

Een overzicht van de overheidsfinanciën in Vlaanderen¹

1. Terugblik: het vorderingensaldo van de Vlaamse Gemeenschap

Zoals uit Tabel 1 en Figuur 1 blijkt, kent het vorderingensaldo van de Vlaamse Gemeenschap (VG) in de periode 2009-2016 een bewogen verloop, en wel om diverse redenen. Vooreerst zijn er de gevolgen van de financieel-economische crisis die tot tekorten hebben geleid in 2009 en 2010. Vervolgens was er de impact van de ESR2010 regels, van toepassing (ook retroactief) sinds de herfst van 2014 (zie sectie 1.1). Ten slotte was er het effect van de zesde staatshervorming met oa. een verschil in aanrekening door het INR en de HRF van de gewestelijke opcentiemen, een verschil dat vooral speelde in het eerste jaar van de zesde staatshervorming (zie sectie 1.2).

Tabel 1 vergelijkt het vorderingensaldo bij de eindejaarsrapportage (het laatste monitoringrapport) met het gerealiseerde vorderingensaldo na implementatie van het verstrengd begrotingstoezicht. De afwijkingen ex post hebben grotendeels te maken met het verstrengd economisch toezicht. Die correcties hadden vooral voor de begrotingsjaren 2010 en 2013 (zie Tabel 2) een grote impact door de consolidatie binnen de begroting van de alternatieve financiering van de infrastructuur in de welzijnssector (VIPA). Vermits ESR 2010 pas operationeel is geworden in september 2014, is voor de begrotingsjaren 2015 en volgende wel ex ante rekening gehouden met de impact van de nieuwe ESR regels. Ook duidt Tabel 1 voor de jaren 2015 en 2016 de grootte van verschillen tussen de INR en de HRF benadering van de aanrekening van de gewestelijke opcentiemen. Voor de VG bedraagt dat verschil respectievelijk -2.828,5 mio en -131 miljoen euro (zie Tabel 3).

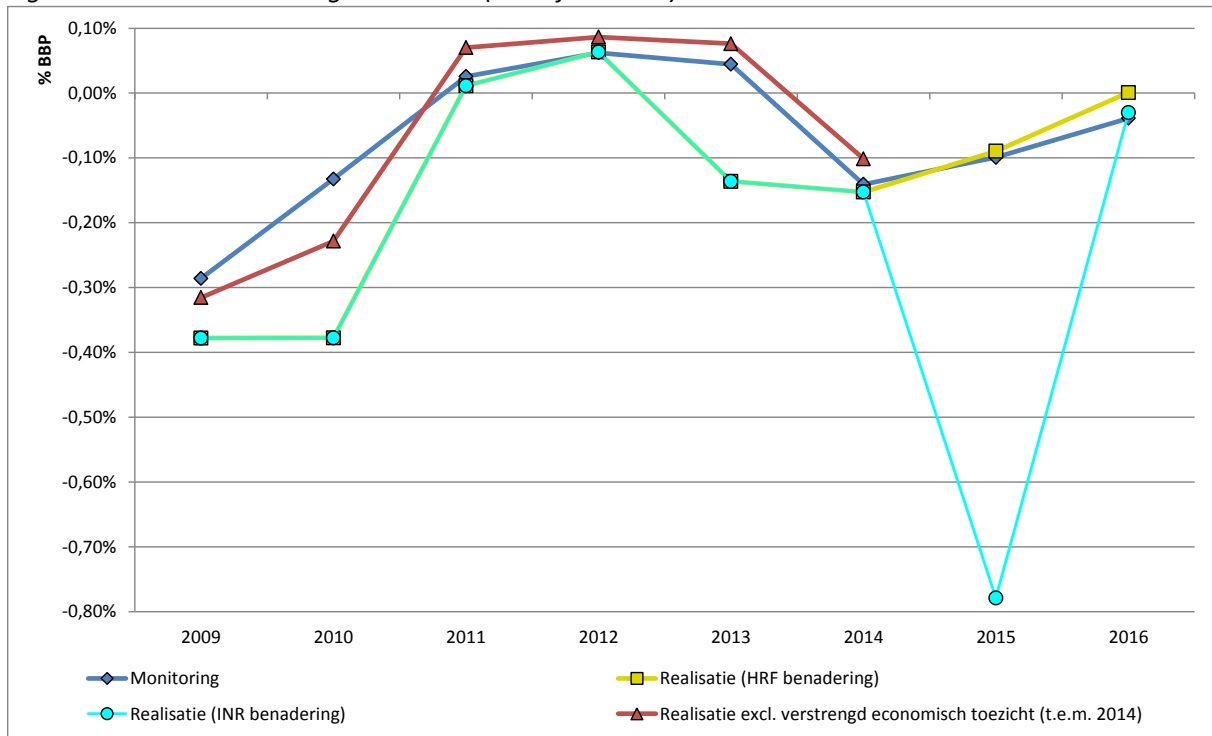
Tabel 1 Overzicht vorderingensaldo VG (in miljoen euro)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Monitoring	-997	-484	96,9	240,9	174,6	-563,4	-407	-164,7
Realisatie (INR benadering)	-1.318	-1.378,4	43,1	245,6	-534,1	-611,4	-3.196,2	-127,5
Realisatie (HRF benadering)	-1.318	-1.378,4	43,1	245,6	-534,1	-611,4	-367,7	3,6
Realisatie excl verstrengd economisch toezicht	-1.100	-834,2	266,2	335,2	298,6	-406,0		

Bron: INR, dep FB

¹ De cijfers beschikbaar per 23 november 2017 werden in de tekst verwerkt.

Figuur 1 Overzicht vorderingensaldo VG (in miljoen euro)



Bron: dep FB

1.1 De impact van het verstrengd economisch begrotingstoezicht

Naar aanleiding van de implementatie van het ESR2010 en het bijhorende verstrengd economisch begrotingstoezicht in september 2014 werden de door de Vlaamse overheid behaalde begrotingsresultaten van het (recente) verleden en de schuldpositie bijgesteld.

Vooreerst was er de aanzienlijke uitbreiding van de Vlaamse overheidsperimeter (m.n. welke entiteiten worden in de sector overheid ingedeeld?). Als gevolg van introductie van het begrip “financial captives²” worden de sociale huisvestingsactoren VMSW, VWF en de EKM’s voortaan tot de overheid gerekend en zijn hun schulden dus te consolideren met de Vlaamse overheid. Door die classificatie als “financial captive” is er een enorme impact op de geconsolideerde schuldpositie. Voorheen werd die schuld enkel gecatalogeerd als gewaarborgde schuld. Wel blijven er zoals vroeger vermarktbare activa gekoppeld aan die schuld. Als gevolg van die classificatie heeft de Vlaamse Regering vervolgens beslist om de schulden van het VWF en de VMSW niet langer te waarborgen maar hen rechtstreeks te financieren vanaf midden 2015, dat om de rentekosten te drukken³. Ook de consolidatie van BAM (+169 miljoen euro) en de consolidatie van hogescholen en universiteiten (+390 miljoen euro), ... , hadden een forse impact op de geconsolideerde schuldpositie.

² Er moet aan drie voorwaarden worden voldaan om als “financial captive” te worden gecatalogeerd: 1) gecontroleerd door de overheid ; 2) de meerderheid van de financiering (incl. gewaarborgde schuld) komt van de overheid ; 3) afhankelijk van de overheid.

³ Zie www.fin.vlaanderen.be, rationale van directe financiering voor meer detail.

Daarnaast werden in 2014 ook een aantal instellingen geherklasseerd door het INR in verband met het economisch overheidsinstrumentarium. Voorbeelden hiervan zijn PMV (en dochters), LRM (en dochters) en VPM. De invloed van deze herklassering op de geconsolideerde schuld was eerder beperkt.

