder grote structurele inspanning. Aangezien het stabiliteitsprogramma door de Europese Raad goedgekeurd werd, gaat de SERV er van uit dat België een (minimale) structurele inspanning van 0,7% in 2015 dient te verrichten.

Ook voor de verdeling tussen de verschillende overheden ziet het er naar uit dat deze afspraken, althans in grote lijnen, door de nieuwe regeringen bevestigd zullen worden. In eerste instantie omdat het advies van de Hoge Raad van Financiën (HRF) van einde maart 2014 bepaalt dat alle gemeenschappen en gewesten in 2015 een begrotings-evenwicht dienen te realiseren als deel van hun inspanning in de globale structurele verbetering van de Belgische overheidsfinanciën in 2015. Gezien de samenstelling van

de HRF kan men er van uitgaan er dat over dit advies een zekere politieke consensus is.

Bovendien komt de doelstelling om een begroting in evenwicht in te dienen, althans voor 2014, 2015 en 2016, overeen met de afspraken gemaakt in juli 2013 bij de eindbesprekingen rond de staatshervorming. Bij deze bespreking was er immers bij de betrokken partijen een akkoord om van de gemeenschappen en gewesten een begroting in evenwicht te vragen voor de periode 2014-2016, waarbij de gradueel toenemende inspanning zou oplopen tot € 2,5 mld in 2016.

De combinatie van deze elementen (goedkeuring van het Belgisch stabiliteitsprogramma door de Europese Raad, advies van de HRF van maart 2014 over de verdeling van de inspanningen, akkoord met betrekking tot de nieuwe financieringswet) geeft aan dat het onwaarschijnlijk is dat er nog een fundamentele wijziging zal komen. Bovendien lijkt de timing bijzonder krap om nog in onderling overleg vóór het begin van de begrotingsbesprekingen tot een grondige bijsturing van de huidige afspraken te komen.

Dit belet niet dat nog een aantal bijsturingen mogelijk zijn noch dat Vlaanderen binnen dit kader autonome keuzes maakt. Dit advies is erop gericht om, gegeven de specifieke Vlaamse (begrotings)context en het geschetste beleidskader, dat de SERV als gegeven neemt, een begrotingsbeleid te voeren dat zo goed mogelijk tegemoet komt aan de vereisten van een structureel gezond begrotingsbeleid. Hoewel dit kader in 2015 geen ruimte biedt om de Vlaamse begroting op te stellen vanuit een eigen structurele begrotingsnorm, is de SERV wel van oordeel dat Vlaanderen van in het begin van de legislatuur moet nagaan wat een autonoom structureel gezond begrotingsbeleid idealiter voor haar zou inhouden.

1.2. Grillig verloop netto-beleidsruimte in komende jaren

De Vlaamse administratie heeft op basis van de beschikbare informatie in mei 2014 een raming gemaakt van de begrotingsresultaten die Vlaanderen bij ongewijzigd beleid zou realiseren. Uitgaande van de veronderstelling dat Vlaanderen de komende jaren een evenwicht dient te realiseren², kan hieruit de evolutie van de netto-beleidsruimte afgeleid worden, door het saldo van een bepaald begrotingsjaar te verminderen met het saldo van het voorgaande jaar. Een verslechtering van het saldo betekent dat er een negatieve netto-beleidsruimte is, een verbetering van het saldo impliceert een positieve netto-beleidsruimte. Uit de raming van de administratie komt duidelijk naar voor dat de netto-beleidsruimte de komende jaren aanzienlijk zal schommelen.

² Deze hypothese hanteren we enkel om aan te tonen hoe andere factoren, naast de evolutie van de begrotingsdoelstelling, de netto-beleidsruimte bepalen en betekent geenszins dat de SERV deze hypothese realistisch of wenselijk acht.

Tabel 1 Vlaanderen, netto beleidsruimte 2014 tot 2019, in € mln

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
saldi bij ongewijzigd beleid	-130	-962	-1285	-506	-432	354
netto-beleidsruimte		-833	-323	779	74	786
<i>saneringsinspanning financieringswet</i>		-605	-770	-76	-43	-36
<i>Scholen van Morgen</i>		-249	391	159	38	0
<i>éénmalige factoren 2014</i>		-220	0	0	0	0
<i>evolutie impliciete schuld</i>		-271	40	37	6	70
<i>KBC-dividend</i>		170	-170	139	-28	-28
<i>herrekening opcentiemen</i>					-399	399
<i>rest</i>		342	185	520	500	381

De belangrijkste reden voor dit ongelijkmatige verloop van de netto-beleidsruimte in de volgende legislatuur is dat de gemeenschappen en gewesten de volgende twee jaren een inspanning moeten leveren in het kader van de **sanering van de Belgische overheidsfinanciën**. Vlaanderen heeft hiervoor al in 2014 € 151 mln minder middelen ontvangen van de federale overheid. In 2015 zal dit verder oplopen tot € 756 mln (een toename met € 605 mln) en in 2016 komt daar nog een extra inspanning bij van € 770 mln. De aanzienlijke vermindering van de saneringsbijdrage na 2016 verklaart waarom in 2015 en 2016 een negatieve netto-beleidsruimte verwacht wordt en de jaren erna opnieuw een positieve netto-beleidsruimte.

Aangezien deze saneringsinspanning ongeveer gelijkmatig verdeeld is over 2015 en 2016, vormt dit geen verklaring voor het feit dat de netto-beleidsruimte in 2015 duidelijk negatiever is (€ - 833 mln) dan het jaar erna (€ - 323 mln). Deze schommeling wordt verklaard door een aantal specifieke factoren.

De belangrijkste reden is de herclassificatie van de **NV Scholen van Morgen** binnen de Vlaamse overheid. Zoals toegelicht in de nota van de administratie maakt deze NV sinds 2014 deel uit van de Vlaamse consolidatiekring volgens het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) en worden de investeringen van deze NV vanaf 2014 beschouwd als uitgaven ten laste van de Vlaamse overheid. Dit zal voornamelijk leiden tot een toename van de uitgaven en dus tot een vermindering van de beleidsruimte in 2015. In 2014 verwacht de administratie dat hiervoor € 323 mln zal uitgegeven worden. Deze uitgaven zouden in 2015 nog toenemen met € 249 mln om vervolgens in 2016 opnieuw te verminderen met € 391 mln en in 2017 verder af te nemen. Deze éénmalige toename van de uitgaven in 2015 verklaart in belangrijke mate de schommeling van de beleidsruimte tussen 2015 en 2016.

Daarnaast zijn er nog andere specifieke factoren. Bij de begrotingsopmaak 2014 heeft de vorige Vlaamse Regering gebruik kunnen maken van **éénmalige** meevallers (voorafbetalingen voor Aquafin in 2013 voor € 82 mln, de verkoop van gronden aan Aquafin voor € 30 mln en het Vlaams aandeel in de verkoop van de 4G-licenties voor € 42 mln). Daarnaast heeft de Vlaamse Regering bij de begrotingsopmaak 2014 nog een éénmalige besparing doorgevoerd door ervoor te zorgen dat de responsabiliseringsbijdrage van € 69 mln geen negatieve impact op het saldo heeft. Aangezien de responsabiliseringsbijdrage vanaf 2015 zal ingehouden worden op de federale overdrachten, vergroot deze operatie de beleidsruimte in 2014 éénmalig en is er dus een negatieve impact op

de beleidsruimte van 2015. Gecombineerd leiden deze éénmalige factoren ertoe dat de netto-beleidsruimte in 2015 met € 220 mln vermindert.

De administratie verwacht in 2015 ook een inhaalbeweging op de **betaalkalender**. De betaalkredieten zouden in 2015 € 271 mln sneller toenemen dan de beleidskredieten. Het jaar erop zouden de betaalkredieten € 40 mln minder snel toenemen dan de beleidskredieten. Deze combinatie verklaart het verschil in beleidsruimte tussen beide jaren voor € 311 mln.

Een laatste belangrijke factor is de beslissing van **KBC** om in 2015 een dividend uit te keren maar niet in 2016³. Op basis van de huidige informatie raamt de administratie dit dividend op € 170 mln voor volgend jaar, waardoor de beleidsruimte in 2015 met € 170 mln vergroot. Doordat er in 2016 geen dividend zou uitgekeerd worden neemt de beleidsruimte in dat jaar met eenzelfde bedrag af. Recent heeft KBC aangegeven dat de terugbetaling van haar schuld aan Vlaanderen vóór het einde van 2017 zou gebeuren. Dat betekent dat de netto-beleidsruimte in 2018 sterker zou afnemen dan momenteel in de raming van de administratie verondersteld wordt, aangezien er geen dividend meer wordt uitgekeerd wanneer de schuld is afgelost.

In 2018 wordt de netto-beleidsruimte in belangrijke mate bepaald door de verwachte **herrekening van de opcentiemen** waarop Vlaanderen de komende jaren aanspraak kan maken. Op basis van de huidige informatie ziet het er naar uit dat de raming aan de basis van de voorlopige bedragen in de financieringswet te optimistisch waren. Dit wordt toegelicht in het volgende hoofdstuk.

Uitgezuiverd voor deze factoren evolueert de netto-beleidsruimte op een meer gelijkmatige manier. De relatief beperkte beleidsruimte bij de **restfactor** in 2015 (zie onderste rij in Tabel 1) is in belangrijke mate te verklaren doordat het inflatie-effect in 2015 een relatief sterke toename van de uitgaven met zich meebrengt. In de raming van de administratie wordt namelijk verwacht dat de spilindex in november 2014 overschreden wordt zodat de lonen vanaf januari 2015 worden aangepast. De loonmassa zal in 2015 met 2% toenemen, terwijl de inflatie op 1,3% geraamd wordt en de ontvangsten hierdoor dus minder snel zullen toenemen dan de lonen (die een belangrijk deel van de Vlaamse uitgaven vormen). Hoewel de meest recente ramingen van het Federaal Planbureau aangepast werden, verandert deze impact niet fundamenteel door deze actualisering.

De relatief beperkte resterende netto-beleidsruimte in 2016 in vergelijking met de volgende jaren is deels te verklaren door de ramingen van de fiscale capaciteit gehanteerd door de administratie die in 2016 zouden verslechteren om vanaf dan weer stabiel te blijven.

In het kader van dit advies ligt de focus vooral op de schommeling van de beleidsruimte tussen 2015 en 2016. Dit wordt voornamelijk bepaald door het voorziene uitgavenverloop van de NV Scholen van Morgen, de geraamde evolutie van de betaalkalender, de éénmalige factoren in de begroting 2014 en het KBC-dividend.

³ KBC heeft in februari 2014 aangegeven dat voor de boekjaren 2013 en 2015 geen dividend zou uitgekeerd worden. Dat betekent dat Vlaanderen in 2014 én 2016 geen dividend zal ontvangen.

Het gaat dus om specifieke factoren die in hoofde van de Vlaamse Regering éénmalig zijn. Afgezien van het KBC-dividend in 2015, lijkt het echter onwaarschijnlijk dat Europa hiervoor een correctie voor de evaluatie van de structurele inspanning die van België gevraagd wordt. Ook de éénmalige sterke toename van de investeringsuitgaven door de herclassificatie van de NV Scholen van Morgen zal waarschijnlijk niet in aanmerking komen als éénmalige uitgaven waarvoor vanuit structureel perspectief gecorrigeerd kan worden. Indien dat wel het geval zou zijn, zou ervoor kunnen gepleit worden om in 2015 een tekort toe te laten op de Vlaamse begroting in functie van deze éénmalige toename van de uitgaven. Gegeven de interpretatie die Europa hanteert bij éénmalige uitgaven (voornamelijk belangrijke exogene schokken zoals een zware boete voor de staat of uitgaven van het rampenfonds) is die kans echter klein.

Ook in de vorige legislatuur was de saneringsoperatie in belangrijke mate geconcentreerd in het eerste jaar van de legislatuur (2010). Een structureel gezond begrotingsbeleid betekent niet per definitie dat de inspanning gelijkmatig over een aantal jaren gespreid wordt. Het voordeel van een meer gelijkmatige spreiding van de inspanning is echter wel dat meer weloverwogen keuzes kunnen gebeuren dan wanneer het gros van de inspanning in het eerste volledige jaar van de legislatuur moet gerealiseerd worden. Bovendien laat een meer gelijkmatige spreiding van de inspanning toe om rekening te houden met het groeiende rendement van de structurele maatregelen in de tijd.

2. Advies over begroting 2015

Het advies over de begrotingsopmaak 2015 heeft enerzijds betrekking op een aanpassing van het afsprakenkader voor de begroting 2015 waarvoor er overleg nodig is met de andere overheden. Anderzijds wenst de SERV ook een aantal aanbevelingen te doen over de Vlaamse begrotingsopmaak 2015.

2.1. Vlaamse structurele norm voorbereiden

Voor de opmaak van de begroting 2015 kan de Vlaamse Regering niet vertrekken van een autonome Vlaamse structurele norm, aangezien die niet kan ingepast worden binnen het bestaande afsprakenkader zoals hiervoor toegelicht. Toch vindt de SERV het belangrijk dat de Vlaamse Regering van in het begin van de legislatuur nadenkt over een autonome Vlaamse structurele uitgavennorm voor de volgende jaren.

In de eerste plaats omdat dit het referentiekader kan zijn voor de vertegenwoordigers van de Vlaamse Regering binnen de HRF om tot een billijke verdeling van de structurele Belgische inspanning over de verschillende overheden te komen. Aangezien de besprekingen hierover in principe gevoerd worden in het begin van 2015, is het belangrijk om reeds van in het begin van de legislatuur daarover een visie te ontwikkelen.

In de tweede plaats omdat vanaf 2017 de Vlaamse Regering mogelijk meer ruimte zal hebben dan de komende twee jaren om een eigen begrotingsbeleid uit te werken. Het zwaartepunt van de saneringsinspanning gevraagd aan Vlaanderen in het kader van de nieuwe financieringswet situeert zich in de jaren 2015-2016. Tenzij het stabiliteitsprogramma voor 2017 voor Vlaanderen verstrengd wordt, zou er vanaf 2017 een grotere beleidsruimte zijn voor het uittekenen van een autonoom begrotingsbeleid in Vlaan-

deren. Met het oog hierop is het belangrijk dat de Vlaamse Regering zich grondig voorbereidt vanaf het begin van de legislatuur.

Deze Vlaamse structurele begrotingsnorm dient te voldoen aan de principes die Europa hanteert voor het begrotingsbeleid van de lidstaten⁴, zodat de Vlaamse norm verenigbaar is met de globale Belgische inspanning geleverd binnen het Europees stabiliteits- en groeipact. Op basis van de knowhow opgebouwd in de voorbije jaren zal de SERV daartoe een inbreng leveren in het volgende begrotingsrapport.

2.2. Structurele toepassing van stabiliteitsprogramma

Voor de opmaak van dit advies gaat de SERV er van uit dat de afspraken over de structurele verbetering van het Belgisch tekort tegen 2015 niet meer zullen wijzigen en dat ook de verdeling van de inspanning over de verschillende overheden niet meer fundamenteel in vraag zal gesteld worden. Eén van de grote voordelen van het stabiliteitsprogramma is dat de nominale inspanning die hiervoor nodig is niet meer zal wijzigen in functie van de conjuncturele schommelingen. Hoewel andere factoren (ontvangsten- en uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid die los staan van de conjuncturele evoluties) nog een impact kunnen hebben op de inspanning die België moet leveren, voorziet het Europees stabiliteits- en groeipact een automatische correctie ingeval van conjuncturele schommelingen, zodat de inspanning hierdoor niet meer wijzigt. Het stabiliteitsprogramma dat België op 30 april 2014 heeft ingediend bij Europa brengt wel met zich mee dat de conjuncturele schommelingen de inspanningen van alle deelentiteiten bepalen. Wel is het zo dat de extra inspanning van de ene overheid gecompenseerd wordt door een minder grote inspanning van de andere overheid. In bijlage 1 wordt dit uitvoerig toegelicht, in 2.2.1 hernemen we de belangrijkste elementen.

Daarnaast kan het verrekeningsmechanisme van de federale dotaties aan gewesten en gemeenschappen een impact hebben op de nominale inspanning van de verschillende overheden, hoewel ook dit neutraal is voor de globale Belgische inspanning. Dit wordt verder toegelicht in 2.2.2.

2.2.1. Wijziging van conjuncturele vooruitzichten

In juli 2013 werd op basis van de toenmalige informatie over de dynamiek bij ongewijzigd beleid en de economische parameters een inschatting gemaakt van de bijdrage van de gewesten en gemeenschappen om tot een billijke verdeling van de globale Belgische inspanning te komen. In functie van de toenmalige raming van de omgevingsfactoren werd deze inspanning vertaald naar een nominale inspanning en geconcretiseerd door te vragen dat de gewesten en gemeenschappen in 2015 een begrotingsevenwicht met minder middelen zouden realiseren.

⁴ Zie hiervoor het advies van de Hoge Raad van Financiën van maart 2013.

Doordat de inspanning van gewesten en gemeenschappen werd vastgelegd in termen van een nominaal begrotingsevenwicht, bestaat het risico dat het Vlaamse⁵ begrotingsbeleid in 2015 (en ook in 2016) beïnvloed wordt door conjuncturele schommelingen. De inspanning die Vlaanderen in 2015 moet leveren voor dit begrotingsevenwicht, zal immers in belangrijke mate bepaald worden door de conjuncturele vooruitzichten die gehanteerd worden bij begrotingsopmaak en begrotingscontrole. Zoals toegelicht in bijlage houdt het stabiliteitsprogramma in dat de globale Belgische inspanning die in 2014-2015 geleverd moet worden onafhankelijk is van de conjuncturele schommelingen. Een tegenvallende conjunctuur wordt vertaald naar een groter toelaatbaar tekort en niet naar een grotere inspanning. Het stabiliteitsprogramma voorziet echter dat de gemeenschappen en gewesten zowel in 2014 als in 2015 een evenwicht moeten realiseren, los van de conjuncturele evoluties. Indien de economische groei met 0,5% bbp zou vertragen ten opzichte van de voorziene evolutie, neemt de inspanning van de gemeenschappen en gewesten toe met 0,1% van het bbp of ongeveer € 400 mln. De federale overheid zou hierdoor minder inspanningen moeten leveren voor eenzelfde bedrag.

Omgekeerd zou een verbetering van de economische vooruitzichten met zich meebrengen dat de gemeenschappen en gewesten een minder grote inspanning zouden moeten leveren. De federale overheid zou bij een verbetering van de economische vooruitzichten juist een grotere inspanning moeten leveren.

De reden hiervoor is dat de indicatieve verdeling van de saneringsinspanning over de entiteiten niet gebaseerd is op een verdeling van de structurele inspanning, maar wel bepaald is door het vastleggen van een begrotingsevenwicht voor gemeenschappen en gewesten en het laten verrichten van de resterende inspanning door de federale overheid. Dit brengt met zich mee dat een wijziging van de economische vooruitzichten neutraal is voor de globale Belgische inspanning die moet geleverd worden, maar niet voor de inspanning van de deelentiteiten. Hoewel dit in strijd is met de logica van een structureel gezond begrotingsbeleid en ook met de logica van het Europees stabiliteits- en groeipact, is dat het gevolg van de momenteel gemaakte afspraken.

De SERV vraagt niet om de methode die gehanteerd werd voor de verdeling van de inspanning volledig te herzien. Wel vraagt de SERV om de afspraak die gemaakt werd naar aanleiding van de onderhandelingen over de nieuwe financieringswet en herbevestigd werd in het advies van de HRF van maart 2014 en in het voorlopig stabiliteitsprogramma, vanuit een structureel perspectief voor 2015 te interpreteren. Het voorstel is om het nominaal evenwicht gevraagd aan de deelregeringen te interpreteren in functie van de omgevingsfactoren zoals meegenomen in het voorlopig stabiliteitsprogramma van 30 april 2014.

Dat betekent dat een wijziging van de economische vooruitzichten, zowel voor de federale overheid als voor de gemeenschappen en gewesten, vertaald zou worden naar de vereiste begrotingssaldi.

Dit kan verholpen worden door het vereiste nominale begrotingsevenwicht voor de deelstaten te herijken op basis van de parameters die gebruikt moeten worden voor de

⁵ De opmerkingen in dit deel hebben betrekking op alle gemeenschappen en gewesten, maar soms wordt er enkel gerefereerd naar Vlaanderen als deel van het geheel.

begrotingsopmaak en -controle van 2015. In dat geval zou een wijziging van de conjuncturele vooruitzichten neutraal zijn voor de inspanning die gevraagd wordt van zowel de federale overheid als de deelstaten. Dit maakt het voor de verschillende overheden ook eenvoudiger om een duidelijk saneringspad uit te tekenen dat niet in functie van conjuncturele schommelingen moet bijgesteld worden.

2.2.2. Verrekening van federale dotaties

Een bijzonder aandachtspunt met betrekking tot de afspraken die gemaakt moeten worden, is de jaarlijkse verrekening voor de overdrachten van de bijzondere financieringswet. Bij de opmaak van elke begroting (initieel en begrotingscontrole) wordt een raming gemaakt van de federale overdrachten naar de gemeenschappen en gewesten. Deze raming gebeurt op basis van een aantal parameters zoals inflatie, economische groei en fiscale capaciteit. Op het moment dat de overdrachten worden doorgestort, zijn deze parameters nog niet definitief vastgelegd. Bij de opmaak van de initiële begroting 2014 en zelfs bij de begrotingscontrole is het nog niet duidelijk hoe hoog de economische groei in 2014 precies zal zijn. Daarom moet er een correctiemechanisme voorzien worden. Dit zijn de verrekeningen.

Concreet ging men er bij de opmaak van het stabiliteitsprogramma van uit dat de dotaties van de federale overheid aan de gemeenschappen en gewesten voor 2014 min of meer correct geraamd waren en er dus geen aanzienlijke verrekening moet gebeuren in 2015. Naar aanleiding van de begrotingsopmaak 2015 is het echter mogelijk dat de ramingen aangepast worden en er wel moet rekening gehouden worden met een verrekening in positieve of negatieve zin. Deze verrekening zou met zich meebrengen dat Vlaanderen over meer of minder middelen kan beschikken. Bij de begrotingscontrole 2015 zal de definitieve verrekening voor 2014 gebeuren en kan dit nog eens aangepast worden.

Voor de Belgische overheidsfinanciën in hun totaliteit is deze verrekening neutraal: het bedrag dat de federale overheid hiervoor extra doorstort of terugkrijgt van de deelgebieden komt per definitie overeen met het bedrag dat de deelgebieden ontvangen of moeten terugstorten. Voor de federale overheid én de deelstaten verstoren deze verrekeningen echter de 'normale' groei van de ontvangsten. Indien de ramingen in het voorgaande jaar te optimistisch waren, zijn de overdrachten in het jaar erop lager dan normaal en vice-versa. Het vasthouden aan een nominaal evenwicht zou betekenen dat, naar analogie met wat hierboven is aangegeven met betrekking tot de ramingen voor 2015, de verrekening een impact zal hebben op de structurele inspanning te leveren door de deelstaten én de federale overheid. Indien er voor de deelstaten een positieve verrekening is, zou dit toelaten dat de uitgavendynamiek van de deelgebieden in dat jaar sterker mag zijn. Dit moet dan gecompenseerd worden door de federale overheid met een grotere inspanning. Een structurele inspanning op Belgisch niveau zou zich dan vertalen in een relatief zware inspanning voor de federale overheid en een relatief lichte inspanning voor de deelgebieden. Maar net zo goed kan het omgekeerde gebeuren. Aangezien deze verrekening aanzienlijk kan zijn, is het gevaar groot dat dit correctiemechanisme de structurele logica volledig teniet doet. Ook op dit punt strookt het meer met de principes van een structureel gezond begrotingsbeleid om hiervoor te corrigeren. De raming gebaseerd op de parameters voor het stabiliteitsprogramma van 30 april 2014 zou dan het ijkpunt zijn. Een meer positieve verrekening zou leiden tot de

vereiste om bij de deelstaten een begrotingsevenwicht te realiseren dat overeenkomt met deze correctie. Dit zou neutraal zijn voor de inspanning die elke entiteit moet leveren, wat overeenkomt met de principes van een structureel begrotingsbeleid.

2.2.3. Beslissing van Overlegcomité nodig

De structurele interpretatie van het voorlopig stabiliteitsprogramma vereist wel een nieuwe afspraak tussen de verschillende overheden. Aangezien deze interpretatie neutraal is voor de globale inspanning die de Belgische overheid in 2015 levert, kan het stabiliteitsprogramma zoals ingediend bij Europa ongewijzigd blijven. Het volstaat dat de verschillende regeringen tot een overeenkomst over de structurele interpretatie van het stabiliteitsprogramma komen. De SERV vraagt dan ook aan de Vlaamse Regering om dit via het Overlegcomité aan te kaarten bij de andere overheden. Aangezien het niet gaat om een fundamentele wijziging van de gemaakte afspraken én omdat deze interpretatie de structurele inspanning waarover er een afspraak gemaakt is niet wijzigt, hoopt de SERV dat hierover een consensus kan gevonden worden tussen alle Belgische regeringen.

In de mate dat hierover echter geen akkoord bereikt kan worden, is de SERV van oordeel dat de Vlaamse Regering een begroting moet opstellen die minstens in evenwicht is, in overeenstemming met de letter van het stabiliteitsprogramma. Indien de inspanning door de twee vermelde factoren echter zou toenemen, strookt het met een structureel begrotingsbeleid dat deze extra inspanning opgevangen wordt met éénmalige maatregelen. Omgekeerd zou de Vlaamse Regering in dat geval gebruik kunnen maken van een bonus (conjunctureel of door een positieve verrekening), zij het dat het globaal saneringstraject duidelijk moet aangeven hoe dit zal opgevangen worden indien de bonus de volgende jaren niet meer beschikbaar zou zijn.

In het volgende onderdeel geven we meer toelichting bij de wenselijkheid om een globaal saneringstraject uit te tekenen van bij het begin van de legislatuur.

2.3. Structurele aanpak saneringsoperatie

Uit de raming van de netto-beleidsruimte blijkt dat de inspanning die Vlaanderen de komende jaren moet leveren voor een begrotingsevenwicht ongelijkmatig over de jaren verdeeld is, waarbij de nadruk ligt op de inspanning in 2015. Zoals in het eerste hoofdstuk aangegeven, heeft dit niet zozeer te maken met de inspanning van die van Vlaanderen gevraagd wordt naar aanleiding van de staatshervorming, maar wel met specifieke factoren in 2015.

Vanuit structureel perspectief is het in die omstandigheden van belang om een zo voorspelbaar mogelijk saneringspad uit te tekenen, waarbij rekening wordt gehouden met te voorziene toekomstige evoluties.

2.3.1. Meerjarig saneringspad

Bij de tweede begrotingscontrole 2014 (de eerste begrotingsoefening van de nieuwe regering) zou de Vlaamse Regering een duidelijk saneringspad moeten uittekenen voor de periode 2014-2017. Het spreekt voor zich dat dit saneringspad flexibel moet zijn om

in te kunnen spelen op onvoorziene wijzigingen, maar het opzet moet alleszins zijn om niet enkel voor 2015 maar ook voor de jaren erna in grote lijnen aan te geven op welke manier de sanering zal uitgevoerd worden. Dit biedt niet enkel meer zekerheid aan alle maatschappelijke actoren (belastingbetalers, subsidieontvangers, administratie ...), maar laat ook toe om van in het begin van de legislatuur een duidelijke aanwijzing te hebben om toekomstige saneringsoperaties voor te bereiden en te optimaliseren.

Het atoma-schriftje van de nieuwe regering dient dus niet enkel duidelijke plannen te bevatten over de manier waarop de regering wenst om te gaan met de te verwachten netto-beleidsruimte in de tweede helft van de legislatuur, maar ook met de manier waarop ze de netto-beleidsruimte in de eerste (en tweede) helft wenst uit te breiden. Daarbij is het volgens de SERV aangewezen om rekening te houden met onvoorziene omstandigheden. Dit is met name nodig indien het stabiliteitsprogramma niet op een structurele manier geïnterpreteerd wordt. Maar zelfs indien het stabiliteitsprogramma op een structurele manier geïnterpreteerd wordt, blijft het mogelijk dat de totale saneringsinspanning en de spreiding ervan over de jaren heen nog wijzigt. Indien de saneringsinspanning uiteindelijk groter of kleiner blijkt te zijn dan verwacht, is het dan ook belangrijk dat het uitgetekende saneringspad voldoende flexibel is om reeds van in het begin van de legislatuur in grote lijnen aan te geven welke saneringsmaatregelen genomen zullen worden en voor welke opties de Vlaamse Regering kiest.

Bij het uittekenen van een saneringspad is de SERV van oordeel dat het uitvoeren van de saneringsinspanning een stimuleringsbeleid gericht op de creatie van economische groei en tewerkstelling niet in de weg mag staan, mede om ook in de toekomst de sociale bescherming in Vlaanderen te handhaven. Ook hier is het van belang om van bij het begin van de legislatuur aan te geven welke doelstellingen de Vlaamse Regering ambieert en welk tijdspad ze hiervoor voorziet.

2.3.2. Rekening houden met toekomstige evoluties

In het kader van de nieuwe financieringswet wordt voor een aantal overdrachten gewerkt met voorlopige parameters die later aanleiding zullen geven tot een herziening. Het gaat in het bijzonder over het bedrag voor de fiscale uitgaven en dat van de regionale opcentiemen dat overgemaakt wordt aan Vlaanderen als compensatie voor het wegvallen van de gewestdotatie. Voor de regionale opcentiemen zal in 2018 een definitieve regeling vastgelegd worden, voor de fiscale uitgaven kan dat al eerder het geval zijn. Dit zal bij begrotingscontrole 2017 en/of bij de begrotingsopmaak 2018 leiden tot een éénmalige verrekening. Op basis van de ramingen van de administratie zou er in de periode 2015 tot en met 2017 op jaarbasis ongeveer € 130 mln te veel aan Vlaanderen overgemaakt worden⁶. Dit zou gecorrigeerd worden door in 2018 een éénmalige correctie door te voeren. De administratie geeft ook aan dat er een omgekeerd effect voor de fiscale uitgaven zou kunnen zijn, omdat de voorlopige raming van de budgettaire impact van de woonbonus in 2015 zoals opgenomen in de financieringswet een onderraming zou kunnen zijn. Hoewel het effect hiervan niet becijferd wordt door de administratie, zou ook dit een aanzienlijk budgettair effect in positieve zin kunnen hebben bij de definitieve vaststelling. Net zoals de jaarlijkse verrekeningen voor de federa-

⁶ Zie voor meer uitleg bij Hoofdstuk 2, 2.2.

le overdrachten is dit neutraal voor België in zijn totaliteit, maar zal dit aanleiding geven tot een éénmalige correctie voor zowel de federale overheid als alle gewesten (positief voor de ene entiteit en negatief voor de andere, momenteel is het exacte effect nog niet duidelijk).

Hoewel een definitief cijfer voor beide parameters pas de komende jaren wordt vastgelegd, zullen voor de begrotingscontrole 2014 en begrotingsopmaak 2015 opnieuw geactualiseerde ramingen beschikbaar zijn. Zeker voor de raming van de autonomiefactor zal begin 2015 al een zeer accurate inschatting van de overgedragen opcentiemen in de definitieve regeling beschikbaar zijn. Eerder dan deze inspanning door te schuiven naar 2018, dient deze inspanning reeds geleverd te worden in de komende jaren, waarbij deze inspanning geïntegreerd wordt in het saneringspad van de komende drie jaren. Ook indien over de herziening van het voorlopige bedrag van de fiscale uitgaven meer duidelijkheid komt, dient hiervoor een bijsturing te gebeuren.

Ook hiervoor zal er een geactualiseerd afsprakenkader met de andere deelentiteiten moeten komen. De jaarlijkse inspanning van de verschillende overheden zou hierdoor immers wijzigen, de globale inspanning voor alle entiteiten voor de periode 2015-2018 zou echter ongewijzigd blijven. Naar analogie met wat hiervoor gezegd is over de conjuncturele evoluties en verrekningen, dient de Vlaamse Regering in eerste instantie hierover tot een aangepaste afspraak met de andere deelstaten te komen in het Overlegcomité. Indien dit niet lukt, dient de Vlaamse Regering in een meerjarig perspectief aan te geven hoe en wanneer deze extra inspanning zal geleverd worden. Daarbij vindt de SERV het wel belangrijk dat deze inspanning gespreid wordt over de komende jaren en niet volledig ten laste valt van 2018.

3. Meer nadruk op de prestatiebegroting

De Vlaamse begroting was tot voor kort zeer inputgericht. Er werden wel doelstellingen geformuleerd en er werd ook een beleid ontwikkeld om deze doelstellingen te halen, maar er werd geen expliciete koppeling voorzien met de kredieten die hiervoor werden aangewend, noch met de verantwoordelijkheid hiervoor. Er was dus ook geen terugkoppeling mogelijk. Daarom heeft de SERV in de vorige legislatuur gepleit voor een meer prestatiegerichte begroting waar deze terugkoppeling wel gebeurt. In vergelijking met een inputbegroting biedt een prestatiebegroting meer informatie over de effectiviteit en efficiëntie van de aangewende kredieten, waardoor deze informatie gebruikt kan worden om tot beter onderbouwde budgettaire keuzes te komen. Bovendien zullen deze keuzes ook beter verantwoord kunnen worden.

In de vorige legislatuur heeft de Vlaamse Regering de fundamenten gelegd voor een meer prestatiegerichte begroting. De belangrijkste stappen tot nu toe zijn de invoering van de begrotingsartikelen ter vervanging van de basisallocaties, het toewijzen van de apparaatprogramma's aan de entiteiten in plaats van de beleidsdomeinen, en het voorzien van extra informatie in de Memorie van Toelichting voor een koppeling tussen begrotingscyclus en beleidscyclus. Elk van deze stappen zijn logisch en zinvol op weg naar een volwaardige prestatiebegroting, en vanuit die optiek ondersteunen de sociale partners dit proces.

De vorige regering is er evenwel nog niet in geslaagd om de prestatiebegroting volledig te implementeren. Dit is ook niet abnormaal, aangezien het om een zeer complex pro-

ces gaat dat best stapsgewijze kan doorgevoerd worden. De verbetering in de vorige legislatuur situeerde zich voornamelijk op het formele vlak en heeft nog onvoldoende geleid tot een aanwending van performantie-indicatoren voor de politieke beslissingen of de begrotingsopmaak. Op dat punt scoort Vlaanderen ook internationaal gezien relatief slecht, en is er dus nog duidelijk marge voor verbetering.

De SERV pleit er dan ook voor dat van in het begin van de legislatuur verdere stappen genomen worden om tot een meer prestatiegerichte begroting komen. Hierbij moet zeker voldoende aandacht besteed worden aan de meer inhoudelijke aspecten van de prestatiebegroting, zodat er effectief een terugkoppeling kan gebeuren tussen de impact van het gevoerde beleid en de begrotingskeuzes.

4. Grotere transparantie

De transparantie van de begrotingen is de voorbije jaren over het algemeen toegenomen. De meest in het oog springende verbetering op dat punt is de tabel met betrekking tot de netto-beleidsruimte die in de vorige legislatuur geïntegreerd werd in de algemene toelichting maar ook op andere vlakken nam de beleidsrelevantie toe van de geleverde informatie in de begrotingsdocumenten. Uit de evaluatie van de SERV van de voorbije legislatuur blijkt echter dat er op heel wat punten nog vooruitgang mogelijk is.

In dat kader wenst de SERV een aantal concrete voorstellen te formuleren.

- De SERV heeft de voorbije jaren herhaaldelijk gepleit voor een meer regelmatige update van de meerjarenraming. Momenteel voorziet het Rekendecreet dat er een meerjarenraming moet neergelegd worden naar aanleiding van de begrotingsopmaak en aan die decretale verplichting kwam de Vlaamse Regering tegemoet. Anderzijds wordt in het kader van het Europees Stabiliteits- en Groeipact aan België gevraagd om in het voorjaar een meerjarenraming op te stellen. Idealiter zou dit moeten leiden tot een aanpassing van het Rekendecreet, maar zelfs zonder decretale wijziging, biedt de richtlijn 2011/85 voldoende basis om in het voorjaar naar aanleiding van de begrotingscontrole een geactualiseerde meerjarenraming in te dienen. Zoals eerder al aangegeven door de SERV is het niet noodzakelijk om bij de begrotingscontrole een integrale meerjarenraming op te stellen maar is het wel belangrijk om de budgettaire consequenties van de gewijzigde parameters, nieuwe informatie en nieuwe beleidskeuzes zo transparant mogelijk in beeld te brengen in meerjarig perspectief.
- In de algemene toelichting werd de voorbije jaren een tabel opgenomen om de globale netto-beleidsruimte aan te geven en daarnaast de belangrijkste beleidsmaatregelen. Dit is een duidelijk voorbeeld van een grotere transparantie die de beleidsrelevantie van de algemene toelichting verhoogt. Hierdoor worden de grote lijnen van de beleidskeuzes die de Vlaamse Regering maakt duidelijk in beeld gebracht. Bij de toelichtingen per programma wordt echter niet altijd het onderscheid gemaakt tussen de uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid enerzijds en de impact van de beleidskeuzes anderzijds. Het is dus niet mogelijk om de tabel over de netto-beleidsruimte die opgenomen is in de algemene toelichting op te splitsen per programma of beleidsdomein, terwijl dit een belangrijke meerwaarde zou kunnen bieden. Daarbij zou dan wel de geconsolideerde begroting als uitgangspunt moeten dienen, waarbij de uitgavendynamiek van de instellingen wor-

den opgedeeld naar verklarende factoren en niet alleen de dotaties aan de instellingen.

- Een van de nadelen van het Rekendecreet dat van kracht werd in 2012, is dat men niet meer uit de begroting kan afleiden welke investeringen er voorzien zijn in de begroting. Door de overstap van de basisallocatie naar de artikelstructuur worden de investeringsuitgaven gegroepeerd met werkingsmiddelen en subsidies. Idealiter zouden de investeringsuitgaven net zoals de lonen van de overige werkingsuitgaven moeten kunnen afgezonderd worden. Bij gebreke hieraan zou de Vlaamse Regering bij de algemene toelichting kunnen aangeven hoe de investeringskredieten evolueren in de begroting en zou dit verder kunnen uitgesplitst worden in de toelichtingen bij de programma's.
- Met betrekking tot PPS is er door de rapporten van de kenniscel en het Rekenhof een grotere transparantie gekomen over de investeringsuitgaven door de projectvennootschappen. Momenteel levert het kenniscentrum informatie over de beschikbaarheidsvergoedingen en de totale omvang van de projecten, maar niet over het concrete verloop van de investeringsprojecten en de actuele ramingen daarover. Om een goed beeld te krijgen van het investeringsbeleid dat door de Vlaamse Regering gevoerd wordt is het echter belangrijk om een duidelijk overzicht te hebben van de investeringsprojecten die effectief uitgevoerd worden en het tijdsplan van de uitgaven dat hiervoor reeds gerealiseerd werd en voorzien is.

5. Ontvangsten- en uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid

Bij een normale economische groei en zonder rekening te houden met éénmalige factoren, kon de Vlaamse Regering de voorbije legislaturen genieten van een positieve netto-beleidsruimte doordat de ontvangstendynamiek bij ongewijzigd beleid sterker was dan de uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid. In jaren van beperkte economische groei moesten wel saneringsmaatregelen getroffen worden, maar globaal genomen beschikte de Vlaamse Regering over een positieve netto-beleidsruimte.

Het is echter niet vanzelfsprekend dat dit ook voor de komende jaren zo zal zijn. Enerzijds door de nieuw overgehevelde bevoegdheden, anderzijds door een bijstelling van de normale economische groeivoorzichten.

Door de overheveling van nieuwe bevoegdheden zal de jaarlijkse netto-beleidsruimte waarschijnlijk afnemen, aangezien zowel de woonbonus, de nieuwe bevoegdheden inzake arbeidsmarktbeleid als de bevoegdheden over de gezondheids- en ouderenzorg in het verleden een dynamiek gekend hebben die hoger is dan het groeipad van de daarvoor overgehevelde middelen.

Bovendien zijn de verwachtingen over de normale economische groei van de komende jaren minder gunstig dan de normale economische groei waar men de voorgaande legislaturen mee rekening kon houden. Aangezien de beschikbare netto-beleidsruimte recht evenredig is met de economische groei, zal dit een negatieve impact hebben op de normale Vlaamse netto-beleidsruimte.

Het is dan ook belangrijk dat Vlaanderen van in het begin van de legislatuur de uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid in kaart brengt en vergelijkt met de ontvangstendy-

namiek die men kan verwachten bij normale economische groeiverwachtingen. Hierbij moet in ieder geval vermeden worden dat de uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid hoger is dan de ontvangstendynamiek bij ongewijzigd beleid in normale economische omstandigheden.

Op basis van de budgettaire raming gemaakt door de administratie als insteek voor de nieuwe regering, blijkt dat de ontvangstendynamiek bij ongewijzigd beleid sneller toeneemt dan de uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid. Deze raming vertrekt wel van de hypothese dat de economische groei de komende jaren hoger zal zijn dan de normale economische groei, als tegenhanger voor de beperkte economische groei van de voorbije jaren. Voorlopig ziet het er naar uit dat bij een normale economische groei de ontvangstendynamiek groter is dan de uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid vanaf 2017. Voor een structureel gezonde Vlaamse begroting is het echter belangrijk dat dit ook zo blijft indien de uitgaven- of ontvangstendynamiek wordt bijgesteld.

Hoofdstuk 2 Ontvangsten- en uitgavenramingen voor 2015

Een goed begrotingsbeleid is slechts mogelijk indien zowel ontvangsten als uitgaven realistisch geraamd worden. De administratie heeft hiervoor eind mei 2014 een insteek gedaan in functie van het nieuwe regeerakkoord (nota budgettaire ruimte 2014-2019). Op basis van de beschikbare informatie midden juni 2014 is de SERV van oordeel dat dit om een goede oefening gaat. In het kader van dit advies wenst de SERV voor de begrotingsopmaak 2015 wel extra aandacht te besteden aan 5 elementen.