Vervolgens zijn de regels t.o.v. PPS en alternatieve financieringssystemen verstrengd. Via *publiek-private samenwerking* (PPS) en *alternatieve financieringssystemen* (via het Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden (VIPA)) heeft de Vlaamse overheid een aantal investeringen gerealiseerd zonder dat die onmiddellijk op het vorderingensaldo wogen. Via jaarlijks te betalen beschikbaarheidsvergoedingen werden/worden investeringen, gefinancierd door een derde partij, terugbetaald. Dergelijke alternatieve financieringen moeten evenwel aan de Europese regels die mettertijd geëvolueerd zijn, voldoen om de investeringsuitgaven buiten het vorderingensaldo te houden. Zo moeten er voldoende risico's bij de private partner(s) worden gelegd. Concreet stipuleert ESR 2010, geïmplementeerd vanaf september 2014, dat de private partner het zogenaamde bouwrisico moet dragen alsook ofwel het beschikbaarheids- of het vraagrisico. De NBB beschrijft die risico's als volgt. Het "bouwrisico" slaat onder meer op de laattijdige (op)levering, het niet voldoen aan specifieke normen, meerkosten, technische gebreken. Het "beschikbaarheidsrisico" betreft het feit dat de partner niet in staat kan zijn het contractueel overeengekomen volume of kwaliteitsniveau te leveren of te voldoen aan de in de overeenkomst vermelde veiligheids- en certificatenormen van de overheid inzake de dienstverlening aan de eindgebruikers. Het "vraagrisico" heeft betrekking op de wijziging van de vraag (zwakker of sterker dan verwacht tijdens de ondertekening van de overeenkomst) voor zover die niet toe te schrijven is aan het gedrag of beheer van de privépartner. Indien het bouwrisico door de private partner wordt gedragen en die privé-partner ook ofwel het beschikbaarheids- of het vraagrisico voor zijn rekening neemt, worden de in het kader van de PPS aangegane schulden (verbintenissen) niet beschouwd als overheidsschuld. De activa van de PPS worden dan ook op de boeken van de private partij genomen. Wanneer de risico-overdracht door het INR of Eurostat als onvoldoende wordt beoordeeld, worden de activa van die PPS projecten beschouwd als activa van de overheid, wat leidt tot een verhoging van de investeringsuitgaven en van de geconsolideerde schuld⁴. Dat is bijvoorbeeld het geval geweest met de alternatieve financiering door het VIPA en de Design Build Maintenance Finance (DBFM) Scholen van Morgen. Daarom worden de investeringen in het kader van bv. de DBFM Scholen van Morgen beschouwd als overheidsactiva en wegen ze bijgevolg op het vorderingensaldo en de schuldpositie van de Vlaamse overheid. Boekhoudkundig gezien worden de activa van de DBFM uit de balans van de private partner gehaald en er vervangen door een financiële vordering op de overheid. In de overheidsboekhouding komt dat overeen met een geïmputeerde schuld (in casu een notionele schuld want er staan (nog) geen effectieve schuldtitels tegenover). Ook voor het alternatieve financieringssysteem voor de 'VIPA instellingen' heeft het INR in 2014 geoordeeld dat de overheid zich verbindt tot het betalen van het volledige toegezegde subsidiebedrag, ook al wordt die subsidie gespreid over 20 jaar uitbetaald. Het volledige kapitaalgedeelte van de subsidiebelofte moet dan ook in het jaar van de subsidiebelofte in de overheidsrekeningen worden opgenomen. Dat was het geval voor zowel projecten uit het verleden als projecten die op stapel stonden.

⁴ Indien dergelijke risicoanalyse niet tot een duidelijke conclusie leidt, zal het INR andere elementen bijkomend in ogenschouw nemen zoals de aard van de partners, het belang van de overheidsfinanciering, de weerslag van de overheidswaarborg of de bepalingen in verband met een definitieve toewijzing van de activa.

Gevolg van de nieuwe regels t.o.v. PPS en alternatieve financieringssystemen is dat quasi alle in vorige legislaturen geïnitieerde PPS-en alternatief gefinancierde investeringssubsidies versneld ESR-matig dienden te worden aangerekend. Hieruit volgt ook dat van de jaarlijkse beschikbaarheidsvergoeding die door de overheid aan de private partner wordt betaald en die een deel schuldaflossing, een deel interestbetalingen en een deel aankopen van diensten omvat, het deel schuldaflossing ESR matig niet langer aantikt, alleen kasmatig.

Gegeven de ESR consolidatie heeft de Vlaamse Regering beslist om de gewaarborgde financiering door een private marktpartij te vervangen door een goedkopere financiering door de Vlaamse overheid. De DBFM Scholen van Morgen wordt nu rechtstreeks door de Vlaamse overheid gefinancierd. De VO blijft wel nog de jaarlijkse DBFM toelagen aan de scholen betalen, toelagen die de scholen gebruiken om de jaarlijkse beschikbaarheidsvergoeding aan de DBFM Scholen van Morgen te betalen. Ook is gelet op de consolidatie van de nog uitstaande verplichtingen ten aanzien van de 'VIPA-instellingen' de alternatieve financiering van een resem VIPA instellingen stopgezet door de nog verschuldigde jaarlijkse kapitaalaflossingen in 1 keer uit te betalen (Zo is er in casu 491,1 miljoen euro in 2015 en 37,9 miljoen euro in 2016 uitbetaald).

Omwille van het feit dat de correcties als gevolg van het verstrengd economisch toezicht ook retro-actief werden doorgevoerd, is er niet enkel een impact op de begrotingsjaren 2014 en volgende, maar werd tevens het begrotingsresultaat van de voorbije (vijf) jaren bijgesteld.

Tabel 2 geeft een overzicht van de gevolgen van het verstrengd economisch toezicht op het vorderingensaldo van de Vlaamse overheid.

Tabel 2 Impact verstrengd economisch toezicht op vorderingensaldo (min betekent negatieve impact op vorderingensaldo)

(in miljoen euro)	REA 2010	REA 2011	REA 2012	REA 2013	REA 2014	REA 2015	REA 2016
BAM (vanaf 2012 rechtstreeks geconsolideerd)	-44,3	-5,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
PMV (vanaf 2014 rechtstreeks geconsolideerd)	-5,6	1,2	6,2	8,2	0,0	0,0	0,0
Universiteiten en Hogescholen	0,0	-19,7	9,9	27,7	47,3	78,5	74,0
PMV Re Vinci (vanaf 2014 rechtstreeks geconsolideerd)	-1,0	-0,2	-13,6	-0,6	0,0	0,0	0,0
Diestsepoort (rechtstreeks geconsolideerd vanaf 2013)	-54,2	1,0	1,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Lak Invest (vanaf 2014 rechtstreeks geconsolideerd)	0,0	-16,5	-6,7	0,8	0,0	0,0	0,0
Lijninvest (vanaf 2014 rechtstreeks geconsolideerd)	0,3	0,4	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0

FWO (vanaf 2014 rechtstreeks geconsolideerd)	0,0	0,0	0,0	3,5	0,0	0,0	0,0
Andere overheidseenheden die niet zijn opgenomen in de economische hergroepering	65,8	97,7	105,8	104,8	192,6	198,7	-3,4
Amoras	0,0	-70,0	2,6	3,7	0,0	0,0	0,0
Tijdstip aanrekening investeringsbijdragen VIPA	-440,6	-110,5	-125,0	-766,9	-283,0	-2,8	0,0
Overheidsactiva binnen het kader van Publiek-private samenwerkingsverband en (zoals Via-invest, Schoolinvest)	-64,9	-100,0	-129,2	-197,1	-248,7	-373,4	-552,3
Andere overheidseenheden die niet zijn opgenomen in de economische hergroepering	0,0	0,0	0,0	0,0	120,0	-3,9	0,0
Amoras	0,0	0,0	67,3	-45,9	-21,4	0,0	0,0
Tijdstip aanrekening investeringsbijdragen VIPA	0,0	0,0	0,0	28,4	0,0	0,0	-15,1
Overheidsactiva binnen het kader van Publiek-private samenwerkingsverband en	0,0	0,0	0,0	-8,7	-11,7	-13,3	0,0
Voorschot sluis Gent-Terneuzen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,6
Rapport Rekenhof juli 2014 (aanrekening subsidies aan de exploitanten van een openbaar waterdistributienetwerk)	0,0	0,0	-8,0	9,7	0,0	0,0	0,0
Rapport Rekenhof juli 2014 (aanrekening investeringen)	0,3	-0,8	-0,7	-0,5	-0,7	0,0	0,0
TOTAAL	-544,2	-223,1	-89,6	-832,8	-205,4	-116,2	-493,2

1.2 De intrede van de gewestelijke opcentiemen

Vanaf 2015 is de belangrijkste dotatie voor de Gewesten vervangen door een belasting op een belasting. De federale personenbelasting is gereduceerd om ruimte te maken voor gewestelijke opcentiemen. De gewestelijke opcentiemen zijn een belasting op een federale belasting. De ESR aanrekening gebeurt op het moment dat het verschuldigd bedrag wordt vastgesteld, met name wanneer de belasting wordt ingekohierd (versturen van aanslagbiljet). Vanaf het begrotingsjaar 2016 rekent het INR de ontvangsten uit de gewestelijke opcentiemen aan op basis van de methode van getransactionaliseerde kas. Omdat er na de inkohiering een betaaltermijn van 2 maanden is, moeten ook de kasinkomsten van januari en februari van begrotingsjaar t+1 worden aangerekend op het begrotingsjaar t⁵. 2015 was als startjaar van de invoering van de gewestelijke opcentiemen een onvolledig jaar omdat de inkohieringen van het aanslagjaar 2015 ten vroegste konden starten in juli 2015 en de inkohieringen sijpelen over in het volgende jaar. De bedragen die ESR matig op 2015 konden worden aangerekend, bestreken bijgevolg geen volledig jaar en hingen bovendien ook af van het inkohieringsritme bij de Fod Financiën. Dat was een eenmalig gebeuren omdat vanaf begrotingsjaar 2016 zowel de inkohieringen van het lopende aanslagjaar als die van de voorgaande aanslagjaren ESR matig worden aangerekend.

Voor 2015 bepaalde het INR de ESR ontvangsten van de gewestelijke opcentiemen dus op basis van de inkohieringen.

De aangiftes voor een aanslagjaar t (inkomsten t-1) moeten ingediend zijn bij de FOD Financiën eind juni van het (aanslag)jaar t (wat later voor tax on web of via een boekhoudkantoor). De inkohieringen starten in augustus van het (aanslag)jaar t en kunnen lopen tot en met juni van het volgend jaar (jaar t+1). Gerekend met 2 maanden betaaltermijn wordt het aanslagjaar t afgesloten eind augustus van het jaar t+1.

Het INR hanteert het principe van getransactionaliseerde kas voor de ESR aanrekening van de gewestelijke opcentiemen. Omdat er na de inkohiering (versturen van aanslagbiljet) een betaaltermijn van 2 maanden volgt, moeten ook de kasinkomsten van januari en februari van begrotingsjaar t+1 worden aangerekend op het begrotingsjaar t.

De cijfers van de FOD Financiën van de maanden januari en februari omvatten, naast de door de FOD Financiën effectief ontvangen saldobetalingen in januari en februari, ook de bedrijfsvoorheffing en voorafbetalingen van de inkohieringen die uitgestuurd zijn in de loop van de maanden januari en februari. Die bedrijfsvoorheffing en voorafbetalingen slaan dus niet op inkohieringen van de vorige maanden november en december die in januari worden betaald of vereffend. De aan een Gewest toegewezen bedrijfsvoorheffing en voorafbetalingen begrepen in de kohieren van de maanden januari en februari wijst het INR niet toe aan het vorige maar aan het huidige begrotingsjaar.

⁵ Zie 'Wegwijs in de bijzondere financieringswet: financiële middelenvoorziening voor Gemeenschappen en Gewesten na de zesde staatshervorming', <https://fin.login.kanooh.be/de-financi%C3%ABle-middelenvoorziening-voor-gemeenschappen-en-gewesten-na-de-zesde-staatshervorming>

De HRF daarentegen houdt rekening met de voorschotten zoals uitbetaald door de FOD FIN. Voor 2015 bedraagt het verschil tussen de twee benaderingen, de voorschottenbenadering en de ESR ontvangsten netto-opcentiemen (op basis van werkelijk ingekohierde bedragen, goed voor 4.259,4 mio in 2015) 4.592,3 mio (of 1,1% van het BBP) in 2015. In de cijfers van het INR verbeterden die 4.592,3 mio het vorderingensaldo van Entiteit I ten nadele van dat van Entiteit II. Op het niveau van de gezamenlijke overheid was dat dus een ESR neutrale operatie. Ook voor 2016 blijft de HRF oa. de voorschotten van de gewestelijke opcentiemen hanteren om het vorderingensaldo van de betrokken Gewesten te bepalen (zie verder).

Tabel 3 Impact HRF benadering op het vorderingensaldo (ivm vorderingensaldo INR benadering)

(in miljoen euro)	2015	2016
VG	2828,5	131,0
WG	1313,3	-312,0
BHG	450,5	-118,8
Totaal	4592,3	-299,7

Bron: INR

Voor het VG is concreet voor het AJ2015 (inkomsten 2014) door de FOD FIN 5.862.556.661,20 euro ingekohierd (toestand 30 september 2017). Hiervan is 5.839.721.658,20 euro geïnd wat neerkomt op een inningspercentage van 99,610%. Van die 5.862.556.661,20 is 5.408.249.554,94 euro ontvangen via de bedrijfsvoorheffing in 2014 en 431.472.103,26 euro via de afrekeningen op basis van de inkohiering (vanaf september 2015). Er wordt verwacht dat de komende maanden nog 5.000.000,00 euro kan ingekohierd en ontvangen worden voor AJ2015 waardoor de totale inningen 5.844.721.658,20 euro zullen bedragen en de totale afrekeningen 436.472.103,26 euro. Het bedrag van de bedrijfsvoorheffing (5.408.249.554,94 euro) wijzigt uiteraard niet meer.

In 2015 is 2.770.572.700,53 (van de 5.862.556.661,20 - toestand 30 september 2017) euro ingekohierd, waarvan 2.720.982.532,79 euro al voorgefinancierd via BV. In de periode september 2015-februari 2016 heeft de FOD FIN op basis van de in 2015 uitgestuurde inkohieringen mbt AJ2015 51.634.725,77 euro netto ontvangen waarvan 3.523.894,83 euro in de maanden januari en februari 2016.

Op basis van de getransactionaliseerde kas bedragen de ESR netto opcentiemen in 2015 2.772.617.258,56 euro. Het restant, 5.844.721.658,20 (prognose) minus 2.772.617.258,56, is, op 20.778.515,01 euro na, ESR matig op 2016 aan te rekenen⁶. De 20.778.515,01 euro is een ESR inkomst voor 2017.

De HRF hanteert de voorschotten van de FOD FIN om de hoogte van de gewestelijke opcentiemen voor het betrokken begrotingsjaar te bepalen. Voor het vorderingensaldo van de VG in 2015 betekent de HRF benadering een verbetering van 2.828,5 mio⁷.

We kunnen de ESR problematiek samen voor de gewestelijke opcentiemen van de VG als volgt schematisch samenvatten.

⁶ Komt neer op 3.051.325.884,63 euro.

⁷ 2.772,617 mio euro plus 2.828,5 mio euro geeft 5.601,138 mio euro, het bedrag aan voorschotten betaald door de FOD Fin in 2015.

Wat heeft de VG kasmatig van de FOD FIN ontvangen (euro)	In 2015	In 2016	In 2017	In 2018
M.b.t. AJ 2015	voorschotten (twaalfden) (aan 100%)	vanaf september 2016: maandelijkse afrekeningen (aan 99,30%)	maandelijkse afrekeningen (huidig innings% = 99,61%)	
	5.601.138.495,34	198.594.288,90	40.988.873,96	4.000.000
M.b.t. AJ 2016		voorschotten (twaalfden) (aan 98,72%)	vanaf september 2017: maandelijkse afrekeningen	maandelijkse afrekeningen
		5.687.406.141,77	165.183.885,35	40.988.873,96
Totaal	5.601.138.495,34	5.886.000.430,67	5.941.188.386,37	5.835.064.711,49

Kasmatig ontvangt de VG mbt AJ2015 5.844.721.658,20 euro gespreid over vier begrotingsjaren met de bulk in 2015.

Volgens getransacti-onaliseerde kas	In 2015	In 2016	In 2017	In 2018
M.b.t. AJ 2015	BV en voorafbetalingen in kohieren AJ 2015 tem december 2015	BV en voorafbetalingen in kohieren AJ 2015 van januari 2016 tem december 2016		
	2.720.982.532,79	2.687.267.022,15		
	+ ontvangen bedragen AJ 2015 tem februari 2016	+ ontvangen bedragen AJ 2015 van maart 2016 tem februari 2017	ontvangen bedragen AJ na februari 2017	
	51.634.725,76	364.058.862,48	20.778.515,01	
	Subtotaal AJ 2015	Subtotaal AJ 2015	Subtotaal AJ 2015	
	2.772.617.258,56	3.051.325.884,63	20.778.515,01	
M.b.t. AJ 2016		BV en voorafbetalingen in kohieren AJ 2016 van januari 2016 tem december 2016	BV en voorafbetalingen in kohieren AJ 2016 van januari 2017 tem december 2017	BV en voorafbetalingen in kohieren AJ 2016 van januari 2018 tem december 2018
		2.652.559.176,50	2.869.134.076,58	0,00
		+ ontvangen bedragen AJ 2016 van maart 2016 tem februari 2017	+ ontvangen bedragen AJ 2016 van maart 2017 tem februari 2018	+ ontvangen bedragen AJ 2016 van maart 2018 tem februari 2019
		75.291.723,80	279.815.409,15	20.778.515,01
		Subtotaal AJ 2016	Subtotaal AJ 2016	Subtotaal AJ 2016
		2.727.850.900,30	3.148.949.485,77	20.7778.515,01
Algemeen Totaal	2.772.617.258,55	5.779.176.784,93	NB	NB

Wat AJ2015 betreft, is er ESR matig 5.844.721.658,20 euro aangerekend, gespreid over 3 begrotingsjaren, waarvan het grootste aandeel in 2016.

Wat het begrotingsjaar 2016 betreft, is er ESR matig op basis van de transactionele kas 5.779.176.784,93 euro aangerekend (zie de rode bedragen in Tabel 19 en Tabel 20 van Bijlage 1⁸).

Voor de berekening van de ESR ontvangsten in het begrotingsjaar t hanteert de HRF een nominale definitie van de netto-opcentiemen: de som van de voorlopige twaalfden van het betrokken AJ t en de kasmatige afrekeningen / ontvangsten van het AJ t-1 tot en met februari van het AJ t+1. Wat het begrotingsjaar 2016 betreft, bedragen voor het Vlaamse Gewest de voorschotten (mbt AJ 2016) 5.687.406.141,77 euro. De kasmatige afrekeningen/ontvangsten mbt AJ 2015 worden berekend als het verschil tussen de totale ontvangsten in de periode aug/sept 2015-februari 2017 (waarbij de totale ontvangsten de voorgefinancierde bedragen alsook de netto-bedragen van de afrekeningen op basis van de incohieringen omvat), goed voor 5.823.943.143,19 euro (= de groene bedragen in Tabel 18 van Bijlage 1) en de voorschotten mbt AJ2015 in begrotingsjaar t, goed voor 5.601.138.495,34 euro. De HRF voegt dus dat verschil, gelijk aan 222.804.647,85, toe aan de voorschotten mbt AJ2016 om uit te komen op 5.910.210.789,62 euro ESR aanrekenbare ontvangsten voor 2016. 5.910.210.789,62 minus 5.779.176.784,93, wat de transactionele kasbenadering is van het INR, geeft 131.034.004,69, het verschil inzake het resultaat vorderingensaldo 2016 voor de VG tussen de INR en de HRF benadering.