- ▀ De extra uitgaven die overkomen in het kader van de staatshervorming.
- ▀ De extra middelen die overkomen in het kader van de staatshervorming.
- ▀ De gewestbelastingen waarvan de Vlaamse overheid in 2015 voor het eerst zelf de inning zal verzorgen (registratierechten en successierechten). Tevens wordt kort ingegaan op de raming van de overige gewestbelastingen voor 2015 aangezien deze werkwijze de basis voor de raming van de nieuw overgekomen gewestbelastingen in de toekomst zal vormen.
- ▀ De onderbenuttingshypothese die gehanteerd wordt bij de opmaak van begroting 2015.
- ▀ Bijkomende herclassificaties en de toepassing van het ESR-2010 systeem.

1. Raming uitgaven nieuwe bevoegdheden

De nota budgettaire ruimte 2014-2019 van de Vlaamse administratie bevat een raming van de uitgaven die bij ongewijzigd beleid zouden moeten gebeuren voor de nieuwe bevoegdheden. Zoals blijkt uit de nota gaat het in het merendeel over eigen ramingen of ramingen op basis van actuele informatie van derden zoals de RKW.

In dit deel vergelijken we deze raming met de raming bij ongewijzigd beleid die gehanteerd werd door de onderhandelaars van de nieuwe financieringswet voor de nieuwe bevoegdheden. Bij de opmaak van de nieuwe financieringswet hebben de onderhandelaars op basis van de beschikbare informatie een raming gemaakt van de middelen die nodig zijn om de nieuwe bevoegdheden bij ongewijzigd beleid uit te oefenen vanaf 2015. Dit vormde de basis van de middelen die overgeheveld werden aan de gemeenschappen en gewesten. Hoewel het Vlaams Parlement volledig autonoom kan beslissen over de toewijzing van deze middelen naar de Vlaamse bevoegdheden, biedt de financieringswet dus de mogelijkheid om na te gaan van welke veronderstelling de onderhandelaars van de financieringswet vertrokken zijn om de middelenoverdracht in de financieringswet te bepalen.

De verdeling van de middelen over de gemeenschappen en gewesten gebeurt niet op basis van geraamde uitgaven bij ongewijzigd beleid per entiteit, maar wel op basis van specifieke verdeelsleutels. Voor de gewesten wordt als verdeelsleutel grotendeels ver-

trokken van het aandeel van de opbrengst van de personenbelastingen per gewest, voor de gemeenschappen gebeurt dit op basis van het aandeel van de bevolking waarvoor de nieuwe bevoegdheid in eerste instantie bedoeld is. Voor de totaliteit van de gemeenschappen en gewesten komen de nieuwe middelen (dotaties en opcentiemen) die overgeheveld worden naar de gemeenschappen en gewesten overeen met de raming van de uitgaven, tenminste indien we abstractie maken van de saneringsinspanning die voorzien is in de financieringswet. De middelen die overgeheveld worden naar elk gewest en elke gemeenschap afzonderlijk, wijken omwille van een verschillende verdeelsleutel af van de geraamde uitgaven per ongewijzigd beleid. Een bijkomende moeilijkheid is dat de link tussen de bijkomende middelen en de nieuwe bevoegdheden niet altijd even eenvoudig is. Met name voor de nieuwe bevoegdheden inzake arbeidsmarktbeleid stelt zich dit probleem.

Door echter de bepalingen van de financieringswet met betrekking tot de overgedragen middelen per entiteit samen te lezen met de bepalingen die opgenomen zijn in het overgangsmechanisme (art. 48/1), en door een aantal beredeneerde hypothesen te maken, is het wel mogelijk om na te gaan van welke uitgavenraming bij ongewijzigd beleid voor 2015 de financieringswet is uitgegaan voor elk gewest en elke gemeenschap en per bevoegdheid. Aangezien de budgettaire neutraliteit één van de uitgangspunten van de nieuwe financieringswet is, heeft het overgangsmechanisme immers tot doel om het verschil te compenseren tussen de geraamde uitgaven bij ongewijzigd beleid (geraamde behoeften) en de overgehevelde extra middelen. De verdeelpercentages die gehanteerd worden om het overgangsmechanisme vast te leggen, geven dan ook aan welk aandeel elke entiteit heeft in de huidige federale uitgaven die worden overgeheveld.

Een gedetailleerde ontleding van de nieuwe bijzondere financieringswet (BFW) laat dus toe om een raming op te stellen van de uitgaven die volgens de onderhandelaars van de financieringswet nodig zijn per nieuwe bevoegdheid en per deelentiteit in 2015. Voor deze gedetailleerde raming en gehanteerde hypothesen verwijzen we naar bijlage 2.

Tabel 2 Uitgavenraming nieuwe Vlaamse bevoegdheden bij ongewijzigd beleid; raming administratie versus hypothese financieringswet in mln

	insteek adm.	BFW	verschil
gezinsbijslagen + FCUD	3.623	3.620	3
ouderen- en gezondheidszorg	2.698	2.727	-29
arbeidsmarktbeleid (excl. Gesco)	2.284	2.217	67
fiscale uitgaven	1.992	1.986	6
overige	118	132	-13
totaal	10.716	10.683	32

Globaal genomen verschilt de raming van de administratie niet aanzienlijk van de raming die door de onderhandelaars gemaakt werden in het najaar van 2013. Voor de nieuwe middelen met betrekking tot het arbeidsmarktbeleid gaat de administratie er van uit dat de uitgaven € 67 mln hoger zullen zijn dan wat er voorzien is in de nieuwe financieringswet. Voor het globale plaatje wordt dit echter gecompenseerd doordat zowel voor de nieuwe bevoegdheden inzake ouderen- en gezondheidszorg (€ - 29 mln) als voor de overige uitgaven een lagere raming gehanteerd wordt.

De ramingen die het RKW aangeleverd heeft aan de administratie voor de gezinsbijslagen en FCUD⁷ wijken nauwelijks af van de hypothesen die gehanteerd werden bij de opmaak van de financieringswet. Ook voor fiscale uitgaven wijkt de eigen raming van de administratie slechts minimaal af van de ramingen die aan de basis liggen van de financieringswet.

Het spreekt voor zich dat de raming van de administratie nog moet geactualiseerd worden voor de effectieve begrotingsopmaak 2015 op basis van meer geactualiseerde parameters. De relatief beperkte verschillen tussen de raming van de administratie en de uitgangspunten van de financieringswet geeft aan dat de uitgangshypothesen van de onderhandelaars van het najaar 2013 nog altijd min of meer correct blijken te zijn.

Dit is een belangrijke vaststelling omdat de uitgavenraming voor 2015 die verondersteld wordt in de bijzondere financieringswet, de basis vormt voor de middelen die Vlaanderen zal ontvangen. Indien het zou gaan om een belangrijke onderraming, zou dit tot gevolg hebben dat er een grotere bijsturing zou moeten gebeuren van het ongewijzigd beleid om de begrotingsdoelstellingen te realiseren. Momenteel blijkt dat niet het geval, zij het dat het nog te vroeg is om hierover definitief uitsluitel te geven. De effectieve uitgaven bij ongewijzigd beleid in 2015 voor de nieuwe bevoegdheden zullen pas op een later tijdstip correct geraamd kunnen worden.

2. Raming ontvangsten voor nieuwe bevoegdheden

Wat de raming van de ontvangsten betreft zal het voor de Vlaamse Regering de komende jaren moeilijker worden om een accurate raming te maken. In een eerste onderdeel gaan we hier iets dieper op in.

Een tweede onderdeel gaat in de op vraag wat de achterliggende ontvangstendynamiek is bij ongewijzigd beleid in 2015. Omwille van de overdracht van nieuwe middelen voor de nieuwe bevoegdheden is er een sterke toename van de ontvangsten en is het niet eenvoudig om deze ontvangstendynamiek uit te splitsen naar de dynamiek van de huidige ontvangsten en de impact van de nieuwe middelen.

2.1. Toename onzekerheid over ontvangsten

Door de nieuwe financieringswet wordt het moeilijker om de Vlaamse ontvangsten correct te ramen. Tot en met 2014 vormden die federale overdrachten ongeveer 75% van de Vlaamse ontvangsten. Op basis van een relatief beperkt aantal parameters kon de Vlaamse Regering in het verleden zelf een accurate raming maken van de te verwachten federale overdrachten voor het komende begrotingsjaar. Bovendien werd op basis van de economische begroting van het Federaal Planbureau naar aanleiding van de

⁷ In de raming van de administratie wordt er geen afzonderlijk bedrag gehanteerd voor gezinsbijslagen en FCUD. Zoals aangegeven in bijlage 2 gaan wij er van uit dat de Vlaamse behoeften voor gezinsbijslagen door de onderhandelaars geraamd werden op € 3.578 mln en dat het FCUD momenteel € 42 mln uitgeeft in Vlaanderen. Samen geeft dat het bedrag van € 3.620 mln.

begrotingscontrole in principe vastgelegd welke middelen zouden worden doorgestort voor dat begrotingsjaar. Dit kon in het jaar erna nog wel aanleiding geven voor verrekeningen, maar bood wel vanaf het voorjaar van het begrotingsjaar zekerheid over de federale middelen waarop Vlaanderen aanspraak kon maken.

Een belangrijk element van de nieuwe financieringswet is dat Vlaanderen eigen opcentiemen op de federale belastingen kan heffen. Dit betekent dat de Vlaamse ontvangsten de komende jaren minder voorspelbaar zullen worden. Enerzijds omdat de evolutie van de federale belastingen, die de basis vormen voor de Vlaamse opcentiemen, minder eenvoudig te rammen is dan de evolutie van de federale gewestdotatie die ze vervangt. Anderzijds omdat de Vlaamse opcentiemen ook afhankelijk zijn van federale beleidskeuzes met betrekking tot de personenbelasting.

De onzekerheid voor het begrotingsjaar 2015 is echter relatief beperkt. Net zoals de federale dotaties zullen de Vlaamse opcentiemen doorgestort worden op basis van een federale raming die in het najaar van 2014 gemaakt zal worden. Bij begrotingscontrole zullen dan de definitieve bedragen voor het begrotingsjaar 2015 vastgelegd worden. De jaren erna komt dan een verrekening voor de opcentiemen die in verschillende stappen zal verlopen.

Hoewel de Vlaamse ontvangsten uit opcentiemen voor de jaren na 2015 minder voorspelbaar zal worden, is dat voor 2015 dus nog niet het geval aangezien bij de begrotingscontrole van 2015 de federale overdrachten voor 2015, inclusief de opcentiemen, definitief gekend zullen zijn. Voor 2015 zal de onzekerheid over de ontvangsten dus niet toenemen in vergelijking met de voorgaande jaren.

Gezien de omvang van de regionale opcentiemen en de uitgebreide mogelijkheden van Vlaanderen om deze bij te sturen, is het echter aangewezen om reeds vanaf het begin van de legislatuur de knowhow te verwerven om accurate eigen ramingen te maken. Dit is ook het geval voor de gewestbelastingen waarvan de inning vanaf 2015 in eigen beheer komt (successie-, registratie-, hypotheek- en schenkingsrechten).

Daarbij is het belangrijk om, in de mate van het mogelijke, de ramingsmodellen af te stemmen met de methode die federale overheid hanteert zodat er op Belgisch niveau een algemeen aanvaardde en transparante methode is voor de ontvangstenramingen.

2.2. Verklarende factoren voor ontvangstendynamiek bij ongewijzigd beleid

De nota budgettaire ruimte 2014-2019 van de Vlaamse administratie bevat een raming van de Vlaamse ontvangsten van de huidige legislatuur. In het kader van dit advies spitsen wij ons toe op de ontvangstenraming van 2015.

Het meest opvallende gegeven is dat het gedeelte van de opcentiemen dat in de nieuwe financieringswet de PB-dotatie van de gewesten vervangt, te hoog geraamd is.

De reden hiervoor is dat het gedeelte van de federale belastingen dat in de periode 2015-2017 overgemaakt wordt aan de gewesten voorlopig vastgelegd is in de financieringswet op 25,99%. Dit percentage is door de onderhandelaars bepaald in functie van de toenmalige raming van de federale personenbelasting voor 2015 (aanslagjaar 2015) én de toenmalige raming van de gewestdotatie die overgemaakt moest worden indien

er geen staatshervorming zou geweest zijn. Net zoals voor de fiscale uitgaven, zal het Rekenhof dit bedrag en het percentage definitief vaststellen zodra hierover meer duidelijkheid is (ten vroegste eind 2016).

Sinds het moment dat dit percentage is vastgelegd, zijn de economische vooruitzichten echter minder gunstig geëvolueerd. Indien op basis van de huidige ramingen van inflatie en economische groei een raming moet gemaakt worden van de gewestdotatie waarvoor de opcentiemen in de plaats zouden komen, zou deze raming ongeveer € 200 mln lager zijn, namelijk € 11.740 mln in plaats van € 11.944 mln. Hiervoor zal er wel een verrekening komen in 2018, maar nu al is geweten dat alle gewesten teveel opcentiemen zullen ontvangen omwille hiervan. Voor Vlaanderen gaat het om een effect dat we ramen op € 128 mln. In hoofdstuk 1 van dit advies geven we aan hoe hiermee best kan omgegaan worden vanuit een structureel perspectief.

Een tweede bemerking in dit kader is dat het moeilijk is om na te gaan in welke mate de sanering een impact gehad heeft op de Vlaamse ontvangstenevolutie in 2014.

De nota van de administratie geeft aan dat de ontvangsten in 2014 met 40% toenemen. Het is echter niet duidelijk in welke mate deze toename te maken heeft met ongewijzigd beleid van de huidige ontvangsten en in welke mate dit het gevolg is van de bijkomende bevoegdheden en de bijkomende saneringsinspanning van € 699 mln in 2015 (zie tabel 2.1 van de nota budgettaire ruimte 2014-2019 van de administratie).

In wat volgt splitsten we de ontvangstendynamiek op in verschillende componenten. Hiervoor zijn we vertrokken van de hypothese dat de overdracht van bevoegdheden al had plaatsgevonden in 2014 en dat Vlaanderen al in 2014 de extra middelen zou ontvangen hebben. Voor deze hypothese baseren we ons op het ongewijzigd beleid zoals voorzien in de nieuwe financieringswet voor de nieuwe bevoegdheden om geraamde uitgaven van 2014 te bepalen. Die methode geeft aan dat de overdracht van bevoegdheden in 2014 geleid zou hebben tot een middelenoverdracht van € 10.353 mln. Dit bedrag tellen we op bij de ontvangsten zoals geraamd door de administratie voor 2014. Vervolgens vergelijken we dit met de geraamde ontvangsten voor 2015. Dit geeft aan dat de ontvangsten, en dus ook de uitgaven, in 2015 nominaal kunnen toenemen met 1,9% bij ongewijzigd beleid, waarbij al rekening gehouden is met de bijkomende saneringsinspanning in 2015.

Tabel 3 Geraamde ontvangstendynamiek bij ongewijzigd beleid in 2015 (gecorrigeerd voor de nieuwe bevoegdheden), in € mln

Ontvangsten	2014 herzien	2015 ini	
ontvangstenbegroting	27.500	38.565	140,2%
raming nieuwe bevoegdheden	10.353		
totaal	37.854	38.565	101,9%
totaal exclusief KBC	37.854	38.395	101,4%
totaal excl. extra saneringsinspanning en excl. KBC	37.854	39.094	103,3%
geraamde evolutie nieuwe bevoegdheden	10.353	10.683	103,2%

Deze toename is wel voor 0,5% bepaald door het éénmalig KBC-dividend waarop de Vlaamse Regering rekent in 2015. Indien we hiermee geen rekening houden, gaat het om een toename van de ontvangsten met 1,4%.

In de hypothetische veronderstelling dat er geen bijkomende saneringsinspanning gevraagd zou worden van Vlaanderen en dat er geen KBC-dividend wordt uitgekeerd, zou er bij ongewijzigd beleid en gecorrigeerd voor de nieuwe bevoegdheden een toename van de Vlaamse middelen zijn met 3,3%. Dat is iets meer dan de nominale economische groei (die in de raming van de administratie geraamd werd op 3,1%).

De laatste lijn van de tabel geeft aan dat volgens de hypothesen van de financieringswet de uitgaven voor de nieuwe bevoegdheden bij ongewijzigd beleid iets sneller toenemen dan de nominale economische groei.

Concluderend kunnen we stellen dat de extra saneringsinspanning die van Vlaanderen gevraagd wordt in 2015, de ontvangstengroei (en bij uitbreiding ook de uitgavengroei aangezien er in beide jaren een evenwicht vooropgesteld wordt) negatief beïnvloedt met 1,4% (het verschil tussen 3,3% en 1,9%). Ook exclusief het éénmalig KBC-dividend gaat het na sanering om een ontvangstengroei die sterker is dan inflatie.

Uit deze analyse komt naar voor dat de negatieve netto-beleidsruimte van 2015 niet enkel bepaald wordt door de beperkte ontvangstengroei omwille van de sanering, maar ook omwille van de uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid. Deze dynamiek is sterker dan de inflatie, deels door specifieke factoren waarop we zijn ingegaan in het eerste hoofdstuk en deels door de snellere evolutie van de nieuwe bevoegdheden bij ongewijzigd beleid (volgens de hypothesen van de nieuwe financieringswet).

3. Gewestbelastingen

In dit luik verduidelijken we eerst hoe de ramingen voor de huidige gewestbelastingen in 2015 tot stand komen. Vervolgens wordt ingegaan op de nieuwe gewestbelastingen waarvan Vlaanderen vanaf 2015 de inning op zich neemt.

3.1. Federaal geïnde gewestbelastingen

De raming voor 2015 van de federaal geïnde gewestbelastingen vertrekt van de geactualiseerde raming van de gewestbelastingen voor 2014 door de federale overheid. De oorspronkelijke raming voor 2014 lag in totaal € 85 mln lager, vooral bij de successierechten (€ 60 mln).

Een vergelijking van de resultaten voor de eerste vier maanden van 2014 met deze van 2013 leidt (met uitzondering van de schenkingsrechten) opnieuw tot de conclusie dat de federale raming aan de hoge kant lijkt te zijn. Bij de hypotheekrechten liggen de federale raming en Vlaamse indicator dicht bij elkaar, terwijl de realisaties in de eerste vier maanden van 2014 aanzienlijk achterblijven bij deze van 2013.

Tabel 21 in bijlage (zie pagina 60) brengt voor de belangrijkste federaal geïnde belastingen de groeicijfers sinds 2010 in kaart, en vergelijkt deze met de raming van de Vlaamse overheid. Tevens worden de registraties voor de eerste vier maanden van 2014 en 2013 met elkaar vergeleken. Hoewel het om een derde van het jaartotaal gaat, blijkt de afgelopen jaren dat fluctuaties aan ontvangsten binnen eenzelfde jaar aanzienlijk kunnen zijn, zodat dit gegeven met de nodige voorzichtigheid dient geïnterpreteerd te worden.

Uit deze gegevens komt naar voren dat de ramingen door de federale overheid voor 2014 eerder hoog lijken te zijn. Het resultaat is dat de groeivoet voor 2015 onder de groeivoet voor 2014 ligt, want deze laatste gebaseerd is op ramingen door de FOD Financiën. Dit zou men niet verwachten op basis van recente conjunctuurverwachtingen, die een lichte verbetering in 2015 tegenover 2014 aankondigen. Bij de opmaak van de begroting 2015 is dus uitgegaan van een ontvangstenpatroon dat aansluit bij de ontwikkeling in voorgaande jaren, eerder dan het doortrekken van tendensen in de recente federale ramingen.

In 2010 en 2011 is gekozen voor een hogere factor dan kwadratering van het BBP-cijfer in de Vlaamse indicator, dit om de impact van de aantrekkende groei op vooral de registratie- en schenkingsrechten goed in te schatten. Dergelijke verhoging is niet toegepast voor de raming 2015. Dit is voor de SERV een aanvaardbare inschatting, aangezien uit de voorlopige registraties in 2014 blijkt dat de heropleving nog niet in de cijfers tot uiting komt. Daarnaast ervaart de gemiddelde Vlaming vandaag meer moeilijkheden dan voorheen bij het toekennen van woonkredieten, terwijl ook de mogelijke hervorming van de woonbonus in de nabije toekomst een zekere rol kan spelen.

De raming van ontvangsten via federaal geïnde gewestbelastingen lijkt dus betrouwbaar en realistisch.

3.2. Door VLABEL geïnde gewestbelastingen

De ramingen van de gewestbelastingen geïnd door VLABEL vertrekken van de registraties in 2013,

en extrapoleren de laatst beschikbare gegevens over onwaardigen en wanbetalers. De totale raming aan gewestbelastingen geïnd door VLABEL voor 2015 ligt minder dan € 5 mln boven het resultaat voor 2013. Dit heeft vooral te maken met de herziene raming voor 2014. De hoofdoorzaak lijkt te zijn dat de geregistreerde maandinkomsten in de eerste maanden van 2014 lager uitvallen dan deze in het voorgaande jaar. In bijlage (zie pagina 61 en verder) wordt op de concrete raming voor 2015 voor de belangrijkste door VLABEL geïnde belastingen dieper ingegaan.