1.3 De impact van de federale tax shift

De ESR problematiek is eerder een boekhoudkundige kwestie. Fundamenteel is de afhankelijkheid van de Gewesten (zoals ook voor de gemeenten het geval is) van het federale beleid inzake personenbelastingen. Zo voelen de Gewesten en de gemeenten bij ongewijzigde opcentiemen de effecten van de federale tax shift. Sinds de zesde staatshervorming worden de gemeentelijke aanvullende opcentiemen in de personenbelasting berekend op de som van de federale en de gewestelijke PB. Hierbij zijn de gewestelijke opcentiemen een percentage van de opbrengsten belasting staat. Vanaf aanslagjaar 2015 wordt de zogenaamde belasting staat⁹ verlaagd met een

⁸ 5.779.176.784,93 = 2.687.267.022,15 + 364.058.862,48 + 2.652.559.176,50 + 75.291.723,80

⁹ Voor de concrete berekening van de personenbelasting wordt eerst het belastbare inkomen bepaald. Dat is een exclusieve bevoegdheid van de federale wetgever. Het belastbare inkomen is de som van het gezamenlijk belastbaar inkomen en van de afzonderlijk belaste inkomsten. Van het belastbaar inkomen kunnen enkel nog betaalde onderhoudsuitkeringen worden afgetrokken. Alle andere aftrekken zijn omgevormd tot belastingverminderingen. De federale basisbelasting wordt berekend door het basisbarema toe te passen op het gezamenlijk belastbare inkomen en vervolgens de belasting op de belastingvrije som, de belastingvermindering voor pensioenen en vervangingsinkomsten en de belastingvermindering voor buitenlandse inkomsten worden afgetrokken. Het resultaat van die berekeningen is de zogenaamde hoofdsom. Merk dat die drie belastingverminderingen een exclusieve bevoegdheid van de federale overheid zijn. Tegen een unilaterale wijziging door de federale overheid kunnen de Gewesten geen belangenconflict invoeren, ook al heeft een wijziging in een van die belastingverminderingen een invloed op de ontvangsten uit de gewestelijke opcentiemen. De hoofdsom wordt vervolgens samengevoegd met de belasting berekend op de afzonderlijk belastbare inkomsten. Uit dat totaal worden de belasting op interesten, royalty's, dividenden, loten van effecten van leningen en als diverse inkomsten belaste meerwaarden op effecten en waarden afgezonderd. Dat geeft de zogenaamde belasting Staat. De belasting Staat wordt verminderd met de autonomiefactor om tot de gereduceerde belasting Staat te komen.

bepaald percentage zodat er ruimte vrijkomt voor de Gewesten om eigen opcentiemen te heffen op de gereduceerde belasting staat. Voor de aanslagjaren 2015, 2016 en 2017 ligt dat percentage –de zogenaamde autonomiefactor- vast op 25,99%, vanaf AJ2018 bedraagt de autonomiefactor 24,957%. In het Vlaamse Gewest bedraagt het tarief voor de gewestelijke opcentiemen 35,117% voor de aanslagjaren 2015 tem 2017. Op die manier werd belastingneutraliteit aan de belastingplichtige geboden (de gereduceerde belasting staat plus gewestelijke opcentiemen zijn gelijk aan de belasting staat voor toepassing van de autonomiefactor). Het tarief voor de gewestelijke opcentiemen zal in Vlaanderen vanaf AJ2018 33,257% bedragen en op die manier ook weer belastingneutraliteit garanderen.

De hoogte van de belasting staat wordt door de federale overheid beïnvloed. Het is immers de federale overheid die het belastbaar inkomen definieert. Zo wordt in de huidige federale regeling het belastbaar inkomen gecorrigeerd voor (forfaitaire/reële) beroepskosten. Vervolgens wordt de belasting staat berekend door de federale barema's toe te passen op het weerhouden belastbaar inkomen alsook indien van toepassing een aantal belastingverminderingen (zoals de belasting op de belastingvrije som, de belastingvermindering voor pensioenen en vervangingsinkomsten en de belastingvermindering voor buitenlandse inkomsten).

De federale tax shift schuift in de periode 2015-2020 de lasten weg van arbeid naar ecofiscaliteit, consumptie en niet-arbeidsgebonden inkomsten. Lagere lasten op arbeid omvatten zowel een luik koopkrachtverhoging (via ingrepen in de personenbelasting) als een luik competitiviteit (loonkostenverlaging). De belastingverlagingen voor werknemers zouden groter zijn dan de extra inkomsten uit ecofiscaliteit en BTW terwijl de belastingverlagingen voor werkgevers worden gefinancierd door de niet-arbeidsgebonden inkomsten en een efficiëntere overheid.

De forfaitaire beroepskosten zijn een eerste keer verhoogd in 2015 (AJ 2016, inkomens 2015) en stijgen nog verder in 2016 (AJ 2017) en 2018 (AJ 2019). Bovendien worden de tariefschijven voor de berekening van de personenbelasting aangepast vanaf AJ2017. Ook valt een van de schijven weg vanaf AJ2019 met een effect op de grenzen van andere tariefschijven. Zo komt men minder snel terecht in een inkomensschijf met een hoger belastingtarief. Ten slotte zal voor alle burgers vanaf aanslagjaar 2019 de belastingvrije som van het inkomen worden verhoogd.

De impact van de tax shift op de belasting staat, waarvan via de autonomiefactor de gevolgen voor een kwart door de Gewesten wordt gedragen, loopt geleidelijk op zoals blijkt uit de berekeningen van de NBB:

(in miljoen euro)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	cumulatief
Luik Koopkracht	883	2293	331	1675	1834	311	7327

Bron: NBB

2. VG versus andere overheden

2.1 Globaal overzicht

Het vorderingensaldo van de VG draagt bij tot het vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid: Entiteit I (federale overheid en sociale zekerheid) en Entiteit II (G&G en lokale overheden). De Europese Commissie formuleert de begrotingsdoelstellingen op het niveau van de gezamenlijke overheid.

Tabel 4 Overzicht vorderingensaldi diverse overheden (in miljoen euro)

	2013	2014	2015	2016
Entiteit 1	-10.392	-10.155	-4.715 (-9307,3)°	-11.515
G&G	-928	-1.431	-5.729 (-1.136,7)°	113
Lokale overheden	-990	-648	300	871
Totaal: gezamenlijke overheid	-12.310	-12.233	-10.145	-10.531
BBP	392.340	400.288	410.435	423.048

Bron: cijfers INR (toestand september 2017)

°: De HRF verdeelt voor 2015 4592,3 mio aan inkomsten opcentiemen die het INR toewijst aan de federale overheid, over de 3 Gewesten, zie Tabel 3.

Tabel 5 Overzicht vorderingensaldi diverse overheden (in % BBP)

	2013	2014	2015	2016	Vershil 2016-2013
Entiteit 1	-2,65%	-2,54%	-1,15% (-2,27%)°	-2,72%	-0,07 %punt
G&G	-0,24%	-0,36%	-1,40% (-0,28%)°	0,03%	0,27 %punt
Lokale overheden	-0,25%	-0,16%	0,07%	0,21%	0,46 %punt
Totaal: gezamenlijke overheid	-3,14%	-3,06%	-2,47%	-2,49%	0,65 %punt

De verbetering in het vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid is dankzij de lokale overheden en de G&G. Entiteit I zag zijn vorderingensaldo in de periode 2013-2016 verslechteren met 0,07 procentpunt van het BBP.

De situatie voor de lokale overheden oogt met een verbetering van het vorderingensaldo met 0,46 procentpunt van het BBP in de periode 2013-2016 mooi maar er schuilen wat addertjes onder het gras.

Zo liggen de fiscale ontvangsten uitzonderlijk hoog (+ 0,21 procentpunt BBP tov 2012). Dat heeft volgens Belfius weinig of niks te maken met een verbreding van de belastbare grondslag noch van een opmerkelijke verhoging van de gemeentelijke belastingtarieven maar veel met de overdracht van ontvangsten van de aanvullende personenbelasting die niet geïnd waren in 2015 als gevolg van de belangrijke fluctuaties van het inkohieringstempo. Die vaststelling is bevestigd door de stabiliteit van de ratio van de aanvullende PB, gecorrigeerd voor de weerslag van het inkohieringstempo in dezelfde periode alsook door de gemiddelde aanslagvoet van de gemeentelijke aanvullende PB die nagenoeg ongewijzigd bleef van 2015 tot 2016 (namelijk 7,5%). Bovendien voelen de gemeenten, net zoals de Gewesten de effecten van de tax shift.

Aan de uitgavenzijde zijn teruglopende investeringen het grote knipperlicht. Binnen de kapitaaluitgaven zijn bruto-investeringen in vaste activa teruggelopen van 0,97% van het BBP in 2013 naar 0,73% van het BBP in 2016. Ondanks de lage rentevoeten was het aandeel van de investeringen in de primaire uitgaven lager dan wat men in die fase van de electorale cyclus¹⁰ zou kunnen verwachten. Investerings lijken een budgettaire sluitpost te zijn geworden.

Wat de G&G betreft, is het relevant 2016 met 2014 te vergelijken. In 2016 is de recurrente bijdrage voor de sanering van de financiën van Entiteit I op kruissnelheid gekomen en 2015 is een bijzonder jaar omwille van de invoering van de gewestelijke opcentiemen in de PB.

De bijdrage in de sanering is voor de VG opgelopen van 0,19% van het BBP (760 miljoen euro) in 2015 tot 0,37% van het BBP (1548 miljoen euro) in 2016. De totale bijdrage van de gefedereerde entiteiten bedroeg in 2016 0,58% van het BBP.

Tabel 6 en Tabel 7 geven de evolutie van de vorderingensaldi in absolute bedragen zoals weerhouden door het resp het INR en de HRF.