In deze belastingsinkomsten komt opnieuw de aarzelende conjunctuurontwikkeling tot uiting: zowel de aankoop van auto's als huizen lijkt door de Vlaming voorlopig uitgesteld te worden. Zoals bij de federaal geïnde belastingen wordt vandaag immers verondersteld dat in deze ontvangsten 2015 geen conjunctuurbonus (reële groei hoger dan op basis van BBP en inflatie kan verwacht worden) aanwezig zal zijn.

De raming van ontvangsten via VLABEL lijkt dus betrouwbaar en realistisch. Gegeven de in de tijd beperkte ervaring van VLABEL voor de meeste belastingen onder haar verantwoordelijkheid, mag aangenomen worden dat in de toekomst meer precieze ramingen mogelijk worden.

Vanaf 2015 kunnen de successie-, registratie-, hypotheek- en schenkingsrechten door de gewesten geïnd worden, conform de afspraken vervat in de zesde staatshervorming, wat ook in Vlaanderen zal toegepast worden. Dit impliceert dat VLABEL na volledige implementatie zal instaan voor de bijna volledige inning van de gewestbelastingen (€ 5,5 mld geraamd in 2015), aangezien de federale overheid enkel verantwoordelijk blijft voor de inning van de kleinere belastingen (€ 88 mln) op spelen,

weddenschappen en automatische ontspanningstoestellen evenals een deel van het Eurovignet.

De federale ramingen vervallen dan ook zodat de Vlaamse overheid voor deze nieuwe ontvangsten eigen ramingen dient te maken. Hoger in het advies werd verduidelijkt dat de federale overheid de impact van de recente conjunctuurontwikkeling sterker in haar ramingen verwerkt, terwijl de ramingen van de Vlaamse overheid een grotere nadruk leggen op de ontwikkelingen op langere termijn.

De SERV pleit ervoor dat de Vlaamse Regering een **consistente benadering** voor haar ramingen van gewestbelastingen uitwerkt en op punt zet.

Deze consistente benadering dient in de komende jaren uiteraard te leiden tot een **stijgende kwaliteit** van deze ontvangstenramingen.

Dit kan betekenen dat de Vlaamse ramingen kunnen afwijken van deze van de federale overheid. Hiermee dient uiteraard omzichtig omgesprongen te worden, maar dit mag geen rem op de uitwerking van eigen ramingen zijn. De SERV pleit er voor dat de Vlaamse Regering sowieso een autonome raming opbouwt, ook wanneer deze leidt tot (uiteraard te verantwoorden) verschillen met de federale raming.

Dit is niet enkel aangewezen gegeven het belang van de gewestbelastingen in de totale ontvangsten (ongeveer 15% na de zesde staatshervorming), maar ook omdat deze ontvangsten zelf beheerd en opgevolgd worden. Dit eigen beheer dient immers te leiden tot een meer gedetailleerd inzicht in de determinanten die deze ontvangsten sturen, wat op zijn beurt een betere raming van de toekomstige ontvangsten moet mogelijk maken.

4. Onderbenuttingshypothese

De raming van onderbenutting is een zeer moeilijk element bij de begrotingsopmaak, maar is voor het bepalen van de beschikbare beleidsruimte van cruciaal belang. Bij het opstellen van de onderbenuttingshypothese, vertrekt de Vlaamse Regering van de onderbenuttingscijfers van het laatst gekende begrotingsjaar. De verkregen onderbenutting wordt vervolgens uitgezuiverd voor een aantal éénmalige factoren waaronder voorafbetalingen en voorziene buffers en provisies. Hieruit volgt een gecorrigeerd ('normaal') onderbenuttingspercentage dat wordt toegepast op de beschikbaar gestelde betaalkredieten van het volgende begrotingsjaar, exclusief nieuw beleid.

De SERV stelt vast dat deze methode op enkele cruciale punten voor verbetering vatbaar is. Zo leidt de door de administratie gehanteerde methode tot een schommelende onderbenuttingshypothese over de jaren heen, wat zich vertaalt in een sterk schommelende beleidsruimte. Zo werd bij de begrotingsopmaak van 2013 uitgegaan van een normale onderbenutting van € 386 mln, terwijl bij begrotingscontrole, toen de uitvoeringsgegevens van 2012 gekend waren, de onderbenuttingshypothese werd opgetrokken tot € 559 mln.

De SERV stelt daarom in eerste instantie voor bij de bepaling van de 'normale' onderbenutting een meerjarig gemiddelde te hanteren en zich niet enkel te baseren op de uitvoeringscijfers van het laatst gekende begrotingsjaar. Omwille van de specifieke situatie in 2009 (een zeer late begrotingscontrole waarbij het mogelijk was om de be-

grotingsuitgaven beter af te stemmen op de ordonnancerings) en 2010 (een blokkering van bepaalde kredieten op het einde van het jaar), stellen we voor om voorlopig het gemiddelde te hanteren van de voorbije drie jaren (2011-2013).

In tweede instantie doet de SERV een aantal specifieke aanbevelingen om de berekening van deze 'normale' onderbenutting verder te verfijnen.

- Zo stelt de SERV voor om, gegeven het specifieke karakter van variabele kredieten, abstractie te maken van deze kredieten bij de berekening van 'normale' onderbenutting. In principe vormen de uitgaven die opgenomen zijn in de begroting een bovengrens van de toelaatbare uitgaven. Voor de variabele kredieten is dat echter niet het geval, aangezien de uiteindelijke uitgaven afhankelijk zijn van de toegewezen ontvangsten die de tegenhanger vormen van de variabele uitgavenkredieten. Het verschil tussen de effectieve aanwending van de variabele kredieten en het bedrag dat in de begroting opgenomen wordt, is dus mede bepaald door de evolutie van de toegewezen ontvangsten en kan dus zowel hoger zijn dan wat voorzien is in de begroting als lager. Omwille van deze specificiteit is het dus aangewezen om hiervan abstractie te maken voor de raming van de normale onderbenutting, zij het dat de impact ervan relatief beperkt is.
- De SERV evalueert de methode die de Vlaamse Regering de voorbije jaren hanteerde om de overgang te maken van vastgestelde onderbenutting naar 'normale' onderbenutting door te corrigeren voor onderbenutting op provisies en buffers als positief. De SERV stelt echter voor de onderbenutting enkel voor de effectieve niet-aanwending van provisies, dus na interne herverdeling van kredieten, te corrigeren. Dit is een belangrijk verschil aangezien de onderbenutting gelijk is aan het verschil tussen de begrotingskredieten en de ordonnancerings. Deze onderbenutting wordt in belangrijke mate bepaald door overhevelingen van de ene begrotingspost naar de andere. Voor de provisies is de onderbenutting in principe aanzienlijk hoger dan de niet-aanwending, aangezien de provisionele kredieten juist tot doel hebben om herverdeeld te worden naar andere uitgavenposten. Omdat voorafbetalingen volgens de SERV vooral door een herverdeling van de provisies worden mogelijk gemaakt, volstaat het om, zoals hierboven beschreven, enkel te corrigeren voor de onderbenutting van provisies na herverdeling van kredieten (niet-aanwending).

We illustreren deze methodologie in Tabel 4 voor de periode 2011-2013. We vertrekken van de globale onderbenutting op ESR-geconsolideerde betaalkredieten en corrigeren voor variabele kredieten en niet-herverdeelde buffers en provisies. Zo bekomen we een iets meer gelijkmatig verloop van de 'normale' onderbenuttingscijfers. Gemiddeld is deze 'normale' onderbenutting 2% van de bij begroting voorziene betalingskredieten.

Tabel 4 Berekening 'normale' onderbenutting 2011-2013

	2011	2012	2013
globale onderbenutting (1)	-499	-588	-704
in % begrote betaalkredieten	-1,9%	-2,2%	-2,5%
correcties:			
variabele kredieten (2)	-5	-6	-34
buffers en provisies (3)	-33	-74	-101
gecorrigeerde onderbenutting (1-2-3)	-461	-508	-569
in % begrote betaalkredieten	-1,8%	-1,9%	-2,1%

Voor de begrotingsopmaak 2015 is de SERV van oordeel dat voor de huidige bevoegdheden een onderbenuttingshypothese gehanteerd wordt van 2%. Naar aanleiding van de begrotingscontrole zou dit op basis van de beschikbare uitvoeringsgegevens voor 2014 kunnen aangepast worden. Enkel wanneer de gecorrigeerde onderbenutting van 2014 aanzienlijk afwijkt van het gemiddelde van de voorbije jaren, is naar aanleiding van de begrotingscontrole een aanpassing van de onderbenuttingshypothese aangewezen.

Daarnaast zal de onderbenuttingshypothese ook moeten rekening houden met specifieke factoren die in het jaar zelf de onderbenutting kunnen beïnvloeden. Het gaat voornamelijk om de impact van overgehevelde kredieten. Op dat punt kan de methode die de Vlaamse Regering de voorbije jaren hanteerde verder toegepast worden.

Daarbij wenst de SERV wel te benadrukken dat bij de opstelling van een begroting de uitgaven zo correct mogelijk moeten geraamd worden en dat de voorziene uitgaven maximaal moeten aangewend worden. Een hoge onderbenuttingsgraad is geen voorbeeld van goed begrotingsbeleid. In dit kader benadrukt de SERV bovendien de noodzaak aan meer transparantie met betrekking tot de gerealiseerde onderbenutting. Indien de monitoring van het najaar zou aangeven dat het begrotingsevenwicht voor 2014 in het gedrang zou komen, is het eerder aangewezen om een begrotingscontrole door te voeren, dan te rekenen op een hoge onderbenutting. Indien blijkt dat er in 2014 toch een relatief hoge onderbenutting plaatsvond, dient nagegaan te worden in welke mate dit veroorzaakt werd doordat bepaalde uitgaven werden doorgeschoven naar 2015, zodat hiervoor indien nodig gecorrigeerd kan worden bij het aanpassen van de onderbenuttingshypothese naar aanleiding van de begrotingscontrole.

Omdat het, wat de nieuwe Vlaamse bevoegdheden betreft, niet mogelijk is om de onderbenuttingshypothese te berekenen op basis van de voorgaande jaren, raadt de SERV aan om de nodige voorzichtigheid aan de dag te leggen indien ook voor deze nieuwe bevoegdheden een onderbenutting zou worden verondersteld. In functie van de realisaties in de komende jaren kan de onderbenuttingshypothese hiervoor geïntegreerd worden in een globale onderbenuttingshypothese voor alle uitgaven.

5. Bijkomende herclassificaties

Uit de meerjarenraming van de Vlaamse administratie van eind mei 2014 komt duidelijk naar voor dat de herclassificatie van de NV Scholen van Morgen een zware impact heeft op de Vlaamse netto-beleidsruimte. De vorige Vlaamse Regering heeft al aange-

geven dat een aantal instellingen ingevolge de indeling gemaakt door het INR tot de Vlaamse consolidatiekring behoren, hoewel de verrichtingen van deze instellingen nog niet integraal verwerkt zijn in de normtabel die de Vlaamse Regering opmaakt.

Bovendien valt het niet uit te sluiten dat er nog nieuwe herclassificaties volgen met een mogelijk zware impact voor de beleidsruimte, zeker omdat de overstap van het ESR-95 naar het ESR-2010 systeem gevolgen kan hebben voor concrete omlijning van de consolidatiekring. Het is dan ook belangrijk dat de Vlaamse Regering zo snel mogelijk duidelijkheid krijgt hierover.

Bijlage 1 Impact conjuncturele schommelingen op Vlaams begrotingsbeleid

Opzet van een structureel begrotingsbeleid is dat er correcties gebeuren om de impact van conjuncturele schommelingen te corrigeren voor de begrotingsdoelstellingen. In dat kader heeft Europa het concept van cyclisch gecorrigeerd vorderingensaldo ontworpen en in 2012 verder verfijnd. Het eerste deel van deze bijlage geeft toelichting bij deze methode.

Deze methode laat toe om de inspanning die nodig is om het saldo structureel te verbeteren met 0,5% (Belgische doelstelling voor 2014 opgenomen in het stabiliteitsprogramma) dan wel 0,7% (doelstelling voor 2015) te vertalen naar nominale verbeteringen van de saldi. Daarbij is er een automatische correctie voorzien, op basis van de methode voor het cyclisch gecorrigeerd saldo, voor conjuncturele schommelingen. Opzet hiervan is te vermijden dat de Belgische inspanning zou verzwaken in minder gunstige economische omstandigheden of omgekeerd de inspanning zou mogen verminderen indien de economie sneller zou aantrekken dan verwacht. Het tweede deel van deze bijlage verduidelijkt dit mechanisme.

Het stabiliteitsmechanisme voorziet echter niet dat de inspanning van gemeenschappen en gewesten gecorrigeerd wordt voor conjuncturele schommelingen. In het derde deel van deze bijlage geven we aan wat de impact van het huidig stabiliteitsprogramma is voor de verschillende Belgische overheden indien de conjunctuur anders evolueert dan verwacht.

Tenslotte geven we aan hoe het stabiliteitsprogramma verfijnd zou kunnen worden om de inspanning van gemeenschappen en gewesten in 2014 en 2015 minder afhankelijk te maken van de conjuncturele schommelingen.

1. Cyclisch gecorrigeerd vorderingensaldo

Het cyclisch gecorrigeerd vorderingensaldo (CAB in functie van de Engelse term *cyclically adjusted balance*) is sinds 2005 een kernindicator voor het Europees Stabiliteits- en Groeipact. Om de overgang te maken van het nominaal naar het structureel saldo, berekent men in eerste instantie het CAB. Vervolgens corrigeert men nog voor de éénmalige factoren om tot het structureel saldo te komen.

In deze bijlage is het niet de bedoeling om dit concept integraal uit de doeken te doen, daarvoor verwijzen we naar een publicatie van de Europese Commissie hierover⁸. In deze bijlage beperken we ons ertoe om de principes van het CAB toe te lichten en aan de hand van een aantal fictieve voorbeelden het mechanisme toe te lichten.

⁸ Mourre G. e.al., Economic Paper 478: The cyclically adjusted budget balance used in the EU fiscal framework: an update, maart 2013.

Om de overstap te maken van het nominaal saldo naar het CAB, wordt de volgende formule gebruikt:

$$CAB = \text{nominaal saldo} - \varepsilon * \text{output gap}$$

Hierbij staat ε voor de gevoeligheid van het saldo voor de conjunctuur. Zowel de overheidsontvangsten als -uitgaven worden beïnvloed door de conjuncturele omstandigheden. Indien er sprake is van hoogconjunctuur zullen de overheidsontvangsten hoger zijn dan in een normale economische situatie én zullen er minder werkloosheidsuitgaven moeten uitgekeerd worden. Meer ontvangsten en minder uitgaven leiden tot een hoger nominaal saldo.

Hoewel dit effect algemeen erkend wordt, is het niet eenvoudig om het effect precies te berekenen. De Europese Commissie heeft hiervoor een methode ontwikkeld die we hierna toelichten.

In de eerste plaats moet men een hypothese maken over de normale stand van de economie om na te gaan of er sprake is van hoogconjunctuur of laagconjunctuur. Over de raming van de normale stand van de economie is er al heel wat discussie gevoerd en ondanks de methodologische verfijningen blijft de berekening ervan voor kritiek vatbaar. Als uitgangspunt nemen we de raming van het federaal planbureau over de output gap zoals ook gehanteerd in het stabiliteitsprogramma van eind april 2014.

Tabel 5 Geraamde output gap voor 2013-2015 in stabiliteitsprogramma

Output gap (%bbp)	2013	2014	2015
	-2,3%	-1,9%	-1,2%

In tweede instantie moet men een raming hanteren van de gevoeligheid van het saldo voor de wijzigingen in de output gap. Ook deze parameter is moeilijk in te schatten, maar over de gehanteerde methode die de Europese Commissie hiervoor uitgewerkt heeft, bestaat er meer consensus, zeker na de recente aanpassing ervan in 2012 die voor het eerst werd toegepast bij de winterprognoses van 2013 van de Europese Commissie.

De **overheidsontvangsten** worden opgedeeld in 5 categorieën waarvoor in functie van de bestaande regelgeving in een land de gevoeligheid van elk van deze ontvangstencategorieën voor de economische conjunctuur geraamd werd over een gemiddelde periode van 10 jaar. De laatste raming heeft betrekking op de periode 2002-2011. Om de 6 jaar wordt deze oefening herhaald om zo nauw mogelijk aan te sluiten bij de regelgeving die van kracht is in een bepaalde lidstaat zonder elk jaar de ramingen te moeten actualiseren. Momenteel gaat het voor België om de volgende parameters:

■ Personenbelastingen:	1,09
■ Vennootschapsbelastingen:	1,57
■ Sociale zekerheidsbijdragen:	0,80
■ Indirecte belastingen:	1,00
■ Overige inkomsten:	0,00

Concreet gaat deze raming er van uit dat een negatieve output gap van 1% tot gevolg heeft dat de opbrengsten van de personenbelastingen 1,09% lager zullen zijn dan bij

een normale stand van de economie. De negatieve output gap zal niet enkel tot gevolg hebben dat er minder mensen aan het werk zijn (en dat er dus minder personenbelasting betaald wordt alleen al hierdoor), maar omwille van de progressiviteit neemt dit negatieve effect nog toe.

De vennootschapsbelasting is nog gevoeliger voor economische schommelingen aangezien een negatieve output gap van 1% tot gevolg heeft dat de vennootschapsbelastingen 1,57% lager is dan normaal. De achterliggende redenering is dat de ondernemingswinsten in laagconjunctuur meer dan proportioneel afnemen en vice versa.

De gevoeligheid van sociale zekerheidsbijdragen is minder groot dan 1 aangezien de sociale zekerheidsbijdragen recht evenredig zijn met het loon en de gevoeligheid dus enkel bepaald wordt door het aantal werkenden.

Voor de indirecte belastingen tenslotte veronderstelt men dat die recht evenredig evolueert met de economie en dus 1% onder het normale niveau zullen zijn indien er een negatieve output gap van 1% is.

Om na te gaan hoe de globale Belgische ontvangsten schommelen in functie van de conjunctuur, past men deze gevoeligheidsfactor toe op het aandeel van deze verschillende ontvangstencategorieën in de totale Belgische ontvangsten. Dit geeft voor België het resultaat dat een negatieve toename van de output gap met 1%, leidt tot een afname van de ontvangsten met 0,94%. Een negatieve output-gap van 1% betekent dus dat de Belgische ontvangsten zich 0,94% onder het normale niveau bevinden. De Belgische ontvangsten evolueren dus bijna recht evenredig met de conjuncturele schommelingen.

Ook voor de **overheidsuitgaven** doet men dezelfde oefening. Daarbij hanteert men de hypothese dat enkel de werkloosheidsuitgaven conjunctuurgevoelig zijn. Voor de meeste landen, waaronder België, hanteert de Europese Commissie de hypothese dat een verslechtering van de output-gap met 1% de werkloosheidsuitgaven met 3,3% doet toenemen. Gemiddeld bedroegen de werkloosheidsuitgaven 4,46% van de Belgische uitgaven in de periode 2002-2011. Dat betekent dat een negatieve output gap van 1% tot gevolg heeft dat de Belgische uitgaven toenemen met 0,15% ($1\% \times 4,46\% \times 3,3$).

Hoewel er dus een zekere gevoeligheid is van de Belgische overheidsuitgaven voor conjuncturele schommelingen, is die veel beperkter dan de gevoeligheid van de overheidsontvangsten voor conjuncturele schommelingen.

Een laatste stap om de correctiefactor ϵ te berekenen, is om na te gaan in welke mate de gevoeligheden van ontvangsten en uitgaven het saldo beïnvloeden. Daarvoor hanteert de Europese Commissie sinds 2013 een nieuwe methode. Om deze methode te verduidelijken, geven we in eerste instantie een aantal vereenvoudigde voorbeelden om de impact van de elasticiteit van ontvangsten en uitgaven op het saldo aan te geven. Hoewel de voorbeelden niet exact aangeven welke methode de Europese Commissie hanteert (dat komt nadien aan bod), laten de voorbeelden wel toe om de redenering die de Europese Commissie volgt intuïtief beter te verstaan.

Ons vereenvoudigd voorbeeld gaat uit van een Europese lidstaat waarvan zowel de uitgaven als de ontvangsten gemiddeld genomen 50% van het bbp bedroegen in de periode 2002-2011 (huidige referentiebasis die de Europese Commissie hanteert).

In het jaar dat we analyseren is er een negatieve output gap (OG) van 1% en bedragen de ontvangsten 500 terwijl de uitgaven 510 bedragen. Er is dus een nominaal tekort

van 10. Het nominaal bbp bedraagt 990, wat overeenkomt met een potentieel bbp van 1000 (de negatieve output gap van 1% betekent immers dat het nominale bbp zich 1% onder het potentieel niveau bevindt). Het nominale saldo bedraagt -1,0% bbp. De vraag is in welke mate dit nominale saldo gecorrigeerd moet worden om het CAB (conjunctuur gezuiverd saldo) te berekenen. Dit hangt af van de elasticiteit van de ontvangsten en uitgaven voor het bbp zoals blijkt uit de volgende drie scenario's.

In een eerste scenario veronderstellen we dat zowel de inkomsten als de uitgaven recht evenredig evolueren met de conjunctuur (elasticiteit van 1 t.o.v. bbp). In dat geval moet er geen correctie gebeuren, aangezien zowel ontvangsten als uitgaven zich 1% onder het normale niveau bevinden, waardoor het saldo uitgedrukt in % bbp niet zou verschillen in vergelijking met de normale economische situatie.

	OG -1%	elast.	normaal
ontv	500	1	505
uitg	510	1	515
saldo	-10		-10
bbp	990	1	1000
saldo/bbp	-1,0%		-1,0%

In een tweede scenario veronderstellen we dat noch de ontvangsten, noch de uitgaven gevoelig zijn voor de conjunctuur.

	OG -1%	elast.	normaal
ontv	500	0	500
uitg	510	0	510
saldo	-10		-10
bbp	990	1	1000
saldo/bbp	-1,0%		-1,0%

Ook in dat geval moet er geen correctie gebeuren om de overgang te maken van het nominale saldo naar het CAB. Het saldo wijzigt immers niet in functie van de economische situatie⁹.

De twee eerste scenario's zijn geen realistische scenario's, aangezien de ontvangsten in alle Europese landen een relatief hoge elasticiteit hebben en de uitgaven eerder inelastisch zijn t.o.v. het bbp. Een interessanter voorbeeld is dat de ontvangsten volledig elastisch zijn t.o.v. het bbp, terwijl de uitgaven volledig inelastisch zijn.

⁹ Indien het aandeel van ontvangsten en uitgaven niet met elkaar overeenkomen is er wel een beperkte correctie nodig. Daar maken we hier abstractie van.

	OG -1%	elast.	normaal
ontv	500	1	505
uitg	510	0	510
saldo	-10		-5
bbp	990	1	1000
saldo/bbp	-1,0%		-0,5%

In dat geval zou er in een normale economische situatie een tekort zijn van 0,5% bbp terwijl het nominale tekort 1,0% bbp bedraagt. De ontvangsten zijn immers negatief beïnvloed door de stand van de conjunctuur terwijl de uitgaven zich op hetzelfde niveau situeren als in een normale economische situatie. De correctiefactor ε komt dan overeen met het aandeel van de uitgaven in het bbp, in dit geval 50% of 0,5. Hoe hoger de overheidsuitgaven als % bbp in dit scenario, hoe groter de neerwaartse aanpassing van het begrotingssaldo is om de overgang te maken van het nominale naar het conjunctuur gecorrigeerde saldo.

Deze voorbeelden hebben louter tot doel om de logica van de correctie aan te geven. Voor de berekening van de correctiefactor vertrekt men niet van de jaarlijkse begrotingsgegevens, maar van het gemiddelde van een periode van 10 jaar. De exacte formule om de correctiefactor ε te berekenen gaat als volgt.

$$\varepsilon = (\text{elasticiteit van ontvangsten} - 1) * \text{aandeel ontvangsten in bbp} - (\text{elasticiteit van uitgaven} - 1) * \text{aandeel uitgaven in bbp}$$

Deze formule kan voor de drie bovenstaande scenario's toegepast worden. Daarbij veronderstellen we dat het gemiddelde van overheidsuitgaven en –ontvangsten de voorbije jaren gelijk was aan 50% van het bbp:

$$\text{Scenario 1: } \varepsilon = (1-1)*50\% - (1-1)*50\% = 0$$

$$\text{Scenario 2: } \varepsilon = (0-1)*50\% - (0-1)*50\% = 0$$

$$\text{Scenario 3: } \varepsilon = (1-1)*50\% - (0-1)*50\% = 0,5$$

Toegepast in functie van de gemiddelde waarden voor België in de periode 2002-2011 kan ook de Belgische correctiefactor berekend worden.

$$\varepsilon = (0,94-1) * 49,05\% - (-0,15-1)* 50,7\% = 0,55$$

2. Impact van conjuncturele schommelingen voor stabiliteitsprogramma

In het stabiliteitsprogramma engageert België zich ertoe om het saldo structureel te verbeteren met 0,5% bbp in 2014 en 0,7% bbp in 2015. Aangezien het structurele saldo geen meetbare parameter is, wordt deze structurele verbetering berekend op basis van de evolutie van het CAB en van de éénmalige factoren.

Het conjunctureel effect wordt bepaald door de output gap te vermenigvuldigen met de correctiefactor ε (0,55). Deze output gap evolueert echter in functie van de conjuncturele evolutie. Vertrekkende van de output gap in 2013 zoals geraamd door het federaal

planbureau in voorbereiding van het stabiliteitsprogramma (-2,3%), kan men de evolutie van de output gap bepalen door de reële economische groei toe te voegen en vervolgens te verminderen met de potentiële economische groei. In de mate dat de reële groei hoger is dan de potentiële groei zal de output gap afnemen en omgekeerd. Voor de volgende jaren werd eind april een afname van de output gap verwacht. Bij een afname van de output gap neemt dus ook het conjunctuureffect af.

In Tabel 6 geven we aan welke parameters gehanteerd werden om het conjunctuureffect te bepalen dat gehanteerd werd bij de opmaak van het stabiliteitsprogramma van 30 april 2014.

Tabel 6 Conjunctuureffect op Belgisch begrotingssaldo in stabiliteitsprogramma

evol. nominaal bbp (1)		1,4%	1,8%
evol. potentiëel bbp (2)		1,0%	1,1%
output gap (3 = 3(t-1) + 1 - 2)	-2,3%	-1,9%	-1,2%
conjunctuureffect ($\varepsilon = 0,55 \cdot 3$)	-1,3%	-1,0%	-0,7%

In Tabel 7 geven we aan hoe dit gehanteerd werd om de Belgische begrotingsdoelstellingen te bepalen in nominale termen en welke begrotingsinspanning hierbij verondersteld werd.

Tabel 7 Van saldo bij constant beleid naar begrotingsdoelstelling stabiliteitsprogramma 2013-2015

	2013	2014	2015
doelstelling structureel (1)	-1,9%	-1,4%	-0,7%
éénmalige factoren (2)	0,6%	0,3%	0,0%
conjunctuureffect (3)	-1,3%	-1,0%	-0,7%
doelstelling nominaal (4= 1+2+3)	-2,6%	-2,1%	-1,4%
saldo bij ongewijzigd beleid	-2,6%	-2,7%	-2,9%
inspanning in % bbp			-1,5%

Uitgangspunt vormt het structureel tekort van 1,9% bbp in 2013. Dit structureel tekort is het nominaal tekort dat gecorrigeerd is voor éénmalige factoren en het conjunctuureffect. Ook voor de volgende jaren doet men deze omrekening om van een structureel toelaatbaar tekort te komen tot de nominaal toelaatbare tekorten.

In 2013 verhoogde de éénmalige factoren het nominale saldo nog met 0,6% bbp. In 2014 zou dat halveren tot 0,3% om vervolgens in 2015 weg te vallen. Het conjunctuureffect is negatief voor de hele periode, maar neemt af van 1,3% naar 0,7% bbp¹⁰.

Het stabiliteitsprogramma voorziet dat het structureel tekort in 2014 afneemt met 0,5% bbp en in 2015 nog eens met 0,7% bbp. Vertaald naar nominale saldi, komt dat overeen met een verbetering van het nominale saldo met respectievelijk 0,5% bbp en 0,7% bbp op basis van de hypothesen van het stabiliteitsprogramma. Dat beide evoluties

¹⁰ Het gaat om de raming van het federaal planbureau die gebruikt werd voor de opmaak van het stabiliteitsprogramma. Deze raming wijkt af van de raming van de Europese Commissie.

samenvallen is louter toeval en komt doordat de positieve impact van de conjunctuur (omwille van de afname van de negatieve output gap) exact gecompenseerd wordt door het wegvallen van het positieve effect van de éénmalige factoren in 2014 en 2015. De combinatie van éénmalige factoren en het conjunctuureffect geeft hierdoor in elk van de jaren een negatief effect van 0,7% bbp.

Om tegemoet te komen aan de inspanning die voorzien wordt in het stabiliteitsprogramma zal er dus een nominale verbetering van het saldo moeten gerealiseerd worden met 1,2% in de periode 2014-2015 (van een tekort van 2,6% bbp naar een tekort van 1,4% bbp), voor zover de hypothesen van het stabiliteitsprogramma over de conjunctuurevolutie zich realiseren.

Een verbetering van het saldo met 1,2% betekent echter niet dat de saneringsinspanning 1,2% bedraagt. De saneringsinspanning definiëren we als de inspanning die nodig is om het tekort bij ongewijzigd beleid te beperken tot het toelaatbaar begrotingstekort. Volgens de raming in het jongste advies van de HRF zou het Belgisch tekort bij ongewijzigd beleid in 2015 oplopen tot 2,9% bbp. Aangezien het nominaal toelaatbare tekort, op basis van de hypothesen waar het stabiliteitsprogramma van uitgaat, beperkt moet worden tot 1,4%, zal dit een saneringsinspanning vergen van 1,5% of € 6 mld (gespreid over 2014 en 2015). Voor 1,2% is deze inspanning bepaald door de structurele inspanning om het saldo te verbeteren en voor 0,3% gaat het om een extra inspanning als compensatie voor de negatieve evolutie van het saldo bij ongewijzigd beleid (van -2,6% bbp naar -2,9% bbp). Indien de raming van de evolutie van het saldo bij ongewijzigd beleid nog aangepast wordt (het monitoringcomité heeft onlangs een minder gunstige raming naar buiten gebracht) zal de Belgische saneringsinspanning nog toenemen met 0,2% bbp voor entiteit I¹¹. De inspanning die België moet leveren is dus in belangrijke mate bepaald door de dynamiek van het tekort bij ongewijzigd beleid. In de mate dat de uitgaven bij ongewijzigd beleid sterker zouden toenemen dan voorzien in het stabiliteitsprogramma, zal België een grotere inspanning dan € 6 mld moeten leveren. Hetzelfde geldt voor het geval dat de ontvangsten minder snel zouden evolueren, in de mate dat dit niet veroorzaakt wordt door conjuncturele factoren. Ook in dat geval zal er een grotere inspanning nodig zijn. Een wijziging van de geraamde begrotingsdynamiek bij ongewijzigd beleid (los van conjuncturele of éénmalige factoren) zal dus een impact hebben op de inspanning die België zal moeten leveren. Zo zou de inspanning toenemen met € 0,8 mld Indien de hypothesen van het monitoringcomité bevestigd worden.

Anderzijds zal de Belgische inspanning niet wijzigen omwille van een wijziging van de economische situatie. Dit vormt één van de basispijlers van het structureel begrotingsbeleid zoals opgenomen in het Europees Stabiliteits- en Groeipact. In het Belgische stabiliteitsprogramma van 30 april 2014 wordt het resultaat aangegeven van twee alternatieve scenario's met betrekking tot de economische groei in 2014-2015. In het alternatieve scenario dat de economische groei 0,5%-punt minder snel zou evolueren in beide jaren, zou het toelaatbare nominale tekort mogen oplopen tot 2,0% bbp in 2015, in plaats van 1,4% bbp in het basisscenario.

¹¹ Het rapport van het monitoringcomité van juni 2014 gaat uit van een tekort bij ongewijzigd beleid van entiteit I van 2,8% bbp in 2015, terwijl het rapport van de HRF nog uitging van een tekort van 2,6% bbp.

In Tabel 8 geven we aan hoe de negatieve conjuncturele evolutie via het CAB inspeelt op het toelaatbare nominale tekort.

Tabel 8 Impact van negatieve conjuncturele evolutie op toelaatbare tekort

	2013	2014	2015
doelstelling structureel (1)	-1,9%	-1,4%	-0,7%
éénmalige factoren (2)	0,6%	0,3%	0,0%
conjunctuureffect (3)	-1,3%	-1,3%	-1,2%
doelstelling nominaal (4= 1+2+3)	-2,6%	-2,4%	-2,0%
saldo bij ongewijzigd beleid	-2,6%	-3,0%	-3,5%
inspanning in % bbp			-1,5%

Een minder gunstige economische groei (0,9% in 2014 en 1,3% in 2015) heeft tot gevolg dat de output gap toeneemt met het basisscenario. Concreet zou er in dat scenario een output gap zijn van -2,2% in 2015 ipv -1,2% en dus een negatief conjunctuureffect van -1,2% bbp ipv -0,7% bbp. Eenzelfde structurele verbetering van het saldo (1,5% bbp) wordt in dat geval geacht bereikt te worden met een minder sterke vermindering van het nominale tekort.

Hoewel het nominale saldo in deze hypothese tussen 2013 en 2015 met 0,6% verbetert ipv 1,2% in het basisscenario, zal België ook in dit minder gunstige scenario nog altijd een inspanning moeten leveren van 1,5% bbp om zijn begrotingsdoelstelling te halen in 2015. Omwille van de minder gunstige economische situatie zouden de inkomsten immers minder snel toenemen dan in het basisscenario, en zouden er meer werkloosheidsvergoedingen moeten uitbetaald worden. Dit resulteert dan in een verslechtering van 0,9% bbp van het saldo bij ongewijzigd beleid (van -2,6% naar -3,5% bbp). Het verschil tussen het saldo bij ongewijzigd beleid en de normdoelstelling in nominale termen blijft echter constant op 1,5% bbp (van -3,5% bbp bij ongewijzigd beleid naar -2% bbp).

Een belangrijke randvoorwaarde is wel dat de impact van de conjunctuur op het Belgisch begrotingssaldo correct weergegeven wordt door de berekening van het CAB. Maar in de mate dat dat het geval is, kan men stellen dat een wijziging van de conjuncturele situatie geen impact heeft op de globale Belgische saneringsinspanning zoals afgesproken in het stabiliteitsprogramma.

3. Impact van conjuncturele schommelingen op Belgische overheden

Voor de Belgische overheid in zijn totaliteit zijn de conjuncturele schommelingen dus neutraal voor de begrotingsinspanning die moet geleverd worden. Dit is momenteel echter nog niet het geval voor de inspanning die door de verschillende Belgische overheden geleverd moet worden. Het stabiliteitsprogramma voorziet dat de inspanning van gemeenschappen en gewesten erin bestaat om in 2014 een nominaal begrotings-evenwicht te realiseren en dat begrotingsevenwicht ook te behouden in 2015.

Net zoals het Belgisch begrotingssaldo in zijn totaliteit beïnvloed wordt door conjuncturele schommelingen, is dat ook het geval voor de federale overheid enerzijds en voor

de gemeenschappen en gewesten anderzijds. In zijn advies van maart 2014 heeft de HRF nog geen definitieve methode ontwikkeld om na te gaan hoe de conjuncturele impact op het Belgische begrotingssaldo op een coherente manier vertaald kan worden naar de verschillende Belgische overheden. Bij wijze van illustratie wordt de conjuncturele impact door de HRF verdeeld in functie van het aandeel van elke overheid in de finale uitgaven (exclusief rentelasten), met uitzondering van de werkloosheidsuitgaven die toegewezen worden aan entiteit I (federale overheid en sociale zekerheid) en het cyclische bestanddeel bij de ontvangsten dat verdeeld wordt in functie van het aandeel van elke entiteit in de fiscale ontvangsten (zie ook het laatste deel van deze bijlage).

Op die manier komt de HRF tot de voorlopige conclusie dat (voor staats Hervorming), het vorderingensaldo van entiteit I (federale overheid en sociale zekerheid) gecorrigeerd moet worden voor 37% van de output gap (ϵ van entiteit 1 = 0,37) en het vorderingensaldo van entiteit II (gemeenschappen, gewesten en lokale overheden) gecorrigeerd moet worden voor 18% van de output gap (ϵ van entiteit 2 = 0,18). Gecombineerd leidt dit tot een globale ϵ van 0,55, waardoor deze opdeling coherent is met de correctie die voor België in zijn totaliteit moet gebeuren.

Aan de hand van deze hypothese en de veronderstelling van een economische vertraging van 0,5%-punt zowel in 2014 als 2015 (naar analogie met het voorbeeld in Tabel 8), kunnen we een indicatie geven van de impact van een groeivertraging voor zowel entiteit I als entiteit II.

Tabel 9 Impact van groeivertraging op begrotingsdoelstellingen van de Belgische entiteiten, in % bbp

basisscenario	België	entiteit I	entiteit II
nominale begrotingsdoelstelling 2015	-1,4%	-1,5%	0,1%
saldo bij ongewijzigd beleid	-2,9%	-2,6%	-0,2%
Inspanning	-1,5%	-1,1%	-0,3%
alternatief scenario trage groei			
	België	entiteit I	entiteit II
nominale begrotingsdoelstelling 2015	-2,0%	-2,1%	0,1%
saldo bij ongewijzigd beleid	-3,5%	-3,0%	-0,4%
Inspanning	-1,5%	-0,9%	-0,5%
toewijzing van ϵ aan entiteiten	0,55	0,37	0,18

Het basisscenario waar het stabiliteitsprogramma van vertrekt vereist een globale inspanning van België van 1,5% bbp tussen 2013 en 2015. Het stabiliteitsprogramma voorziet dat entiteit II in 2015 een overschot moet bereiken van 0,1% bbp (dit is een evenwicht bij de gemeenschappen en gewesten en een overschot van 0,1% bij de lokale overheden omwille van de investeringscyclus). Entiteit I zou dan de restinspanning moeten leveren door het tekort te beperken tot 1,5%.

Uit het advies van de HRF waarop het stabiliteitsprogramma gestoeld is, blijkt dat het saldo van entiteit I bij ongewijzigd beleid -2,6% zou bedragen in 2015, waarbij al rekening gehouden is met de saneringsinspanning die van gewesten en gemeenschappen

gevraagd wordt. Om het tekort te beperken tot 1,5% bbp dient er door entiteit I een inspanning geleverd te worden van 1,1% bbp tegen 2015. De inspanning van entiteit II wordt geraamd op 0,3% bbp. Gecombineerd leidt dit tot een Belgische inspanning van 1,5%.

In het tweede luik van de tabel geven we aan wat de impact zou zijn van een groeivertraging van 0,5%-punt zowel in 2014 als in 2015 ten opzichte van de groeiparameters in het basisscenario. De toepassing van de Europese methode houdt in dat de Belgische inspanning in zijn totaliteit ongewijzigd blijft op 1,5% bbp (zie vorige paragraaf). De inspanning van entiteit I zou in dit minder gunstige scenario echter verminderen met 0,2% bbp tot 0,9% bbp tegen 2015. De reden hiervoor is dat de negatieve conjuncturele evolutie het saldo bij ongewijzigd beleid van entiteit II zou verminderen met 0,2% bbp, terwijl entiteit II toch nog een overschot van 0,1% bbp zou moeten realiseren. Hierdoor neemt de inspanning van entiteit II dus met 0,2% toe. Aangezien het stabiliteitsprogramma voorziet dat entiteit I de restinspanning moet doen, leidt een toename van de inspanning van entiteit II omwille van de conjuncturele evolutie per definitie tot een afname van de inspanning van entiteit I in dezelfde mate.

Hoewel de globale Belgische inspanning niet wijzigt, zal entiteit I in dat geval dus een minder grote inspanning moeten doen en entiteit II een grotere inspanning indien de output gap minder snel afneemt dan voorzien. Omgekeerd zal entiteit I een grotere inspanning moeten leveren bij een snellere afname van de output gap (sterkere economische groei) dan voorzien en resulteert dit in een minder grote inspanning van entiteit II.

4. Enkele bedenkingen bij verdeling van conjunctuureffect over entiteiten

De HRF heeft in zijn advies van maart 2014 nog geen definitieve uitspraak gedaan over de methode die gehanteerd moet worden om het conjuncturele effect te verdelen over de saldi van de verschillende entiteiten en zo een CAB te kunnen berekenen voor elk van de entiteiten. Zoals hiervoor toegelicht heeft de HRF bij wijze van illustratie wel een indicatieve verdeling voorgesteld. In dit laatste deel gaan we iets dieper in op deze methode.

De HRF vertrekt van de idee dat de onderliggende bestanddelen van de correctiefactor verdeeld moeten worden over de verschillende entiteiten.

Aan uitgavenzijde dient de impact van de gevoeligheid van de werkloosheidsuitgaven op het saldo integraal toegewezen te worden aan entiteit I (en met name de sociale zekerheid). De impact hiervan is echter relatief beperkt. Veel belangrijker is dat de overige uitgaven geen invloed ondervinden van de conjunctuur (per hypothese) en dus het nominale begrotingssaldo negatief beïnvloeden bij een toename van de output gap (zie deel 1 van deze bijlage). Deze verdeling zou dan kunnen gebeuren op basis van de finale primaire uitgaven.