Tabel 6 Overzicht vorderingensaldi G&G : concept INR

(in miljoen euro)	2013	2014	2015	2016
Vlaamse Gemeenschap	-534,1	-611,4	-3196,2	-127,5
Franse Gemeenschap	-199,5	-214,3	-263,3	-83,5
Waals Gewest	-309,9	-711,2	-1764,3	168,9
Brussels H. Gewest	186,2	207,3	-323,4	134,8
Duitstalige Gemeenschap	-82,4	-40,3	-131,8	-29,2
Gemeenschappelijke gemeenschapscommissie	-3,7	-13,7	-16,0	10,7
Franstalige Gemeenschapscommissie	4,7	12,3	7,3	29,3
Vlaamse Gemeenschapscommissie	-1,2	-23,8	10,0	2,1
Niet-verdeeld	11,6	-35,6	-51,7	7,0
Totaal	-928,4	-1430,7	-5729,4	112,7

Bron : INR, september 2017

¹⁰ In het verleden kwam de herneming van de investeringen dikwijls voor vanaf het derde boekjaar van de gemeentelijke bestuursperiode en bereikte die een piek van de lokale investeringsuitgaven (ongeveer 1% BBP) in het jaar dat aan verkiezingen vooraf gaat en in het jaar zelf van de verkiezingen. Deze keer wordt nog geen enkele herneming waargenomen in het vierde boekjaar van de gemeentelijke bestuursperiode 2013-2018.

Tabel 7 Overzicht vorderingensaldi G&G : concept HRF

(in miljoen euro)	2013	2014	2015	2016
Vlaamse Gemeenschap	-534,1	-611,4	-367,7	3,6
Franse Gemeenschap	-199,5	-214,3	-263,3	-83,5
Waals Gewest	-309,9	-711,2	-451,0	-143,0
Brussels H. Gewest	186,2	207,3	127,0	16,0
Duitstalige Gemeenschap	-82,4	-40,3	-131,8	-29,2
Gemeenschappelijke gemeenschapscommissie	-3,7	-13,7	-16,0	10,7
Franstalige Gemeenschapscommissie	4,7	12,3	7,3	29,3
Vlaamse Gemeenschapscommissie	-1,2	-23,8	10,0	2,1
Niet-verdeeld	11,6	-35,6	-51,7	7,0
Totaal	-928,4	-1430,7	-1137,2	-187,0

Bron : INR, september 2017

In de HFR benadering oogt de situatie van het WG plots veel somberder.

Tabel 8 geeft de vorderingensaldi in % van het BBP, waarbij we voor 2015 de cijfers van de HRF hebben genomen.

Tabel 8 Vorderingensaldo (in % van het BB)

	2013	2014	2015	2016
VG	-0,14	-0,15	-0,09	-0,03
WG	-0,05	-0,05	-0,06	-0,02
FG	-0,08	-0,18	-0,11	0,04
BHG	0,05	0,05	0,03	0,03

Bron: INR, HRF

Zo is voor de VG het (nominaal) vorderingensaldo met 0,11 procentpunt van het BBP verbeterd (van minus 0,14% in 2013 naar minus 0,03% van het BBP in 2016, ondanks een toename van de intrestlasten (+0,02%punt BBP) en het op kruissnelheid komen van de bijdrage tot de sanering van den financiën van Entiteit I.

De impact van de opstap in de bijdrage door de G&G tot de sanering van de financiën van Entiteit I is weerspiegeld in de evolutie van de overdrachten BFW.

Tabel 9 Overdrachten BFW (in % van het BBP)

	VG	WG	BHG	FG
2015	4%	0,66%	0,27%	2,18%
2016	3,86%	0,63%	0,25%	2,19%

Bron: HRF, juli 2017

In tegenstelling tot de Franse Gemeenschap zien Vlaanderen, het Waalse Gewest en Brussel hun dotaties (gefinancierd door voorafnames uit de PB of BTW) relatief dalen. Dat heeft te maken met bijkomende opstap in bijdrage sanering financiën Entiteit I.

Wat de andere dotaties betreft, zien het WG en BHG volgens de berekeningen van de HRF¹¹ hun budgettaire overdrachten relatief stijgen in 2016 terwijl die voor VG en de FG relatief constant blijven wanneer we corrigeren voor de in 2016 extra ontvangen dotatie mbt financiering van de ziekenhuisinfrastructuur.

Tabel 10 Ontvangen budgettaire overdrachten

	VG	WG	BHG	FG
2015	1,62%	0,91%	0,11%	0,95%
2016	1,72%	0,94%	0,17%	0,99%
waarvan dotatie ziekenhuisinfrastructuur	0,083%			0,047%

Bron: HRF, juli 2017

De Gewesten genieten in de periode 2015-2017 van te hoge ontvangsten inzake opcentiemen. Het teveel aan in die periode ontvangen opcentiemen wordt ESR matig teruggegeven in 2018. In de berekening van het zogenaamde structureel vorderingensaldo voor de jaren 2015-2018 wordt hiervoor gecorrigeerd. Anderzijds hebben de Gewesten de effecten van de federale tax shift moeten absorberen. Tabel 11 geeft de door de FOD FIN geraamde impact.

Tabel 11 Gecumuleerde impact Tax Shift en andere federale maatregelen op Vlaamse opcentiemen (in miljoen euro)

	AJ 2016	AJ 2017	AJ 2018
Impact TS I	-56,6	-126,1	-126,1
Impact TS II	0,0	-175,8	-175,8
Totale delta opcentiemen	-56,6	-301,9	-301,9

Bron: FOD Financiën

2.2 Schuldpositie diverse overheden

2.2.1 De impact van de zesde staatshervorming

Tabel 12 geeft een overzicht van de geconsolideerde schuld van de gezamenlijke overheid alsook de bruto schuld van de diverse overheden.

Eind 2016 bedroeg de geconsolideerde bruto schuld van de gezamenlijke overheid 447.216 miljoen euro.

¹¹ Zie 'EVALUATIE VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD VAN 13 DECEMBER 2013 EN ANALYSE VAN DE RECENTE BUDGETTAIRE EVOLUTIES', Advies HRF, juli 2017, www.hogeraadvanfinancien.be

Tabel 12 Overzicht uitstaande geconsolideerde brutoschuld diverse overheden

(in miljoen euro)	2013	2014	2015	2016
Entiteit I	359.640	368.403	376.052	382.260
Lokaal	23.155	24.341	24.122	24.084
BHG	4.867	4.919	4.753	4.631
VG	16.930	18.838	18.855	19.308
WG	18.335	19.582	20.503	21.420
FG	6.002	6.192	6.629	7.306
DG	104	195	314	354
Andere	573	710	746	6.685
Consolidatie ts G&G	-199	-268	-296	-795
Consolidatie tussen entiteit I en II	-15.679	-15.407	-16.780	-18.038
Totaal gezamenlijke overheid	413.727	427.504	434.898	447.216

Bron: INR

Voor de Vlaamse Gemeenschap bedroeg eind 2016 de geconsolideerde brutoschuld 19.307,6 miljoen euro. Omdat de diverse overheden soms schuldtitels van elkaar of van overheidsinstellingen die tot dezelfde overheid of overheidssector¹² behoren, wordt het concept bijdrage tot de Maastricht schuld gehanteerd. Dat stemt overeen met de geconsolideerde brutoschuld van een entiteit verminderd met de financiële activa die ze aanhoudt op de overige entiteiten van een deelsector (intrasectorale consolidatie) en op de overige deelsectoren van de overheid (intersectorale consolidatie).

Tabel 13 Bijdrage tot de Maastricht schuld (in miljoenen euro)

	2013	2014	2015	2016
Entiteit I	345.167	354.636	361.995	366.083
G&G	45.756	48.705	48.939	57.214
Lokale overheden	22.803	24.163	23.964	23.915
Totaal	413.727	427.503	434.898	447.212

Het gros van de bijdrage tot de Maastricht schuld komt van Entiteit I met een aandeel boven de 80%. Het aandeel is als gevolg van de zesde staatshervorming gedaald in 2016 (zie verder).

Tabel 14 Relatieve aandelen bijdrage tot de Maastricht schuld

	2013	2014	2015	2016
Entiteit I	83,4%	83,0%	83,2%	81,9%
G&G	11,1%	11,4%	11,3%	12,8%
Lokale overheden	5,5%	5,7%	5,5%	5,3%
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

¹² De zogenaamde S13.12 instellingen die behoren tot de consolidatiekring VG kunnen bijvoorbeeld schuldtitels aanhouden uitgegeven door de VG, lokale overheden of de Brusselse overheid.

Tabel 15 Bijdrage tot de Maastricht schuld (in miljoenen euro): gefedereerde entiteiten

	2013	2014	2015	2016
WL	18.284,8	19.435,5	20.360,3	21.271,0
VG	16.710,8	18.285,2	17.341,1	18.187,1
Bxl	4.278,2	4.219,1	3.893,5	3.799,0
C Fr	5.916,5	5.958,1	6.408,1	7.075,2
C Ge	103,7	195,2	313,5	354,2
cocom	-	-	12,4	-16,9
cocof	198,4	197,3	196,2	194,4
vgc	-103,2	-46,5	-62,3	-79,2
Interregionale eenheden	366,7	460,8	476,0	6.428,9

Opvallend in Tabel 15 is de opstoot in 2016 van de schuld bij de zogenaamde interregionale eenheden. Wat de schuldpositie van de diverse overheden betreft, is de schuld van Entiteit I in 2016 minder sterk toegenomen dan wat op basis van het resultaat (vorderingensaldo) kon worden verwacht. Dat heeft te maken met een overheveling van de impliciete schuld van de ziekenhuisinfrastructuur en medisch-technische diensten naar de Gemeenschappen. Als gevolg van de 6^{de} staatshervorming zijn de Gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie sinds 2016 verantwoordelijk voor de financiering van de infrastructuur en van de medisch-technische diensten van de ziekenhuizen, de zogenaamde A1 en de A3¹³ component van het zogenaamde budget financiële middelen voor de ziekenhuizen.

Tabel 16 Uitstaande schuld A1-A3 (in miljoenen euro's)

	2010	2011	2013	2014	2015	2016
S1312						6054,116
S1314	3831,4	4357,6	5110,6	5928,6	6312,8	

Het uitbetalingssysteem van de A1 en A3 bestond/bestaat uit in de tijd gespreide betalingen die betrekking hebben op investeringen die in een vorige periode hebben plaatsvonden.

Samen met het budgettaire overkomen van de bevoegdheid vanaf 2016 zijn ook de nog openstaande kasmatige engagementen ten aanzien van de ziekenhuizen in de schuldpositie van de deelentiteiten terecht gekomen. Het INR heeft hier geoordeeld dat de federale overheid als technische operator louter transacties verricht ten behoeve van de deelgebieden. Het Riziv blijft alleen de jaarlijkse toelagen uitbetalen aan de ziekenhuizen die reeds voor 2016 een provisioneel bedrag hebben aangevraagd of een definitieve betoelaging hebben gekregen. De deelgebieden moeten dan ook worden beschouwd als de werkelijke principalen van de transacties. De ontvangsten en uitgaven die het Riziv verricht voor rekening van de deelgebieden dienen te worden geregistreerd op transactiebasis in de rekeningen van de deelgebieden zelf en niet in de rekeningen van de federale

¹³ A1 betreft de afschrijvingen van de roerende en onroerende investeringen en de financiële lasten van de hiervoor genomen kredieten terwijl onderdeel A3 bestaat uit investeringen en afschrijvingen van de kost van MRI-toestellen, PET scanners en radiotherapie. De toestellen zelf worden met een jaarlijks forfait betoelaagd.

overheid. De in het verleden opgebouwde en aangerekende schuld is toegewezen aan de Gemeenschappen en de gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. De uitsplitsing van die uitstaande schuld dienaangaande over voornoemde deelgebieden is thans problematisch door een gebrek aan informatie. Omdat het probleem niet op korte termijn kan worden opgelost, zijn die schulden in de overheidsrekeningen 2016 niet verdeeld maar toegewezen aan de Interregionale eenheden¹⁴ (ressorteren onder 'Andere'). Desbetreffende schuld bedraagt eind 2016 in totaal 6054 miljoen euro. In het kas-, schuld en waarborgrapport van mei 2017 (toestand eind 2016) heeft de VG al gerapporteerd over de toekomstige vorderingen van de ziekenhuizen op de Vlaamse overheid als onderdeel van de geconsolideerde schuld. Die (notionele) schuld wordt voorlopig geraamd op 4963,206 miljoen euro. De ziekenhuisschuld staat dus al op de boeken van de VO maar voor de financiering hiervan is nog geen beroep gedaan op de kapitaalmarkt. De komende jaren tikken de jaarlijkse A1/A3 betalingen aan de ziekenhuizen kasmatisch (maar niet volledig ESR matig) aan).

Bijkomende complicatie is dat de aanrekenregels voor A1/A3 naar aanleiding van de implementatie van het verstrengd begrotingstoezicht gewijzigd zijn in 2014 en dus in de tijd vervroegd (en ook retroactief aangepast).

In de overheidsrekeningen wordt het voor de hele periode te betalen bedrag (exclusief interest gedeelte) in principe in zijn geheel aangerekend op het ogenblik dat de bijdrage verschuldigd wordt. Dat is op het moment dat er afschrijvingen worden aangerekend door de instellingen, dus bij ingebruikname van de betreffende investeringen. De realisatie van de onderliggende investeringen is dus een noodzakelijke voorwaarde vooraleer de investeringsbijdrage wordt verschuldigd. Ook voor het deel A3 moeten bewijsstukken worden overgemaakt dat de investering heeft plaatsgevonden. In de overheidsrekeningen wordt tevens een overheidsschuld aangerekend die overeenstemt met de nog uit te voeren betalingen. In de praktijk wordt conform het advies van het INR aangerekend op het vorderingensaldo op het moment dat een provisioneel bedrag wordt aangevraagd en/of op moment van controle door de Inspecteur van de FOD Volksgezondheid¹⁵.

De investeringen mbt 6054 miljoen euro overgenomen schuld zijn aangerekend op het vorderingensaldo van de federale overheid (voor 2016). De aanrekening is gebeurd op het tijdstip dat de bedragen verschuldigd zijn, zijnde op het moment van de betaling van de eerste provisionele toelage of toekenning van de finale toelage. Maar wat de investeringen van voor 2016 door ziekenhuizen die nog geen provisioneel bedrag hebben aangevraagd (zgn. herzieningen) betreft, is het volledige gesubsidieerd investeringsbedrag, afschrijvingsbedrag maal afschrijvingsduur, aan te rekenen op het vorderingensaldo van de betrokken Gemeenschap in het jaar van de eerste uitbetaling (i.e. na controle door de inspecteur van de FOD) en dat ondanks het feit dat het gerealiseerde investeringen betreft van vóór het moment waarop de Gemeenschappen budgettair bevoegd werden. Van de tegemoetkoming door de overheid in jaarlijkse toelages gedurende de afschrijvingsduur wordt verondersteld dat die bij de eerste toelage verworven is voor de volledige

¹⁴ De interregionale éénheden zijn de eenheden die niet aan een gewest of een gemeenschap in het bijzonder kunnen worden toegewezen maar niettemin niet kunnen worden uitgesloten van het geheel van gemeenschappen en gewesten.

¹⁵ Ziekenhuizen die investeringen doen, kunnen vanaf de ingebruikname een provisioneel dossier indienen bij de FOD Volksgezondheid, waardoor ze een voorlopig bedrag aan afschrijvingslasten en financiële lasten kunnen bekomen. Indien er geen provisioneel krediet wordt aangevraagd, zal de eerste tussenkomst door de FOD slechts verschillende jaren later gebeuren op het moment van de controle van de jaarrekening. Op het ogenblik van de controle kan ook het provisionele bedrag worden herzien.

afschrijvingsduur. Vandaar ontstaat er een schuld vanwege de betrokken Gemeenschap t.o.v. de ziekenhuizen en dient die Gemeenschap in het vorderingensaldo het volledige investeringsbedrag in 1 keer op te nemen. De geconsolideerde schuld neemt toe met een zelfde bedrag. Telkens wanneer het effectieve bedrag van een bepaalde investering door de controleur van de FOD VG wordt vastgesteld of wanneer een provisioneel bedrag wordt aangevraagd, zal het vorderingensaldo en de geconsolideerde schuld worden geïmpacteerd. Gelet op het feit dat het hier ziekenhuizen betreft die reeds voor de bevoegdheidsoverdracht werden gebouwd, is de Vlaamse Regering van oordeel dat die uitgaven niet mee in rekening moeten worden gebracht bij het aftoetsen van de begrotingsresultaten. In 2016 hadden dergelijke 'oude' investeringen een ESR impact van 45,18 mio op het vorderingensaldo van de VG.

3. De evolutie van de schuld van de Vlaamse Gemeenschap

Het INR rapporteert in een bandbreedte over de schuldpositie van de Vlaamse Gemeenschap. Enerzijds is er de geconsolideerde bruto-schuld. Anderzijds is er de bijdrage tot de Maastricht schuld die kleiner uitvalt omwille van die inter- en intrasectorale schuldcorrecties.

Tabel 17 Geconsolideerde bruto-schuld Vlaamse Gemeenschap (in miljoen euro)

	2013	2014	2015	2016
VI. Gem. - Bijdragen tot de geconsolideerde brutoschuld	16929,5	18838,1	18855,5	19307,6
Door VI. Gem. aangehouden schulden uitgegeven door andere S1312 entiteiten	66,1	86,6	80,7	588,8
Door VI. Gem. aangehouden schulden uitgegeven door andere S13 sectoren	152,6	466,3	1433,7	531,7
VI. Gem. - Geconsolideerde brutoschuld S1312	16863,4	18751,5	18774,8	18718,8
VI. Gem. - Bijdragen tot de geconsolideerde brutoschuld	16710,8	18285,2	17341,1	18187,1

Voor bijvoorbeeld 2016 bedroeg de intrasectorale correctie 588,8 miljoen. 519,7 miljoen had betrekking op schuld van een entiteit VO aangehouden door een entiteit van de VO. Het gros hiervan, 436,6 miljoen, is de financiering verstrekt door de VO aan School Invest. De 69,2 mio waren schuldtitels van andere dan VG 13.12 entiteiten (bv 38,3 mio Vitrufin obligatie aangehouden door LRM)).

Intersectoraal bekeken waren eind 2016 de VO en entiteiten van de VO in het bezit van 531,7 miljoen schuldtitels uitgegeven door lokale overheden (135,18 miljoen euro) en de federale overheid (396,55 miljoen euro).