Aan ontvangstenzijde wijst de HRF er op dat, voor zover de ontvangsten van de verschillende overheidsniveau's min of meer op dezelfde wijze gevoelig zijn voor de conjuncturele cyclus, uitgegaan wordt van een verwaarloosbaar effect van de conjunctuur-

impact op het saldo. De beperkte impact zou dan kunnen worden toegewezen in functie van het aandeel van elke entiteit in de fiscale ontvangsten.

De HRF wijst er duidelijk op dat dit louter een illustratieve benadering is en geenszins aangeeft dat de verdeling van het cyclisch bestanddeel van het saldo tussen de entiteiten ook daadwerkelijk zo zal gebeuren.

Deze methode heeft het voordeel van de eenvoud en transparantie en biedt in elk geval een mogelijke oplossing om op korte termijn tot afspraken te komen indien het wenselijk geacht wordt om het stabiliteitsprogramma op een meer structurele wijze te interpreteren.

Met het oog op een meer definitieve regeling, kan deze methode verder verfijnd worden. In het kader daarvan worden in dit deel van de bijlage een aantal voorstellen geformuleerd die nog verder onderzocht kunnen worden om de methode verder te verfijnen.

Een eerste bemerking is dat de ontvangstenkorf van de verschillende entiteiten sterk verschilt, waardoor de gevoeligheid van de ontvangsten voor de conjuncturele schommelingen toch kan verschillen.

De vennootschapsbelastingen, die het meest gevoelig zijn voor conjuncturele evoluties, worden integraal geïnd door de federale overheid. Dit kan een indicatie zijn dat de federale ontvangsten meer gevoelig zijn voor conjuncturele schommelingen dan de ontvangsten van entiteit II.

Eenzelfde bemerking geldt voor de personenbelasting. Hoewel een deel van de personenbelasting overgeheveld wordt naar de gewesten, blijft deze belastinggroep toch in belangrijke mate een federale belasting.

Het tegengestelde doet zich voor bij de sociale bijdragen, waarvan de gevoeligheid kleiner is dan 1.

Het is niet op het eerste gezicht duidelijk of de verschillende ontvangstenkorven tot gevolg hebben dat de ontvangsten van alle entiteiten min of meer gelijkaardig is, maar dit moet in ieder geval verder onderzocht worden en kan niet a priori aangenomen worden voor een definitieve regeling. In de mate dat de verschillen beperkt blijken of er methodologische problemen rijzen om dit coherent uit te werken in een geconsolideerde benadering, kan de voorlopige methode van de HRF op dat punt wel behouden blijven.

Een tweede bemerking betreft de federale dotaties aan de gemeenschappen en gewesten. Ook na de staatshervorming zullen de gemeenschappen en gewesten nog in belangrijke mate gefinancierd worden door federale dotaties. Aangezien het gaat om interne stromen, wordt dit niet meegenomen om de gevoeligheid van het Belgische saldo voor de conjunctuur te ramen. Maar de gevoeligheid van de saldi van zowel entiteit I als entiteit II wordt hierdoor wel in belangrijke beïnvloed.

De Europese methode veronderstelt dat enkel de werkloosheidsuitgaven gevoelig zijn voor conjuncturele schommelingen. Aangezien de werkloosheidsuitgaven slechts een relatief beperkte uitgavencategorie vormen, worden de overheidsuitgaven geacht relatief inelastisch te zijn tov de conjuncturele schommelingen.

De dotaties van de federale overheid aan de gemeenschappen en gewesten hebben echter een elasticiteit van nagenoeg 1 tov de conjuncturele evoluties. Hiermee dient rekening gehouden te worden voor de raming van de gevoeligheid van het federale

saldo voor de conjuncturele schommelingen. Een negatieve evolutie van de output-gap met 1% zal de federale overdrachten voor nagenoeg 1% doen verminderen. Dit effect compenseert (deels?) de negatieve impact van de conjunctuur op de werkloosheidsuitgaven. Een verslechtering van de economie doet de werkloosheidsuitgaven toenemen maar vermindert de federale overdrachten. Dat betekent dat de federale uitgaven nog meer inelastisch zijn dan de Belgische uitgaven in zijn geheel.

De manier waarop hiervoor het best gecorrigeerd moet worden om coherent te blijven met de correctiefactor die voor België in zijn geheel van toepassing is, moet nog verder onderzocht worden. In de mate dat blijkt dat deze bijkomende correctie de methode van de HFR niet fundamenteel verbetert, kan echter ook hier de voorlopige methode verder gehanteerd worden.

Bijlage 2 Budgettair overzicht van nieuwe bevoegdheden

Een van de uitgangsprincipes van de staatshervorming was dat deze budgettair neutraal moest zijn. Dat betekent dat de nieuw overgehevelde middelen in de mate van het mogelijke moesten overeenstemmen met de uitgaven die in 2015 (en volgende jaren) nodig zullen zijn om de bevoegdheden verder uit te oefenen. Voor 2015 werd ernaar gestreefd om via het overgangsmechanisme te komen tot een volledige overeenstemming tussen nieuwe bevoegdheden en nieuwe middelen. Dit betekent echter niet dat de Vlaamse Gemeenschap gehouden is om deze nieuwe middelen per definitie aan te wenden voor de nieuwe bevoegdheden. Het universaliteitsprincipe van de begroting betekent dat de Vlaamse overheid autonoom kan bepalen hoe ze haar middelen besteedt.

In deze bijlage ontleden we de financieringswet om na te gaan welke uitgaven er voor elk gewest en elke gemeenschap nodig geacht werden om de nieuwe bevoegdheden uit te oefenen (behoefte) en welke financiering hiervoor voorzien wordt. Concreet doen we dat op basis van de bepalingen die het overgangsmechanisme bepalen samen te lezen met de bepalingen in de financieringswet over de nieuwe dotaties en middelen. Omwille van het principe van de budgettaire neutraliteit dat de onderhandelaars voor ogen hadden, wordt het verschil tussen geraamde behoeften voor de nieuwe bevoegdheden en de toegekende middelen integraal gecompenseerd door het overgangsmechanisme in 2015. Het overgangsmechanisme bestaat uit één bedrag voor elke entiteit, maar kan in theorie toegewezen worden aan de verschillende onderdelen van de nieuwe financieringswet en met name aan de nieuwe bevoegdheden.

In wat volgt vertrekken we in de mate van het mogelijke van de informatie die expliciet opgenomen is in de nieuwe financieringswet. Aangezien de link tussen bevoegdheden en dotaties niet altijd volledig af te leiden is uit de bepalingen van de financieringswet (wat ook niet belangrijk is omwille van het universaliteitsprincipe), is het soms nodig om bepaalde hypothesen naar voor te schuiven. Deze hypothesen zijn echter relatief beperkt. Wat de inflatie en bbp-groei betreft, nemen we de bepalingen over van de raming die de administratie bij de insteek voor de nieuwe regering maakte. Hoewel deze parameters sindsdien al werden aangepast, laat dit toe om de vergelijking te maken met de eigen raming van de administratie zonder dat dit vertekend wordt door de gewijzigde parameters. Bovendien zijn ook de huidige ramingen nog niet de definitieve parameters en zullen de effectieve bedragen nog kunnen wijzigen.

Achtereenvolgens overlopen we de volgende bevoegdheden:

- Gezinsbijslagen.
- Ouderenzorg.
- Gezondheidszorg.
- Fiscale uitgaven.
- Arbeidsmarktbeleid.
- Hybride dotatie gemeenschappen.

- Hybride dotatie gewesten.
- Justitiehuizen.

Hoewel dit niet de totaliteit dekt van de overgedragen bevoegdheden, gaat het wel om het gros ervan. Bovendien, en dat is de reden om de bespreking te beperken tot deze groepen, omvat het alle middelen die overgedragen worden in 2015. In 2016 zal er nog een nieuwe dotatie toegekend worden voor de ziekenhuisfinanciering, en in 2018 zal de laatste nieuwe dotatie overgeheveld worden, namelijk voor IUAP.

Een belangrijke kanttekening bij deze oefening is dat het louter om een technische en voorlopige analyse van de nieuwe financieringswet gaat om na te gaan welke logica de onderhandelaars van de financieringswet gevolgd hebben en hoe die vertaald werd in de financieringswet.

1. Gezinsbijslagen

Tabel 10 Geraamde behoeften en middelen volgens BFW voor gezinsbijslagen, in € mln

Gezinsbijslagen invalshoek behoeften			
	2013	2014	2015
basisbedrag	6.404		
inflatie		0,80%	1,30%
0-18		0,8%	0,8%
aangepast basisbedrag	6.404	6.507	6.647
aandeel Du Gem			0,67%
te verdelen bedrag			6.602
aandeel uitgaven VG			54,20%
geraamde uitgaven VG			3.578
Gezinsbijslagen invalshoek middelen			
aangepast basisgedrag			6.602
aandeel dotatie VG			55,34%
dotatie VG			3.653
overgangsmechanisme			-75

De bijzondere financieringswet (BFW) neemt als uitgangspunt dat er in 2013 voor € 6.404 mln uitgaven gebeurden voor de kinderbijslag (uitkeringen en werkingsmiddelen). In eerste instantie moet dat bedrag van 2013 vertaald worden naar een bedrag voor 2015 bij ongewijzigd beleid. De onderhandelaars namen hiervoor als hypothese dat de gezinsbijslagen bij ongewijzigd beleid evolueren aan de hand van inflatie en het aantal kinderen van 0 tot en met 18 jaar. Door de toepassing van deze parameters (waarbij we de ramingen gebruiken zoals ook opgenomen in de meerjarenraming van de administratie), bekomt men een uitgavenniveau van € 6.647 mln in 2015 voor de totaliteit van de gemeenschappen. Aangezien de financiering van de Duitstalige gemeenschap niet door de algemene financieringswet geregeld wordt, moet dit bedrag in eerste instantie verminderd worden met het aandeel van de Duitstalige gemeenschap, zijnde 0,67%. Dit geeft een totaal bedrag van € 6.602 mln voor de Vlaamse Gemeen-

schap, de Franse Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

In de financieringswet veronderstelt men dat 54,2% van deze uitgaven gebeuren voor de inwoners van de Vlaamse Gemeenschap. Dit kan men afleiden uit artikel 48/1, §1, 2^a van het overgangsmechanisme. Het overgangsmechanisme beoogt om aan elke deelentiteit de nodige middelen te geven om de bevoegdheden bij ongewijzigd beleid uit te oefenen. Het percentage dat opgenomen is in het overgangsmechanisme voor de gezinsbijslagen geeft dus aan dat dit het aandeel is van de uitgaven dat bij ongewijzigd beleid verondersteld worden te gebeuren in Vlaanderen. Dit betekent dat de financieringswet vertrekt van de hypothese dat Vlaanderen in 2015 een bedrag van € 3.578 mln nodig heeft om de gezinsbijslagen bij ongewijzigd beleid uit te betalen en de werkingskosten ervan te dekken.

Daar tegenover staat dat Vlaanderen 55,34% van de middelen krijgt. Dit percentage staat niet letterlijk in de financieringswet, maar is het aandeel van de 0 tot en met 18-jarigen in de Vlaamse Gemeenschap in 2015. Een toepassing van dit percentage op de geraamde uitgaven bij ongewijzigd beleid in 2015 betekent dat Vlaanderen hiervoor een dotatie zal ontvangen van € 3.653 mln in 2015.

Aangezien deze dotatie € 75 mln hoger is dan de geraamde behoeften bij ongewijzigd beleid, zal dit gecompenseerd worden door het overgangsmechanisme dat hierdoor € - 75 mln zal bedragen.

2. Ouderenzorg

Tabel 11 Geraamde behoeften en middelen volgens BFW voor ouderenzorg, in € mln

Ouderenzorg invalshoek behoeften			
	2013	2014	2015
basisbedrag	3.339		
inflatie		0,80%	1,30%
bbp/inw		0,65%	1,08%
80+		2,09%	1,85%
aangepast basisbedrag	3.339	3.459	3.607
aandeel Du Gem			0,65%
te verdelen bedrag			3.584
aandeel uitgaven VG			61,98%
geraamde uitgaven VG			2.221
Ouderenzorg invalshoek middelen			
aangepast basisgedrag			3.607
aandeel dotatie VG			61,29%
dotatie VG			2.197
overgangsmechanisme			25

Voor de bevoegdheden met betrekking tot de ouderenzorg vertrekt de financieringswet van eenzelfde stramien als de gezinsbijslagen.

Het basisbedrag in 2013 bedraagt € 3.339 mln. Dit betekent dat de uitgaven die overgeheveld worden naar de gemeenschappen in 2013 geraamd werden op dit bedrag. Bij ongewijzigd beleid veronderstelt de financieringswet dat dit bedrag moet aangepast worden aan inflatie, bbp per inwoner én de evolutie van de 80-plussers. Op basis van de gehanteerde ramingen voor die parameters bekomt men een raming van de uitgaven bij ongewijzigd beleid in 2015 van € 3.607 mln. Ook hier corrigeert de financieringswet voor het aandeel van de Duitstalige Gemeenschap dat via een andere wet geregeld wordt. De onderhandelaars van de financieringswet gingen er van uit dat van het overblijvende uitgavenbedrag (€ 3.584 mln) 61,98% gebeurt in de Vlaamse Gemeenschap (artikel 48/1, §1, 3° a). Op basis van deze hypothesen bekomt men tot een geraamd uitgavenbedrag voor 2015 van € 2.221 mln voor de Vlaamse Gemeenschap.

De Vlaamse dotatie wordt bepaald in functie van het aantal 80-plussers in Vlaanderen in 2015. Het aandeel ervan wordt momenteel geraamd op 61,29%, waardoor Vlaanderen aanspraak kan maken op een dotatie van € 2.197 mln. Aangezien de geraamde uitgaven bij ongewijzigd beleid € 25 mln hoger zijn dan de dotatie waarop Vlaanderen recht heeft, zal dit gecorrigeerd worden door het overgangsmechanisme.

3. Gezondheidszorg

Tabel 12 Geraamde behoeften en middelen volgens BFW voor gezondheidszorg, in € mln

	2015
geraamde uitgaven VG	506
dotatie VG	472
overgangsmechanisme	34

Voor de bevoegdheden in verband met de gezondheidszorg is de financieringswet zeer transparant en eenvoudig. Zowel de geraamde uitgaven bij ongewijzigd beleid (artikel 48/1, §1, 4° a) als de dotatie (art 47/8) worden voor 2015 nominaal opgenomen in de financieringswet. Hierbij maken we wel abstractie van de correctie die er nog kan gebeuren voor de gespecialiseerde geïsoleerde diensten voor revalidatie en behandeling waarvoor in alinea 2 van dat artikel een correctie voorzien wordt.

De Vlaamse uitgaven bij ongewijzigd beleid worden geraamd op € 506 mln. Er wordt een dotatie in 2015 voorzien van € 472 mln. Het verschil wordt gecompenseerd door een positief overgangsbedrag van € 34 mln.

4. Fiscale uitgaven

Voor fiscale uitgaven is de regeling van de financieringswet iets complexer. De financiering hiervan bestaat voor 40% uit de opcentiemen die Vlaanderen mag heffen en voor 60% uit een dotatie. We maken in Tabel 13 een onderscheid tussen de bijkomende middelen die Vlaanderen zal ontvangen via opcentiemen enerzijds en via een dotatie anderzijds.

Tabel 13 Geraamde behoeften en middelen volgens BFW voor fiscale uitgaven, in € mln

Fiscale uitgaven via dotatie invalshoek behoeften	
	2015
basisbedrag	3.048
aandel uitgaven VG	65,17%
geraamde uitgaven VG	1.986
Fiscale uitgaven via dotatie invalshoek middelen	
60% basisbedrag	1.829
aandeel dotatie VG	63,06%
dotatie VG	1.153
Fiscale uitgaven via opcentiemen, invalshoek middelen	
40% basisbedrag	1.219
aandeel opcentiemen	63,06%
opcentiemen voor Fisc. Uitg.	769
Totaal fiscale uitgaven, invalshoek middelen	
middelen VG	1.922
overgangsmechanisme	64

De financieringswet raamt de fiscale uitgaven voor 2015 (aanslagjaar 2015) op € 3.048 mln. In tegenstelling tot de bedragen die de financieringswet opneemt voor de andere bevoegdheden, gaat het hier om een voorlopige raming van het bedrag voor 2015. Tegen ten laatste 31 december 2016 zal het Rekenhof een definitief bedrag vaststellen op basis waarvan er vervolgens een correctie zal gebeuren. De reden hiervoor is dat de onzekerheid over de omvang van de werkelijke fiscale uitgaven in 2015 bij het opmaken van de financieringswet veel groter was dan voor de andere bevoegdheden. In eerste instantie omdat de precieze omvang van deze uitgaven in het verleden met een grotere vertraging beschikbaar zijn dan voor de andere bevoegdheden. De raming voor de fiscale uitgaven was dus noodgedwongen gebaseerd op oudere cijfers dan voor de andere bevoegdheden, waardoor het moeilijker was om een relevante raming voor 2015 te maken. Een bijkomende moeilijkheid was dat de groei van fiscale uitgaven voor de woonfiscaliteit, die het gros van deze uitgaven vormen, de voorbije jaren bijzonder moeilijk in te schatten was, waardoor het nog moeilijker was om een relevante raming te maken voor de geraamde fiscale uitgaven in 2015. Eerder dan op basis van de beschikbare gegevens reeds een definitief bedrag te bepalen voor 2015, werd er in de BFW voor gekozen om een voorlopig bedrag te nemen en dit achteraf te corrigeren.

Ook het aandeel van Vlaanderen in deze fiscale uitgaven is momenteel nog onzeker. Voorlopig hanteert de financieringswet hiervoor een verdeelsleutel van 65,17% voor Vlaanderen. Ook dit percentage zal aangepast worden op basis van de gegevens die het Rekenhof eind 2016 zal aanleveren.

Op basis van de voorlopige bedragen van de financieringswet kan men dus stellen dat de Vlaamse uitgaven voor fiscale uitgaven geraamd worden op € 1.986 mln.

Wat de middelen betreft, maken we een onderscheid tussen de dotatie die Vlaanderen ontvangt om 60% van deze uitgaven te financieren en de opcentiemen om 40% ervan te financieren.

Voor de berekening van de dotatie vertrekt de financieringswet van 60% van het basisbedrag, dus € 1.829 mln. De dotatie wordt verdeeld over de gewesten op basis van het aandeel van de federale personenbelasting die geïnd wordt in elk gewest. Voor deze parameter hanteren we 63,06%, het cijfer dat in de raming van de administratie ook gehanteerd wordt. De administratie geeft aan dat dit bedrag zou kunnen verminderen in de toekomst naar 62,76%. Een even redelijke hypothese, of eventueel zelfs een meer redelijke hypothese, zou dus kunnen zijn om vanaf 2015 dit iets lagere percentage te gebruiken. Aangezien het verschil beperkt blijft tot € 5 mln en omwille van de coherentie met de andere ramingen van de administratie hebben we er toch voor gekozen om het verdeelpercentage van 63,06% te gebruiken in de huidige analyse.

Bij dit verdeelpercentage kan Vlaanderen dus aanspraak maken op een dotatie van € 1.153 mln (indien het percentage van 62,76% gehanteerd wordt zou de dotatie € 1.148 mln bedragen).

Het percentage dat in de financieringswet opgenomen is voor de opcentiemen is zodanig bepaald dat 40% van de geraamde fiscale uitgaven in 2015 (€ 1.219 mln) gefinancierd kan worden met de opcentiemen (die niet enkel dienen voor de financiering van de fiscale uitgaven maar voornamelijk ter compensatie zijn voor het wegvallen van de gewestdotatie). De verdeling van de opcentiemen gebeurt op basis van het aandeel in de 'belasting Staat', wat een iets andere verdeling betekent dan de PB-sleutel die gehanteerd wordt voor de verdeling van de dotatie. De SERV beschikt momenteel echter niet over de nodige informatie om dit percentage te berekenen. De 'belasting Staat' is immers een nieuw begrip dat door de financieringswet geïntroduceerd werd. Wel is het zo dat dit percentage iets voordeliger zal zijn dan de PB-sleutel die gehanteerd zal worden voor de dotatie. Voor de berekening van de 'belasting Staat' wordt immers geen rekening gehouden met de fiscale uitgaven. Aangezien de fiscale uitgaven tot een grotere belastingvermindering leiden in Vlaanderen (65,17%, zie hiervoor bij de geraamde behoeften) dan het Vlaams aandeel in de belastingen, zal de 'belasting Staat' op een iets hoger percentage uitkomen dan de verdeelsleutel gehanteerd voor de dotatie. Bij gebreke aan voldoende informatie kan de SERV daarover momenteel geen betere hypothese maken dan de administratie. Daarom gaan we ook uit van hetzelfde percentage als voor de verdeling van de dotatie, 63,06%.

Via de opcentiemen zou er dan € 769 mln van de Vlaamse fiscale uitgaven gefinancierd worden.

In het totaal zou Vlaanderen hiervoor dus € 1.922 mln ontvangen, wat € 64 mln minder zou zijn dan de (voorlopig) geraamde behoeften. Dit verschil wordt gecompenseerd door het overgangsmechanisme.