In de rapportering door de VG met betrekking tot de eigen schuldpositie (zie *Tabel 17*) wordt de bruto geconsolideerde schuld alleen gecorrigeerd voor eigen schulden aangehouden door de VG of entiteiten die tot de consolidatiekring van de VG behoren. Want voor die schuldtitels is de Vlaamse overheid (vanuit een geconsolideerd standpunt) zowel schuldeiser als schuldenaar.) het verschil met de INR cijfers wordt als volgt verklaard:

Geconsolideerde bruto-schuld (cijfer INR)	19307,6
Interne schuldtitels	-519,7 (=588,9-69,2)
correctie schuld DBFM Scholen van Morgen	+61,9
Totaal	18849,8

(in miljoen euro)

Ook wordt het onderscheid gemaakt tussen de directe schuld, de indirecte schuld en de schuld van de te consolideren instellingen.

In het verleden werd enkel rekening gehouden met de directe schuld. De directe schuld zijn de schulden die de Vlaamse overheid heeft aangegaan om een financieringstekort te dekken. Als het netto te financieren saldo¹⁶ negatief is, moet de Vlaamse overheid lenen om alle uitgaven te kunnen betalen. Die uitgaven betreffen zowel de ESR aanrekenbare uitgaven (exclusief de zogenaamde ESR correcties)¹⁷ als de verrichtingen buiten begroting, meer bepaald verrichtingen op kredietverleningen en deelnemingen (KVD)) en de doorstortingen voor de rechtstreekse financieringen van oa VMSW en VWF. De directe schuld kan ook ontstaan wanneer de Vlaamse overheid schulden van een derde overneemt en expliciet kenmerkt via een decreet als eigen, directe schuld. Zo werd in 2005 het debet- saldo van het Investeringsfonds van de Lokale Besturen opgenomen in de directe schuld. Ook heeft het Vlaamse Gewest midden 2009 de uitstaande schuld van de stad Oostende met betrekking tot de vismijn- en havenactiviteiten overgenomen. Dat ging gepaard met een overdracht van de gronden van de stad Oostende aan het Vlaamse Gewest en het verwerven van de onroerende goederen door het Vlaamse Gewest in het kader van de vismijn van Oostende. Naar aanleiding van de vereffening van de Gemeentelijke Holding (GH) in december 2011 heeft de Vlaamse overheid de

¹⁶ Het netto te financieren saldo is de som van het saldo van de lopende verrichtingen, de kapitaalverrichtingen en de thesaurieverrichtingen. Dat saldo wordt "netto" genoemd omdat de aflossingen van de schuld niet inbegrepen zijn in bovengenoemde verrichtingen. De eigenlijke rentelasten op staatschuld zijn daarentegen wel inbegrepen in het netto te financieren saldo. In theorie stemt het netto te financieren saldo overeen met de aangroei van de openbare schuld. In de praktijk zijn er nog een aantal andere oorzaken van wijzigingen in de openbare schuld (bijvoorbeeld wisselkoersverschillen of het overnemen van bepaalde schulden).

¹⁷ Concreet gaat het dus over de ESR aanrekenbare uitgaven die ook kasmatig aantikken.

waarborg – op een klein gedeelte na – niet uitbetaald maar heeft de leningen die een aantal banken verstrekt hadden aan de GH, overgenomen. Ook hierdoor is de directe schuld van de Vlaamse overheid toegenomen.

Als gevolg van de vele consolidaties van overheidsentiteiten wordt de schuld de laatste jaren nu veel ruimer geïnterpreteerd. De focus ligt meer op de geconsolideerde schuld ipv de directe schuld. De geconsolideerde schuld omvat alle financiële schulden van alle entiteiten die volgens de ESR-normering behoren tot de perimeter Vlaamse overheid.

3.1 Directe schuld

Eind 2008 was de Vlaamse overheid in de strikte interpretatie zo goed als schuldenvrij. In 2009 kwam hierin echter een kentering als gevolg van de financiële en economische crisis. Vlaanderen ging opnieuw lenen op de kapitaalmarkt voor de redding van Dexia (500 mio), Ethias (500 mio), KBC (3.500 mio) en het begrotingstekort. Vanaf 2013 begon KBC zijn schuld terug te betalen waardoor de directe en geconsolideerde schuld opnieuw daalde. Sinds midden 2015 heeft de Vlaamse overheid ook de financiering van de sociale huisvesting (VMSW en VWF) overgenomen, gevolgd door de overname in 2016 van de financiering van het PPS project Scholen van Morgen. Daarenboven werd in 2015 in het kader van de VIPA financiering voor een bedrag van 471 miljoen euro kapitaal vervroegd terugbetaald en gefinancierd door directe schuld. Ondanks die wijziging van financiering is de directe schuld (en geconsolideerde schuld) nagenoeg stabiel gebleven in 2015 en 2016. Dat had vooral te maken met de volledige terugbetaling eind 2015 door KBC van haar schuld aan Vlaanderen.

3.2 Indirecte schuld

De *indirecte schuld* zijn leningen aangegaan door een instelling maar waarvan de Vlaamse overheid de aflossing volledig ten laste neemt. De enige overblijvende lening in de indirecte schuld is een lening van De Lijn. De Vlaamse overheid draagt de aflossingen volledig via de dotaties aan de Lijn. In het verleden behoorden ook de leningen van onder meer de Vlaamse Operastichting, de Vlaamse Milieumaatschappij, het Ballet van Vlaanderen en het M.U.H.K.A tot de indirecte schuld.

3.3 Geconsolideerde schuld

Als gevolg van de wijziging in 2014 door het INR van de perimeter Vlaamse overheid kende de geconsolideerde schuld van de Vlaamse overheid een sterke stijging. Die geconsolideerde schuld werd retro-actief aangepast waardoor ook de geconsolideerde schuld van de jaren voor 2014 een sterke stijging kende. In 2009 is de sterke stijging van de geconsolideerde schuld het gevolg van de stijging van de directe schuld (zie eerder). In de jaren na 2009 is de geconsolideerde schuld verder gestegen, grotendeels als gevolg van de schuld in de sociale huisvestingssector (die zich in Tabel 19

bevindt op de lijn van te consolideren schuld instellingen) en de consolidatie van de alternatieve VIPA-financiering. In 2015 en 2016 kende de geconsolideerde schuld slechts een zeer beperkte stijging grotendeels als gevolg van de volledige terugbetaling eind 2015 door KBC (zie eerder).

Door de (grotendeels retroactieve) consolidatie van de alternatieve financiering van VIPA is er vanaf 2012 een sterke toename van de VIPA schuld. In 2015 is er een gevoelige daling van de VIPA financiering als gevolg van de vervroegde terugbetaling en herfinanciering door directe schuld zoals hierboven vermeld. In totaal werd er voor 470.763.717,49 euro aan kapitaal vervroegd terugbetaald. Die vervroegde terugbetaling levert een aanpassing op van het aan te rekenen kapitaal gedeelte in de begroting. Naast het kapitaalgedeelte levert deze vervroegde financiering een besparing op de intresten. De gewogen gemiddelde rente bedroeg 3,077% en werd vervangen door een gewogen gemiddelde rentevoet van 1,404% voor de LT opnames in de directe schuld.

In de sociale huisvesting (VMSW + VWF) is er een gevoelige toename van het opname ritme in 2014. In dat jaar neemt de schuld in de sociale huisvesting toe met meer dan 1,2 miljard euro. Die toename is dan ook de belangrijkste factor in de toename van de geconsolideerde schuld in 2014. In 2015 en 2016 heeft de kapitaalopname door VMSW en VWF zich gestabiliseerd op respectievelijk 1140 en 1120 miljoen euro. Sinds 2016 zien we als gevolg van de aanpassing van de financiering van de sociale huisvesting een daling in de (gewaarborgde) schuld van de VMSW en het VWF terwijl de directe schuld als gevolg van de directe financiering van VMSW en VWF stijgt. Tabel 18 geeft een overzicht van de gevolgen van het verstrengd economisch toezicht op de bruto geconsolideerde schuld van de Vlaamse overheid.

Tabel 18 Gecorrigeerde brutoschuld

(in miljoen euro)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
directe schuld MVG	284	6.065	6.580	6.566	6.245	4.269	4.454,7	4.124,2	4.660,6
waarvan uitstaande KBC schuld	0	3.500	3.500	3.500	3.500	2.333	2.000	0	-
indirecte schuld van de Vlaamse ministeries	4	3	3	3	2	2	2	1,8	1,6
te consolideren schuld instellingen	2.347	2.677	2.702	2.797	2.604,80	2.480,00	2.432,00	2.324,00	2.534,60
PPS-schuld		5,6	62,5	172,6	415,6	575,8	870,5	1232,1	767,1
VMSW + VWF	5.471,6	5.742,4	6.271	6.700,6	7.354,4	7.766	8.996,8	9.442,5	9.125,16
schulden alternatieve financiering (VIPA)	109,4	418,4	839,6	945,6	1072,3	1836,2	2130,4	1846,6	1.760,2
TOTAAL	8.216	14.911	16.458	16.240	17.694	16.929	18.886	18.971	18.849,3

Bron: INR notificatie april 2017 en september 2016

**Bijlage 1. Overzicht van de inkohieringen en inningen van de gewestelijke opcentiemen
Vlaamse Gewest: aanslagjaar 2015 en aanslagjaar 2016**