In de mate dat de verdeelpercentages die we in deze raming gehanteerd hebben te hoog geraamd zijn, zullen de Vlaamse dotatie en/of opcentiemen verschillen. Afgezien van het feit dat dit verschil in ieder geval beperkt is, zal dit voor 2015 neutraal zijn, aangezien dit verschil volledig gecompenseerd wordt door het overgangsmechanisme. De voorlopige geraamde uitgaven van de Vlaamse Gemeenschap (€ 1.986 mln) werden voor 2015 vastgelegd. Indien de middelen die Vlaanderen krijgt voor de fiscale uitgaven verschillen van onze raming, zal dit enkel tot gevolg hebben dat er een ander

bedrag wordt gehanteerd voor het overgangsmechanisme om dit verschil te compenseren.

Op basis van de gegevens die het Rekenhof zal verzamelen tegen eind 2016 zal er dan een definitieve regeling getroffen worden. In de mate dat de fiscale uitgaven voor 2015 te hoog of te laag geschat waren, zal het basisbedrag ook aangepast worden naar beneden of naar boven. Dat zal inhouden dat er in 2017 of 2018 een éénmalige verrekening zal plaatsvinden voor alle gewesten waarbij hetgeen ze teveel ontvangen hebben door middel van de voorlopige regeling in één maal moet teruggegeven worden of waarbij ze éénmalig extra ontvangsten krijgen. Om de mogelijk nadelige gevolgen van deze éénmalige correctie op te vangen doet de SERV in het eerste hoofdstuk van dit advies een aantal suggesties.

5. Arbeidsmarkt

De aspecten van de financieringswet die betrekking hebben op de arbeidsmarktbevoegdheden zijn veruit het meest complex van alle nieuwe bevoegdheden. De hypothesen die de onderhandelaars van de financieringswet gehanteerd hebben voor de raming van de behoeften van de gewesten in 2015 zijn relatief eenvoudig af te leiden uit de nieuwe financieringswet. De manier waarop hiervoor nieuwe middelen zijn ingeschreven in de financieringswet is echter bijzonder complex. Het is momenteel ook niet duidelijk of de nieuwe financieringswet voor de nieuwe arbeidsmarktbevoegdheden voldoende middelen overhevelt om, indien we geen rekening houden met de saneringsinspanning, in 2015 te komen tot een budgettaire neutraliteit (nieuwe middelen inclusief overgangsmechanisme = geraamde behoeften bij ongewijzigd beleid). Met name voor de nieuwe bevoegdheden inzake mobiliteit ziet het er naar uit dat er een overlapping zou kunnen zijn. Beide bevoegdheden zouden moeten gefinancierd worden met de eigen inning van de verkeersboetes, terwijl het niet zeker is dat de verkeersboetes hiervoor zullen volstaan. In deze voorlopige analyse maken we hiervan echter abstractie en beperken we ons tot het uiteenrafelen van de bepalingen van de nieuwe financieringswet over de nieuwe arbeidsmarktbevoegdheden. Omwille van de complexiteit splitsen we dit op in verschillende delen. Achtereenvolgens gaan we in op de geraamde behoeften die verondersteld worden in de financieringswet, de nieuwe middelen en het overgangsmechanisme.

5.1. Geraamde behoeften arbeidsmarktbeleid

Tabel 14 Geraamde behoeften volgens BFW voor arbeidsmarktbeleid, in € mln

Arbeidsmarktbevoegdheden invalshoek behoeften in mln €			
basisbedrag excl. Gesco	3.953		
inflatie		0,80%	1,30%
bbp		1,40%	1,80%
aangepast basisbedrag excl Gesco	3.953	4.041	4.167
basisbedrag Gesco	483	483	483
Totaal geraamde uitgaven	4.436	4.523	4.650
aandeel VG			52,43%
geraamde uitgaven VG			2.438

De financieringswet vertrekt van de veronderstelling dat voor de nieuwe bevoegdheden inzake arbeidsmarktbeleid exclusief de trekkingsrechten die de gewesten ontvangen voor de tewerkstelling van de gesubsidieerde contractuelen (Gesco's) € 3.953 mln nodig was in 2013. Bij ongewijzigd beleid zouden deze uitgaven toenemen met inflatie en de reële bbp-evolutie, waardoor er in 2015 een bedrag van € 4.167 mln nodig zou zijn (parameters van nota budgettaire ruimte).

De bevoegdheid voor de tewerkstelling van Gesco's wordt ook overgeheveld, maar hiervoor ontvangen de gewesten momenteel reeds een dotatie van € 483 mln op jaarbasis¹². Deze dotatie is de voorgaande jaren niet aangepast aan inflatie of economische groei maar nominaal ongewijzigd gebleven. Het principe van budgettaire neutraliteit veronderstelt dan ook dat hiervoor in 2015 een uitgavenniveau verondersteld mag worden dat identiek is als in 2013.

Indien men beide bedragen optelt, bekomt men het totale bedrag dat volgens de onderhandelars van de nieuwe financieringswet nodig was om de nieuwe bevoegdheden in 2015 bij ongewijzigd beleid uit te oefenen: € 4.650 mln.

Op basis van het percentage dat is opgenomen in artikel 48/1, §2, 4° kan men afleiden dat het aandeel van Vlaanderen hierin 52,43% bedraagt. Dit betekent dat de financieringswet van de hypothese vertrekt dat Vlaanderen voor de uitoefening van de nieuwe arbeidsmarktbevoegdheden bij ongewijzigd beleid (inclusief trekkingsrechten Gesco's) in 2015 een bedrag nodig heeft van € 2.438 mln. Het definitieve bedrag kan nog wijzigen in functie van de effectieve evolutie van inflatie en bbp in 2014 en 2015.

5.2. Nieuwe middelen arbeidsmarktbeleid

De financiering van de nieuwe arbeidsmarktbevoegdheden verloopt via verschillende kanalen. Naast de dotatie voor de nieuwe arbeidsmarktbevoegdheden (artikel 35 nonies BFW), dient men ook een deel van de hybride dotatie van de gewesten (artikel 35 octies) en de verkeersboetes (artikel 2bis) mee in rekening te brengen om de som te

¹² Deze dotatie betreft enkel de trekkingsrechten voor de Gesco's. De RSZ- en RSZPPO-kortingen voor de Gesco's die ook overkomen naar de gewesten zijn opgenomen in het basisbedrag van € 4.167 mln.

doen kloppen. Enkel door deze drie financieringsbronnen samen te voegen bekomt men een bedrag dat de tegenhanger vormt van de geraamde behoeften in 2015.

■ Dotatie arbeidsmarktbeleid

Een eerste luik van de middelen die Vlaanderen ontvangt voor de nieuwe arbeidsmarktbevoegdheden bestaat uit de arbeidsmarktdotatie.

Tabel 15 Geraamde middelen volgens BFW voor arbeidsmarktbeleid, (luik arbeidsmarktdotatie), in € mln

Arbeidsmarktbevoegdheden via arbeidsmarktdotatie	
aangepast basisbedrag 2015 (excl. Gesco)	4.167
90% basisbedrag (excl. Gesco) (1a)	3.750
90% GESCO (1b)	434
middelen arbeidsmarktbevoegdheden (2= 1a + 1b)	4.185
vermindering andere financieringsbronnen (3)	708
saneringsinspanning gewesten (4)	831
nieuwe dotatie arbeidsmarktbevoegdheid (5 = 2-3-4)	2.645
aandeel dotatie VG	63,06%
dotatie arbeidsmarkt VG	1.668

Voor de berekening van de dotatie die Vlaanderen in 2015 zal ontvangen, vertrekt de financieringswet van het aangepast basisbedrag van de behoeften in 2015 (exclusief trekkingsrechten voor de Gesco's) voor alle gewesten (€ 4.167 mln). Daarvan wordt 90% overgeheveld naar de gewesten. Dit wordt vervolgens verhoogd met 90% van de huidige dotatie voor de trekkingsrechten voor de Gesco's (€ 434 mln = 90% van € 485 mln), zodat het basisbedrag voor de over te hevelen middelen (€ 4.185 mln) overeenkomt met 90% van de geraamde behoeften in 2015.

Van deze inperking van de middelen met 10% zullen de gewesten in 2015 geen negatieve impact ondervinden, aangezien dit verschil integraal gecompenseerd wordt door het overgangsmechanisme (zie verder). De volgende jaren zal dit wel een negatieve impact hebben op de gewestelijke middelen aangezien de compensatie van het overgangsmechanisme in een eerste fase nominaal constant blijft en vervolgens wordt afgebouwd.

Vooraleer de nieuwe dotatie voor het arbeidsmarktbeleid te kunnen berekenen, moeten er nog twee tussenstappen gebeuren.

Ten eerste bepaalt artikel 35 nonies, §2, 2° dat de globale dotatie (voor de drie gewesten) verminderd wordt met € 708 mln. De reden is dat de gewesten via andere financieringskanalen dit bedrag zullen ontvangen, met name de verkeersboetes en de hybride dotatie van de gewesten (zie het volgende onderdeel van dit punt).

Vervolgens wordt dit bedrag nog verminderd met € 831 mln als deel van de saneringsinspanning die van de gewesten gevraagd wordt. De totale inspanning die van de gewesten gevraagd wordt, wordt aldus verrekend door de dotatie voor de nieuwe arbeidsmarktbevoegdheden te verminderen. Zoals aangegeven in de inleiding van deze bijlage betekent dit niet dat de Vlaamse saneringsinspanning volledig moet gebeuren bij de nieuwe bevoegdheden voor arbeidsmarktbeleid. Het Vlaams Parlement heeft de volledige autonomie om deze saneringsinspanning op te vangen zoals ze verkiest.

Indien het basisbedrag aan 90% (€ 4.185 mln) verminderd wordt met het deel dat via andere financieringsbronnen wordt overgemaakt en met de saneringsinspanning, bekomt men een bedrag van € 2.645 mln dat aan de gewesten zal overgemaakt worden door middel van de nieuwe arbeidsmarktdotatie.

Deze dotatie zal over de gewesten verdeeld worden in functie van de federale personenbelasting gelokaliseerd in elk gewest. Het gaat om dezelfde verdeelsleutel als voor de dotatie voor fiscale uitgaven en ook hier vertrekken we dus van een toewijzing aan Vlaanderen van 63,06% (zij het dat het wellicht iets minder zal zijn, namelijk 62,76%).

Op basis van de hypothesen die we gehanteerd hebben (inflatie, economische groei en verdeelsleutel), zou Vlaanderen in 2015 een dotatie voor de arbeidsmarktbevoegdheden ontvangen van € 1.668 mln.

■ Verkeersboetes en hybride dotatie

Deze dotatie moet echter samengeteld worden met de middelen die Vlaanderen toegewezen krijgt omwille van de nieuwe ontvangsten voor de verkeersboetes enerzijds (artikel 2 bis) en door middel van de hybride dotatie van de gewesten anderzijds (een gedeelte van het bedrag vermeld in artikel 35 octies, §2, 2°, zie deel 6 van deze bijlage). Noch de financieringswet zelf, noch de toelichting bij de nieuwe financieringswet geven aan dat deze twee nieuwe financieringsbronnen verband houden met de arbeidsmarktbevoegdheden. Ook het bedrag van de restbevoegdheid dat impliciet gekoppeld is aan de vermindering van € 708 mln wordt nergens geëxpliciteerd.

Tabel 16 Geraamde middelen volgens BFW voor arbeidsmarktbeleid, (luik hybride dotatie gewesten en verkeersboetes), in € mln

	totaal	% VG	Bedrag
restdotatie	500	50,33%	252
verkeersboetes	208	72%	150

De hybride dotatie voor de gewesten bestaat uit drie onderdelen (artikel 35 octies, §1, 2^{de} lid, 1° tot en met 3°). Het tweede luik ervan bedraagt € 626 mln en we veronderstellen dat hiervan € 500 mln deel uitmaakt van de middelen die overgedragen worden voor arbeidsmarktbeleid. Vlaanderen ontvangt 50,33% van de hybride dotatie, we passen dan ook dat percentage toe om het Vlaams aandeel van de € 500 mln te ramen. Op basis van deze veronderstellingen zal Vlaanderen € 252 mln middelen ontvangen voor de nieuwe arbeidsmarktbevoegdheden.

Daarnaast mag Vlaanderen ingevolge het nieuwe artikel 2bis van de BFW zelf de verkeersboetes innen. Om het globale financiële plaatje te doen kloppen, gaan we er van uit dat deze geraamd kunnen worden op € 208 mln. Deze veronderstelling is gebaseerd op het feit dat de verkeersboetes ingevolge de budgettaire neutraliteit voldoende inkomsten moeten genereren om samen met het aandeel in de hybride dotatie overeen te komen met het negatieve bedrag van € 708 mln (artikel 35 nonies, §1, 2^{de} lid, 2°).

Het aandeel hiervan dat toekomt aan Vlaanderen is niet af te leiden uit de bepalingen van de financieringswet. Het zijn de effectieve inningen die zullen toekomen aan het Vlaams Gewest. We hanteren hiervoor een verdeelsleutel van 72%. De achterliggende redenering hierbij is gebaseerd op het overgangsmechanisme en de hypothese dat in 2015 Vlaanderen voldoende middelen moet krijgen om de bevoegdheden bij ongewijzigd beleid uit te oefenen (zie ook deel 5.3 van deze bijlage).

5.3. Overgangsmechanisme

Het overgangsmechanisme voor de arbeidsmarktbevoegdheden bestaat uit verschillende onderdelen. In eerste instantie voorziet het overgangsmechanisme een compensatie voor het feit dat er maar 90% van de middelen wordt toegekend. Dit verschil wordt integraal gecompenseerd.

Daarnaast wordt er ook een correctie voorzien voor de arbeidsmarktdotatie enerzijds en voor de hybride dotatie anderzijds. Het correctiemechanisme wordt voor deze twee onderdelen echter niet berekend door het verschil te nemen tussen de geraamde behoeften voor de nieuwe arbeidsmarktbevoegdheden (52,43%) en de toegekende middelen. Voor de arbeidsmarktdotatie wordt het overgangsbedrag bepaald door het verschil tussen het aandeel van Vlaanderen in de dotatie (63,06% volgens onze voorlopige raming) en 51,705%. Voor de hybride dotatie neemt men het verschil tussen het aandeel van de hybride dotatie dat Vlaanderen ontvangt (50,33%) en 49,35%. In beide gevallen gaat het om een lager percentage dan de geraamde behoeften (52,43%). De reden hiervoor is dat er voor de verkeersboetes geen overgangsmechanisme voorzien wordt, hoewel het aandeel hiervan dat Vlaanderen toegewezen krijgt aanzienlijk hoger is dan de geraamde behoeften.

Door voor de bepaling van het overgangsmechanisme een lager percentage te hantieren voor zowel de arbeidsmarktdotatie als de hybride dotatie, wordt er een compensatie geleverd voor het feit dat er geen overgangsbedrag bepaald wordt voor de verkeersboetes. Onze raming geeft aan dat het overgangsmechanisme voor de arbeidsmarktdotatie € 25 mln te laag is in hoofde van Vlaanderen en voor de hybride dotatie gaat het om € 16 mln. Gecombineerd geeft dit een verschil van € 41 mln.

Tabel 17 Theoretische en effectieve berekening van overgangsmechanisme voor arbeidsmarktbeleid, in mln €

	theoretisch	effectief	verschil
10% behoeften	244	244	0
arbeidsmarktdotatie excl Sanering	-369	-395	-25
hybride dotatie	11	-5	-15
verkeersboetes	-41	0	41
	-156	-156	0

Tabel 17 geeft voor elk van de onderdelen het theoretisch bedrag van het overgangsmechanisme (verschil tussen de geraamde behoeften aan 52,43% en de middelen die Vlaanderen ontvangt) en het effectief overgangsmechanisme (op basis van artikel 48/1 §2, 2°, 3° en 4°). Hieruit blijkt dat het theoretisch overgangsbedrag voor de nieuwe bevoegdheden in verband met arbeidsmarktbeleid volledig overeenkomt met het effectief toegekende overgangsbedrag, namelijk € 156 mln.

Op basis hiervan hebben we ook het aandeel van Vlaanderen in de verkeersboetes geraamd. Het Vlaams aandeel hierin bestaat uit 52,43% van € 208 mln (€ 109 mln) verhoogt met € 41 mln. Zo komt men aan € 150 mln of 72% van de verkeersboetes. Hoewel deze redenering niet geëxpliciteerd wordt in de BFW of de toelichting, is dit de logische conclusie die volgt uit het principe van de budgettaire neutraliteit in samenhang met de bepalingen van de BFW.

5.4. Samenvatting arbeidsmarktbeleid

Tabel 18 Geraamde Vlaamse behoeften en middelen volgens BFW voor arbeidsmarktbevoegdheden, in € mln

Geraamde behoeften VG	2.438
arbeidsmarktdotatie	1.668
hybride dotatie	252
verkeersboetes	150
overgangsmechanisme	-156
totaal Vlaamse middelen	1.914
pm saneringsinspanning	-524

De geraamde Vlaamse behoeften bedragen volgens de onderhandelaars van de financieringswet € 2.438 mln in 2015.

Daarvoor zal Vlaanderen een dotatie ontvangen van € 1.668 mln, dat met € 524 mln negatief beïnvloed is door de saneringsinspanning. Daarnaast zal € 252 mln van de hybride dotatie overgemaakt worden aan Vlaanderen voor arbeidsmarktbeleid en ramen we dat Vlaanderen € 150 mln verkeersboetes zal innen. Aangezien, abstractie makend van de saneringsinspanning, deze middelen € 156 mln hoger zouden zijn dan de geraamde behoeften, zal er nog een negatief overgangsbedrag van € 156 mln toegepast worden. In het totaal zal Vlaanderen dus € 1.914 mln ontvangen in functie van de arbeidsmarktbevoegdheden. Dit bedrag is € 524 mln lager dan de geraamde behoeften. Een laatste opmerking is dat het niet volledig gaat om extra middelen. De dotatie die Vlaanderen momenteel ontvangt voor de trekkingsrechten van de Gesco's (€ 261 mln) zal niet meer afzonderlijk toegekend worden. Deze dotatie is geïntegreerd in de nieuwe arbeidsmarktdotatie.

6. Hybride dotatie gewesten

De hybride dotatie voor de gewesten is de dotatie die bepaald wordt in artikel 35 ooties, §1, tweede lid 2° en 3°. Zoals reeds aangegeven bij de bespreking van de nieuwe middelen voor arbeidsmarktbeleid, vormt € 500 van deze middelen de tegenhanger voor de nieuwe arbeidsmarktbevoegdheden. Daarnaast gaat het om middelen die toegekend worden voor het grootstedenbeleid, het rampenfonds, het Belgisch Interventie en Substitutiebureau (BIRB) en een aantal andere kleinere bevoegdheden.

Tabel 19 Geraamde behoeften en middelen volgens BFW voor bevoegdheden in hybride gewestdotatie, in € mln

	2013	2014	2015
basisbedrag	631		
inflatie		0,80%	1,30%
bbp		1,40%	1,80%
aangepast basisbedrag	631	645	665
aandeel VG			49,35%
geraamde uitgaven VG			328
aandeel dotatie VG			50,33%
dotatie VG			335
overgangsmechanisme			-7
correctie grootstedenbeleid			-9
Vlaamse middelen			319

Het basisbedrag dat in de financieringswet is opgenomen voor 2013 (€ 631 mln) wordt aangepast aan inflatie en bbp om het basisbedrag voor 2015 te berekenen. Onze raming geeft aan dat het om € 665 mln zou gaan. Uit artikel 48/1 §2, 2° kunnen we afleiden dat deze uitgaven momenteel voor 49,35% gebeuren in hoofde van Vlaanderen. De geraamde Vlaamse uitgaven bedragen dus € 328 mln.

De middelen worden via de dotatie voor 50,33% toegekend aan Vlaanderen. Dat betekent dat Vlaanderen een dotatie zal ontvangen van € 335 mln in 2015 voor deze nieuwe bevoegdheden (inclusief het luik arbeidsmarktbeleid). Aangezien de dotatie € 7 mln hoger is dan de geraamde behoeften, zal er een negatief bedrag van € 7 mln meegeënen worden in het overgangsmechanisme.

Aangezien de federale overheid voor het grootstedenbeleid de komende jaren nog een aantal uitgaven moet doen omwille van eerder aangegaan verbintenissen, zal de dotatie in 2015 nog met € 9 mln verminderd worden.

In het totaal gaan we er van uit dat Vlaanderen in 2015 hiervoor € 319 mln zal ontvangen.

7. Hybride BTW-dotatie

De bestaande BTW-dotatie van de gemeenschappen neemt toe omwille van de toewijzing van nieuwe bevoegdheden aan de gemeenschappen. Het gaat om verschillende bevoegdheden waarvoor één bedrag is opgenomen als nieuw element van de BTW-dotatie. De nieuwe middelen zijn voornamelijk bedoeld voor de financiering van het fonds voor collectieve uitgaven en diensten (FCUD), de loopbaanonderbreking in het onderwijs, en jeugdbescherming. De bijkomende middelen die hiervoor toegekend worden zijn gegroepeerd als onderdeel van de BTW-dotatie die de gemeenschappen zullen ontvangen. Hoewel het dus gaat om een toename van een bestaande dotatie en niet om een aparte dotatie, benoemen we deze middelen als hybride gemeenschapsdotatie naar analogie met de hybride gewestdotatie.