Tabel 19 AJ 2015 Vlaams Gewest

	Ingekohierde bedrag	Voorgefinancierde b	ontvangen bedragen	Totale ontvangsten
aug/15	-97.168,01			
sep/15	525.087.579,12	517.323.557,73	7.647.561,07	524.971.118,80
okt/15	1.094.317.457,46	1.083.602.669,29	10.404.066,35	1.094.006.735,64
nov/15	605.498.369,58	589.320.272,55	15.654.535,09	604.974.807,64
dec/15	545.766.462,38	530.736.033,22	14.404.668,43	545.140.701,65
jan/16	759.435.515,53	728.788.413,98	1.115.554,50	729.903.968,48
feb/16	1.602.892.506,35	1.434.477.098,66	2.408.340,33	1.436.885.438,99
mrt/16	186.128.769,96	186.405.176,99	13.298.724,57	199.703.901,56
apr/16	254.822.677,63	237.392.271,88	145.017.538,67	382.409.810,55
mei/16	229.097.159,65	86.921.294,99	7.558.373,48	94.479.668,47
jun/16	27.990.174,33	13.282.765,65	34.890.042,69	48.172.808,34
jul/16	0,00	0,00	47.201.272,36	47.201.272,36
aug/16	3.513.280,24	0,00	77.582.407,80	77.582.407,80
sep/16	4.706.821,43	0,00	7.506.800,45	7.506.800,45
okt/16	1.637.557,88	0,00	6.793.343,51	6.793.343,51
nov/16	4.094.608,21	0,00	9.908.767,71	9.908.767,71
dec/16	4.152.638,06	0,00	4.607.798,83	4.607.798,83
jan/17	1.043.165,74	0,00	5.184.404,09	5.184.404,09
feb/17	1.929.549,56	0,00	4.509.388,32	4.509.388,32
mrt/17	766.387,01	0,00	2.743.596,28	2.743.596,28
apr/17	1.091.637,41	0,00	2.698.875,33	2.698.875,33
mei/17	3.173.019,34	0,00	2.019.431,19	2.019.431,19
jun/17	1.501.764,14	0,00	2.165.046,95	2.165.046,95
jul/17	1.293.365,02	0,00	2.936.114,95	2.936.114,95
aug/17	1.241.010,07	0,00	1.724.302,89	1.724.302,89
sep/17				
okt/17				
nov/17				
dec/17				
Totaal	5.861.084.308,09	5.408.249.554,94	429.980.955,84	5.838.230.510,78
subtotaal		2.687.267.022,15	364.058.862,48	5.823.943.143,19

Tabel 20 AJ 2016 Vlaams Gewest

	Ingekohierde bedr	Voorgefinancierde b	ontvangen bedrage	Totale ontvangsten
aug/16	242.301.680,67	240.088.930,38	314.156,18	240.403.086,56
sep/16	796.347.206,56	778.726.110,11	4.741.269,56	783.467.379,67
okt/16	786.677.406,78	769.161.781,88	4.641.966,31	773.803.748,19
nov/16	326.824.519,03	313.708.104,14	11.904.523,19	325.612.627,33
dec/16	577.164.479,93	550.874.249,99	20.359.479,03	571.233.729,02
jan/17	1.010.411.098,13	972.159.313,78	15.025.381,33	987.184.695,11
feb/17	1.176.812.623,90	1.076.377.192,74	18.304.948,20	1.094.682.140,94
mrt/17	632.422.074,65	538.105.827,76	52.759.131,82	590.864.959,58
apr/17	123.177.399,81	105.514.078,04	73.285.678,72	178.799.756,76
mei/17	138.159.194,37	120.721.498,88	71.277.888,61	191.999.387,49
jun/17	54.120.391,73	48.126.352,34	27.003.475,50	75.129.827,84
jul/17	4.696.273,24	3.966.590,66	15.109.538,81	19.076.129,47
aug/17	2.957.368,13	1.993.803,53	5.542.926,95	7.536.730,48
sep/17				0,00
okt/17				0,00
nov/17				0,00
dec/17				0,00
Totaal	5.872.071.716,93	5.519.523.834,23	320.270.364,21	5.839.794.198,44
Subtotaal		2.652.559.176,50	75.291.723,80	

Bijlage 2. Detail van de federale belastingshift: luik personenbelasting

1. Hogere forfaitaire beroepskosten

De aftrekbaarheid van de beroepskosten is een algemeen principe dat van toepassing is op alle inkomenscategorïën, met inbegrip van de vervangingsinkomens. Maar voor bepaalde categorieën beroepsinkomsten voorziet de wet forfaitaire kosten die de plaats innemen van de werkelijke kosten, tenzij die laatste hoger zijn.

De berekeningsbasis van de forfaitaire beroepskosten is het belastbaar brutobedrag na aftrek van sociale bijdragen en met sociale bijdragen gelijkgestelde bijdragen. De forfaitaire kosten die werknemers en titularissen van vrije beroepen kunnen genieten, zijn beperkt tot 3.950 euro (prijzen 2014). Ze worden berekend overeenkomstig onderstaand barema.

Bedragen voor AJ 2015, in lopende prijzen (=situatie van voor de taksshift):

Inkomensschijven	Forfaitair tarief
0 tot 5.710 euro	28,70 %
5.710 euro tot 11.340 euro	10 %
11.340 euro tot 18.880 euro	5 %
Meer dan 18.880 euro	3 %

Maximumbedrag voor de forfaitaire beroepskosten: 3.950 euro.

Ter info de niet geïndexeerde basisbedragen:

Inkomensschijven	Forfaitair tarief
0 tot 3.750 euro	28,70 %
3.750 euro tot 7.450 euro	10 %
7.450 euro tot 12.400 euro	5 %
Meer dan 12.400 euro	3 %

Maximumbedrag voor de forfaitaire beroepskosten: 2.592,50 euro

Het luik forfaitaire beroepskosten van de taks shift heeft volgende effecten op de inkomsten 2015 en 2016.

De forfaitaire beroepskosten voor werknemers zijn in 2015 verhoogd om de indexsprong te compenseren. In 2016 gaat het maximumbedrag van de forfaitaire beroepskosten voor het tweede jaar omhoog. In constante prijzen krijgen we respectievelijk:

AJ2016:

Inkomensschijven	Forfaitair tarief
0 tot 3.775 euro	29,35 %
3.775 euro tot 7.450 euro	10,50 %
7.450 euro tot 12.700 euro	8 %
Meer dan 12.700 euro	3 %

Maximumbedrag voor de forfaitaire beroepskosten: 2.676,25 euro

AJ2017:

Inkomensschijven	Forfaitair tarief
0 tot 3.800 euro	30 %
3.800 euro tot 13.000 euro	11 %
Meer dan 13.000 euro	3 %

Maximumbedrag voor de forfaitaire beroepskosten: 2.760 euro

In lopende prijzen geeft dat:

AJ2016:

Inkomensschijven	Forfaitair tarief
0 tot 5.760 euro	29,35 %
5.760 euro tot 11.380 euro	10,50 %
11.380 euro tot 19.390 euro	8 %
Meer dan 19.390 euro	3 %

Maximumbedrag voor de forfaitaire beroepskosten: 4090 euro

AJ2017:

Inkomensschijven	Forfaitair tarief
0 tot 8.450 euro	30 %
8.450 euro tot 19.960 euro	11 %
Meer dan 19.960 euro	3 %

Maximumbedrag voor de forfaitaire beroepskosten: 4240 euro

Ten slotte worden ook de inkomsten 2017 en 2018 geïmpacteerd door verdere aanpassingen van de berekening van de forfaitaire beroepskosten.

In constante prijzen krijgen we respectievelijk voor inkomsten 2017 en 2018:

AJ2018:

Inkomensschijven	Forfaitair tarief
0 tot 5.505 euro	30 %
5.505 euro tot 13.000 euro	11 %
Meer dan 13.000 euro	3 %

Maximumbedrag voor de forfaitaire beroepskosten: 2.760 euro

AJ2019: 1 tarief 30%, met als maximumbedrag voor de forfaitaire beroepskosten: 2950 euro.

2. Wijzigen van de inkomensschijven

Sinds 1 januari 2016 zijn de schijven van 25 en 30 procent in de personenbelasting hervormd. De eerste schijf inkomsten tot 7090 euro wordt niet belast. In 2015 werd het tarief van 25 procent nog afgehouden op het deel tussen 7090 en 8710 euro voor een belastingplichtige die geen kinderen ten laste heeft. De inkomsten tussen 8710 en 12.400 euro vielen onder het tarief van 30 procent. Vanaf het inkomstenjaar 2016 (AJ 2017) worden vervolgens alleen de inkomsten tussen 10.800 en 12.400 euro belast tegen 30 procent, zodat er meer inkomsten vallen onder het tarief van 25 procent. Ook de belastingschijven van 40 en 45 procent worden hervormd. Aan de schijf van 50 procent verandert niets.

In lopende prijzen krijgen we:

	AJ2016	AJ 2017
25%	0-8.710	0-10.860
30%	8.710-12.400	10.860-12.470
40%	12.400 – 20.660	12.470-20.780
45%	20.660-37.870	20.780-38.080
50%	37.870- ...	38.080 - ...

In constante prijzen hebben we volgende wijzigingen waarbij ook de inkomens 2018 en 2019 verder worden geïmpacteerd:

	AJ2016	AJ 2017	AJ 2019	AJ 2020
25%	0-5.705	0-7.070	0-8.120	0-8.120
30%	5.705-8.120	7.070-8.120	-	-
40%	8.120-13.530	8.120-13.530	8.120-13.940	8.120-14.330
45%	13.530-24.800	13.530-24.800	13.940-24.800	14.430-24.800
50%	24.800 - ...	24.800 - ...	24.800 - ...	24.800 - ...

De belastingvrije som: het bedrag wordt vanaf 2019 (AJ2020) opgetrokken naar een uniform bedrag van 8.785,00 EUR (niet-geïndexeerd).