Tabel 20 Geraamde behoeften en middelen volgens BFW voor bevoegdheden in hybride gemeenschapsdotatie, in € mln

Hybride dotatie Gemeenschap

basisbedrag 2015	159
aandeel uitgaven VG	63,49%
geraamde uitgaven VG	101
aandeel dotatie VG	56,5%
dotatie VG	90
overgangsmechanisme	11

Het basisbedrag voor 2015 dat opgenomen is in de financieringswet, bedraagt € 159 mln. Uit artikel 48/1 §1, 6° van de nieuwe financieringswet, kan men afleiden dat deze uitgaven voor 63,49% gebeuren voor de Vlaamse Gemeenschap. De geraamde Vlaamse behoeften bedragen dus € 101 mln volgens de financieringswet.

De dotatie die Vlaanderen hiervoor ontvangt, wordt bepaald door de leerlingenverdeel-sleutel, die 56,5% bedraagt. Vlaanderen zal voor deze nieuwe bevoegdheden dus een extra dotatie ontvangen van € 90 mln. Het verschil tussen de geraamde behoeften en de dotatie wordt gecompenseerd door het bedrag van het overgangsmechanisme te verhogen met € 11 mln.

Bijlage 3 Raming gewestbelastingen voor 2015

De raming van de gewestbelastingen 2015 bouwt verder op de werkwijze gehanteerd in de afgelopen jaren. We maken een onderscheid tussen de federaal geïnde en door VLABEL geïnde gewestbelastingen in 2014, aangezien de ramingsmethodes eveneens verschillen.

1. Federaal geïnde gewestbelastingen

De raming voor 2015 van de federaal geïnde gewestbelastingen vertrekt van de (geactualiseerde) raming van de gewestbelastingen voor 2014 door de federale overheid. De oorspronkelijke raming voor 2014BA1 lag in totaal € 85 mln lager, vooral door de aanpassing bij de successierechten (€ 60 mln).

De berekeningswijze voor deze ramingen is analoog aan deze in voorgaande jaren.

Voor de kleinere belastingen op spelen en weddenschappen en op automatische ontspanningstoestellen wordt een jaarlijkse groeivoet gehanteerd, aangezien deze ontvangsten in de loop van de tijd stabiel blijven. Op het federaal geïnde gedeelte van het Eurovignet wordt een historisch gemiddelde groeivoet toegepast. De evolutie van deze kleine belasting op federaal niveau is de afgelopen jaren zeer volatiel, maar het grootste gedeelte wordt door VLABEL geïnd.

De raming van de registratie-, schenkings- en successierechten is het meest conjunctuurgevoelig: de raming wordt jaarlijks afgeleid uit de groeicijfers in volume voor BBP (laatste jaren kwadratering, in jaren met sterke groei voordien meer dan kwadratering) en inflatie. Deze werkwijze is de afgelopen jaren een goede indicator gebleken, behalve in de jaren waar de reële groeicijfers van BBP en/of inflatie zeer dicht bij nul liggen, aangezien de indicator dan ook zeer dicht bij een nulgroei blijft, terwijl de groei van deze ontvangsten wel vermindert maar niet helemaal stilvalt. Bij de registratierechten wordt rekening gehouden met een éénmalig effect (Aquafin) in 2014 (€ 2,7 mln) dat zich niet meer in 2015 manifesteert. Er wordt bij de successierechten verondersteld dat het volume aan (zeer) grote nalatenschappen in de loop van de tijd stabiel blijft, en dus de evolutie over de jaren heen niet beïnvloedt. In totaal vertegenwoordigen deze gewestbelastingen in 2015 een geschatte ontvangst van net geen € 4,0 mld.

Voor de hypotheekrechten wordt een variant op bovenstaande benadering gehanteerd: de parameters zijn opnieuw de ramingen in volume voor BBP en inflatie van het Planbureau, maar de eerste parameter wordt niet meer gekwadrateerd.

- Een vergelijking van de resultaten voor de eerste vier maanden van 2014 met deze van 2013 leidt (met uitzondering van de schenkingsrechten) opnieuw tot de conclusie dat de federale raming aan de hoge kant lijkt te zijn. Bij de hypotheekrechten liggen de federale raming en Vlaamse indicator dicht bij elkaar, terwijl de realisaties in de eerste vier maanden van 2014 aanzienlijk achterblijven bij deze van 2013.

Tabel 21 brengt voor de belangrijkste belastingen de groeicijfers sinds 2010 in kaart, en vergelijkt deze met de raming van de Vlaamse overheid. Tevens worden de registraties voor de eerste vier maanden van 2014 en 2013 met elkaar vergeleken. Hoewel het om een derde van het jaartotaal gaat blijkt de afgelopen jaren dat de fluctuaties aan ontvangsten binnen eenzelfde jaar aanzienlijk kunnen zijn, zodat dit gegeven met de nodige voorzichtigheid dient geïnterpreteerd.

Uit deze cijfers komt naar voren dat de ramingen door de federale overheid voor 2014 eerder hoog lijken te zijn:

- De raming van de FOD voor 2014 ligt aanzienlijk boven de indicator van de Vlaamse overheid met uitzondering van de hypotheekrechten. De Vlaamse indicator onderschatte in de recente conjunctuurverslechtering de reële inkomsten (met uitzondering van de registratierechten), maar lijkt voor de overige jaren betrouwbaar.
- Een vergelijking van de resultaten voor de eerste vier maanden van 2014 met deze van 2013 leidt (met uitzondering van de schenkingsrechten) opnieuw tot de conclusie dat de federale raming aan de hoge kant lijkt te zijn. Bij de hypotheekrechten liggen de federale raming en Vlaamse indicator dicht bij elkaar, terwijl de realisaties in de eerste vier maanden van 2014 aanzienlijk achterblijven bij deze van 2013.

Tabel 21 Vlaanderen, 2010 tot 2015, registratie-, schenkings-, successie- en hypotheekrechten, realisaties, ramingen en vergelijking van januari tot april 2014 met januari tot april 2013, groeivoeten¹³

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
RR realisatie	13,46	10,64	1,57	0,09		
RR raming FOD FIN					5,00	
RR indicator voor raming VLA	13,94	11,63	2,43	1,51	3,54	4,77
RR 2014 jan/apr ivm 2013 jan/apr					0,76	
SR realisatie	18,51	10,77	11,19	7,01		
SR raming FOD FIN					11,86	
SR indicator voor raming VLA	19,00	9,54	2,43	1,51	3,54	4,77
SR 2014 jan/apr ivm 2013 jan/apr					10,39	
SUR realisatie	6,51	10,20	12,75	11,97		
SUR raming FOD FIN					9,36	
SUR indicator voor raming VLA	6,74	7,50	2,43	1,51	3,54	4,77
SUR 2014 jan/apr ivm 2013 jan/apr					-13,95	
HR realisatie	1,83	-2,01	2,94	-1,05		
HR raming FOD FIN					2,73	
HR indicator voor raming VLA	4,13	3,32	3,05	2,53	2,51	2,82
HR 2014 jan/apr ivm 2013 jan/apr					-16,48	

¹³ Er wordt abstractie gemaakt van de ESR-correctie voor de hypotheek-, schenkings- en registratierechten (verschuiving met één maand tussen federale en regionale registratie) en de successierechten (verschuiving met twee maanden). De groeivoeten worden berekend op totaalcijfers zonder uitzuivering van éénmalige factoren. De indicator voor 2010 en 2011 verschilt, aangezien in jaren met een sterke groei het BBP-groeicijfer niet tot factor 2 (kwadraat) maar tot factor 4, 5 of 7 verhoogd wordt.

Gegeven het bovenstaande is het te begrijpen dat de groeivoet voor de som van federaal geïnde gewestbelastingen in 2015 onder de groeivoet voor 2014 ligt, aangezien deze laatste gebaseerd is op ramingen door de FOD Financiën. Dit zou men niet verwachten op basis van de recente conjunctuurverwachtingen, die uitgaan van een lichte verbetering in 2015 tegenover 2014. Bij de opmaak van de begroting 2015 is dus uitgegaan van een ontvangstenpatroon dat aansluit bij de ontwikkeling in voorgaande jaren, eerder dan het doortrekken van tendensen in de recente federale ramingen.

In 2010 en 2011 is gekozen voor een hogere factor dan kwadratering van het BBP-cijfer in de Vlaamse indicator, om de impact van de aantrekkende groei op vooral de registratie- en schenkingsrechten goed in te schatten. Dergelijke verhoging is niet toegepast voor de raming 2015. Dit is voor de SERV een aanvaardbare inschatting, aangezien uit de voorlopige registraties in 2014 blijkt dat de heropleving nog niet in de cijfers tot uiting komt. Daarnaast ervaart de gemiddelde Vlaming vandaag meer moeilijkheden dan voorheen bij het toekennen van woonkredieten, terwijl ook de mogelijke hervorming van de woonbonus in de nabije toekomst een zekere rol kan spelen. Ook deze factoren leiden tot een voorzichtige inschatting van deze ontvangsten via deze gewestbelastingen.

De raming van ontvangsten via federaal geïnde gewestbelastingen lijkt dus *betrouwbaar* en *realistisch*.

De meest recente parameters van het Planbureau (einde mei 2014 tegenover maart 2014 voor parameters gehanteerd in de raming van de Vlaamse Regering) verschillen niet qua groei van het BBP (1,4% in 2014 en 1,8% in 2015) en zeer licht qua inflatie (0,7% in 2014 en 1,1% in 2015, licht neerwaarts bijgesteld). We gaan niet in op de impact van de gewijzigde inflatieparameter op de ramingen van te ontvangen gewestbelastingen.

2. Door VLABEL geïnde gewestbelastingen

De ramingen van de gewestbelastingen geïnd door VLABEL vertrekken van de registraties in 2013, en extrapoleren de laatst beschikbare gegevens over onwaardigen en wanbetalers:

- Voor de raming van de onroerende voorheffing in 2015 wordt uitgegaan van een jaarlijkse autonome groei t.o.v. de inkohieringen 2013 aangevuld met de inflatieparameter. Tevens wordt verondersteld dat de nalatigheidsintresten van 2013 nominaal constant blijven, en dat het aandeel van de onwaarde (ingewilligde bezwaarschriften, oninbare belastingen) en de nalatigheid ten opzichte van de totale inkohiering constant blijven.
- Ook voor de belasting op inverkeerstelling wordt vertrokken van de inkohieringen in 2013 aangevuld met de inflatieparameter voor 2015, en wordt rekening gehouden met onwaarde en wanbetalers. Aangezien het volume aan dossiers in de eerste jaarhelft verschilt van deze in de tweede jaarhelft, wordt een aangepaste inflatieparameter per jaarhelft gehanteerd. In het verleden werd rekening gehouden met een klein verschil tussen het vergroeningseffect (lagere BIV voor milieu-

vriendelijke wagens) en de autonome groei van het wagenpark (volume-effect): voor 2015 wordt verondersteld dat deze effecten elkaar in evenwicht houden.

- De raming van de verkeersbelasting vertrekt van de voorlopige raming voor 2014 aangevuld met een volume-effect (groei wagenpark) gecompenseerd door een toename van het aantal milieuvriendelijke wagens die een lagere verkeersbelasting verschuldigd zijn. De onwaarde (niet-geïnde verkeersbelasting) en boetes voor 2013 worden nominaal constant gehouden, wat eveneens geldt voor het kleine bedrag geïnd voor wagens rijdend op LPG.
- De raming voor de ontvangsten via het Eurovignet is gebaseerd op de netto ontvangsten gerealiseerd in 2013 inclusief boetes en na aftrek van onwaarde en wanbetalers. Op basis van voorgaande jaren wordt een jaarlijkse gemiddelde groei geraamd, waarbij de andere beïnvloedende factoren constant verondersteld worden.
- De in de steigers staande kilometerheffing voor vrachtwagens heeft nog geen impact op de ontvangsten in 2015.

De totale raming aan gewestbelastingen geïnd door VLABEL ligt minder dan € 5 mln boven het resultaat voor 2013. Dit komt vooral door de herziene raming voor 2014, die € 8 mln lager uitkomt dan de realisatie in 2013. De hoofdoorzaak hiervoor lijkt te zijn dat de geregistreerde maandinkomsten in de eerste maanden van 2014 lager uitvallen dan deze in het voorgaande jaar. In deze belastinginkomsten komt de aarzelende conjunctuurontwikkeling tot uiting: zowel de aankoop van auto's als huizen lijkt door de gemiddelde Vlaming voorlopig uitgesteld te worden.

Bij de verkeersbelasting liggen de bruto ontvangsten in 2014 voorlopig 2,5% onder deze van dezelfde periode in 2013. De aangepaste raming voor 2014 verwacht op het einde van het jaar een minderinkomst van € 6,4 mln tegenover 2013. Door toepassing van de parameters inflatie en BBP ontstaan voor 2015 bijna identieke ontvangsten als deze in 2013. Zie Tabel 22.

Tabel 22 Vlaanderen, verkeersbelastingen, realisatie 2012 tot raming 2015, in € mln¹⁴

	2012	2012	2013	2013	2014	2014	2015
	jan /	jan /	jan /	jan /	jan /	jan /	jan /
	mei	dec	mei	dec	mei	dec,	dec,
						raming	raming
VB vastgestelde rechten	466,8	1.073,5	476,3	1.092,7	479,2		
VB vastgestelde rechten, in % van vorig jaar			102,0%	101,8%	100,6%		
VB ontvangsten	383,4	974,7	398,4	1.000,1	388,4		
VB ontvangsten, in % van vorig jaar			103,9%	102,6%	97,5%		
VB netto ontvangsten (begroting)				985,8		979,1	986,5

¹⁴ Tussen de geregistreerde ontvangen door VLABEL en de ontvangsten opgenomen in de begroting is er een klein verschil veroorzaakt door werkingskosten, boetes, inningen na datum en dergelijke meer.

Tabel 23 Vlaanderen, belasting op inverkeerstelling, realisatie 2012 tot raming 2015, in € mln

	2012	2012	2013	2013	2014	2014	2015
	jan / mei	jan / dec	jan / mei	jan / dec	jan / mei	jan / dec, raming	jan / dec, raming
BIV vastgestelde rechten	101,9	220,9	93,2	208,4	92,0		
BIV vastgestelde rechten, in % van vorig jaar			91,5%	94,4%	98,7%		
BIV ontvangsten	97,0	220,8	86,0	208,0	82,0		
BIV ontvangsten, in % van vorig jaar			88,7%	94,2%	95,3%		
BIV netto ontvangsten (begroting)				201,8		200,8	202,0

Tabel 24 Vlaanderen, ontvangsten Eurovignet via VLABEL, realisatie 2012 tot raming 2015, in € mln

	2012	2012	2013	2013	2014	2014	2015
	jan / mei	jan / dec	jan / mei	jan / dec	jan / mei	jan / dec, raming	jan / dec, raming
EV vastgestelde rechten	30,9	69,7	28,4	68,9	30,6		
EV vastgestelde rechten, in % van vorig jaar			91,9%	99,0%	107,7%		
EV ontvangsten	25,1	52,7	24,1	51,6	25,0		
EV ontvangsten, in % van vorig jaar			96,0%	97,9%	103,6%		
EV netto ontvangsten (begroting)				52,3		52,7	53,4

Tabel 25 Vlaanderen, onroerende voorheffing, realisatie 2012 tot raming 2015, in € mln

	2012	2012	2013	2013	2014	2014	2015
	jan / mei	jan / dec	jan / mei	jan / dec	jan / mei	jan / dec, raming	jan / dec, raming
EV vastgestelde rechten	26,6	94,6	35,2	99,0	26,1		
EV vastgestelde rechten, in % van vorig jaar			132,5%	104,6%	74,0%		
EV ontvangsten	10,1	101,1	8,8	104,3	7,8		
EV ontvangsten, in % van vorig jaar			87,0%	103,2%	88,0%		
EV netto ontvangsten (begroting)				103,8		103,2	106,0

Bij de belasting op inverkeerstelling liggen de ontvangsten in de eerste maanden van 2014 eveneens een kleine 5 % lager dan in 2013. Dit geldt echter niet voor de kleinere ontvangsten via het Eurovignet. De ramingen voor 2014 en 2015 volgen de resultaten van voorgaande jaren. Zie Tabel 23 en Tabel 24.

Voor de ontvangsten via de onroerende voorheffing liggen de voorlopige ontvangsten in 2014 lager dan deze in 2013, wat zich ook in het jaarresultaat zou vertalen. Ook hier volgen de ramingen voor 2014 en 2015 de resultaten van voorgaande jaren. Zie Tabel 25.

De raming van ontvangsten via gewestbelastingen geïnd door VLABEL lijkt dus *betrouwbaar* en *realistisch*. Gegeven de in de tijd beperkte ervaring van VLABEL voor de door haar geïnde gewestbelastingen (zeker in vergelijking met de federale inning¹⁵) mag aangenomen worden dat in de toekomst meer precieze ramingen mogelijk worden, en is het hanteren van eerder voorzichtige groeihypotheses vandaag verdedigbaar.

Het heeft zoals hoger weinig zin om de impact van de licht geactualiseerde inflatieparameter op de inkomsten via deze gewestbelastingen voor 2015 na te gaan.

¹⁵ Met uitzondering van de onroerende voorheffing, die sinds 1999 door VLABEL geïnd wordt.

Referentielijst

HRF Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid, maart 2014, Advies begrotingstraject ter voorbereiding van het stabiliteitsprogramma 2014-2017

SERV, 14.05.2014, Evaluatie begrotingsbeleid in de afgelopen legislatuur, Brussel: SERV

Vlaamse overheid, mei 2014, Nota budgettaire ruimte 2014-2019

Lijst met tabellen

Tabel 1	Vlaanderen, netto beleidsruimte 2014 tot 2019, in € mln	10
Tabel 2	Uitgavenraming nieuwe Vlaamse bevoegdheden bij ongewijzigd beleid; raming administratie versus hypothese financieringswet in mln	23
Tabel 3	Geraamde ontvangstendynamiek bij ongewijzigd beleid in 2015 (gecorrigeerd voor de nieuwe bevoegdheden), in € mln	26
Tabel 4	Berekening 'normale' onderbenutting 2011-2013.....	31
Tabel 5	Geraamde output gap voor 2013-2015 in stabiliteitsprogramma	34
Tabel 6	Conjunctuureffect op Belgisch begrotingsaldo in stabiliteitsprogramma ..	38
Tabel 7	Van saldo bij constant beleid naar begrotingsdoelstelling stabiliteitsprogramma 2013-2015.....	38
Tabel 8	Impact van negatieve conjuncturele evolutie op toelaatbare tekort	40
Tabel 9	Impact van groeivertraging op begrotingsdoelstellingen van de Belgische entiteiten, in % bbp.....	41
Tabel 10	Geraamde behoeften en middelen volgens BFW voor gezinsbijslagen, in € mln.....	46
Tabel 11	Geraamde behoeften en middelen volgens BFW voor ouderenzorg, in € mln	47
Tabel 12	Geraamde behoeften en middelen volgens BFW voor gezondheidszorg, in € mln	48
Tabel 13	Geraamde behoeften en middelen volgens BFW voor fiscale uitgaven, in € mln.....	49
Tabel 14	Geraamde behoeften volgens BFW voor arbeidsmarktbeleid, in € mln	52
Tabel 15	Geraamde middelen volgens BFW voor arbeidsmarktbeleid, (luik arbeidsmarktdotatie), in € mln.....	53
Tabel 16	Geraamde middelen volgens BFW voor arbeidsmarktbeleid, (luik hybride dotatie gewesten en verkeersboetes), in € mln	54
Tabel 17	Theoretische en effectieve berekening van overgangsmechanisme voor arbeidsmarktbeleid, in mln €.....	55
Tabel 18	Geraamde Vlaamse behoeften en middelen volgens BFW voor arbeidsmarktbevoegdheden, in € mln	56
Tabel 19	Geraamde behoeften en middelen volgens BFW voor bevoegdheden in hybride gewestdotatie, in € mln.....	57
Tabel 20	Geraamde behoeften en middelen volgens BFW voor bevoegdheden in hybride gemeenschapsdotatie, in € mln	58
Tabel 21	Vlaanderen, 2010 tot 2015, registratie-, schenkings-, successie- en hypotheekrechten, realisaties, ramingen en vergelijking van januari tot april 2014 met januari tot april 2013, groeivoeten	60

Tabel 22	Vlaanderen, verkeersbelastingen, realisatie 2012 tot raming 2015, in € mln	62
Tabel 23	Vlaanderen, belasting op inverkeerstelling, realisatie 2012 tot raming 2015, in € mln	63
Tabel 24	Vlaanderen, ontvangsten Eurovignet via VLABEL, realisatie 2012 tot raming 2015, in € mln	63
Tabel 25	Vlaanderen, onroerende voorheffing, realisatie 2012 tot raming 2015, in € mln.....	63