



Advies

Advies over de begroting 2017

Brussel, 4 juli 2016

Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 12 (standpunt begroting ikv overlegfunctie)
Goedkeuring raad: 4 juli 2016

Contactpersoon: Erwin Eysackers - eeysackers@serv.be
Contactpersoon: Wouter van der Wielen - wvdwielen@serv.be



De heer Bart TOMMELEIN
Vlaams minister van Begroting, Financiën en Energie
Kreupelenstraat 2
1000 BRUSSEL

contactpersoon
Erwin Eysackers
eeyackers@serv.be

ons kenmerk
SERV_BR_20160704_Begroting_2017

Brussel
4 juli 2016

Advies over de begroting 2017

Mijnheer de viceminister-president

De SERV focust in het eerste deel van dit advies op de noodzaak om heldere *begrotingsdoelstellingen* te formuleren. Na het aangeven van de belangrijkste uitdagingen zoals Oosterveel stelt de SERV een *begrotingstraject* voor het komende jaar voor.

In eerdere adviezen is aangegeven dat de *evolutie van de Vlaamse schuld* in komende jaren een antwoord van het beleid vereist. Dit advies stelt in een tweede deel een schulddoelstelling voor, evenals een aanzet tot indeling van de schuld. Er wordt afgerond met enige bemerkingen bij lopende voorstellen om het *begrotingsproces* te herdenken.

De SERV is steeds bereid om dit advies toe te lichten.

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Karel Van Eetvelt
voorzitter

Inhoud

Inhoud 4

Krachtlijnen	6
Advies 12	
1 Inleiding en situering.....	12
2 Achtergrond bij SERV-begrotingstraject	12
2.1 Europees begrotingskader	12
2.1.1 Stabiliteits- en Groeipact	12
2.1.2 Overheidsinvesteringen en Europees begrotingskader	13
2.1.3 Mededeling Europese Commissie over flexibiliteit in SGP	15
2.1.4 Commentaar op Europese begrotingskader: poging tot synthese	19
2.2 HRF-adviezen 2015 en 2016	21
2.2.1 Normatief traject gezamenlijke overheid	21
2.2.2 Verdeling van het traject.....	23
2.2.3 Historische prestaties t.o.v. HRF-adviezen	24
2.3 Maatregelen ter verbetering van het saldo	25
2.3.1 Overzicht maatregelen bij aanvang huidige legislatuur	25
2.3.2 Bijkomende beleidsruimte in 2017?	27
3 Helder begrippenkader voor Vlaamse begroting.....	27
3.1 Wat houdt Vlaamse Regering uit haar begrotingsdoelstelling?	27
3.2 Investerings binnen Vlaamse begroting	28
3.3 Drie specifieke elementen.....	29
3.3.1 Oosterweel	29
3.3.2 Financiering ziekenhuisinfrastructuur	31
3.3.3 Autonomiefactor en opcentiemen	32
4 Voorstel van begrotingstraject	36
4.1 HRF-advies 2015 en 2016	36
4.1.1 Vlaams traject in HRF-adviezen 2015 en 2016.....	36
4.1.2 Verschillen tussen beide trajecten	36
4.2 Vlaamse Regering: nominaal evenwicht in 2017.....	40
4.2.1 Aanpak.....	40
4.2.2 All-in benadering	42

4.3	SERV-traject.....	43
4.3.1	Actualisatie MJR: overzicht aanpassingen	43
4.3.2	Definitie begrotingsdoelstelling gehanteerd door SERV	44
4.3.3	Structureel evenwicht in 2017	44
5	Op weg naar Vlaamse schulddoelstellingen.....	46
5.1	Vlaamse overheidsschuld evolueert	46
5.1.1	Definitie overheidsschuld: niet zo eenvoudig... ..	46
5.1.2	Indeling overheidsschuld in MJR 2016-2021	48
5.2	Schulddoelstelling in Pact 2020 en actualisering	50
5.3	Kader voor Vlaamse schulddoelstellingen	51
5.3.1	Vlaamse aandeel in Belgische schuldafbouw garanderen.....	51
5.3.2	Voorstel van indeling naar aard van de schuld	52
5.3.3	Aanzet tot schulddoelstelling per schuif.....	56
6	Begrotingsproces	57
6.1	Onderbenutting: nood aan stabiliteit	57
6.2	Voorstellen tot hervorming begrotingsproces	57
	Bibliografie	59
	Lijst met figuren en tabellen.....	61
	Bijlagen	63

Krachtlijnen

Macro-economische omstandigheden blijven moeilijk

1. Vlaanderen bevindt zich, net zoals België en de gehele Eurozone, in 2016 in het *vierde opeenvolgende jaar van zeer bescheiden economische heropleving*. Vandaag is duidelijk dat de gevolgen van de wereldwijde financieel-economische crisis in 2008-2009 nog steeds zeer significant zijn, en dat de gepaste antwoorden voor een aanhoudende economische groei en werkgelegenheidscreatie nog niet gevonden zijn.

We herhalen dan ook het startpunt van het SERV-advies van vorig jaar: het zijn *turbulente tijden* die om *gepaste maatregelen* vragen gezien de *beperkte beschikbare middelen*.

2. De SERV focust in de krachtlijnen van dit advies eerst op de noodzaak om heldere *begrotingsdoelstellingen* te formuleren. Na het aangeven van de belangrijkste uitdagingen stelt de SERV een *begrotingstraject* voor het komende jaar voor. In eerdere adviezen is aangegeven dat de *evolutie van de Vlaamse schuld* in komende jaren een antwoord van het beleid vereist. Dit advies stelt een schulddoelstelling voor, evenals een aanzet tot indeling van de schuld naar aard. Er wordt afgerond met enige bemerkingen bij lopende voorstellen om het *begrotingsproces* te herdenken.

Heldere begrotingsdoelstellingen blijven belangrijk

3. De Vlaamse Regering pleit ervoor om verschillende uitgaven buiten haar nominale begrotingsdoelstelling te houden:

- De Vlaamse Regering houdt de uitgaven naar aanleiding van de vluchtelingencrisis in 2016 buiten haar begroting. De communicatie van de EC laat toe dat deze uitgaven als eenmalig bestempeld worden, maar stelt wel dat ze in het nominaal saldo dienen opgenomen te worden.
- Belangrijker is dat de Vlaamse Regering ervoor kiest om vanaf 2017 de investeringen voor de Oosterweelverbinding weg te laten uit de berekening van haar begrotingssaldo en bijgevolg haar begrotingsdoelstelling.
- Hetzelfde geldt voor de overgedragen federale investeringsuitgaven voor ziekenhuisinfrastructuur.

4. Zoals in het verleden, benadrukt de SERV het belang van *transparantie in het begrotingsbeleid*. Daarom pleit de SERV voor een orthodoxe benadering die, met uitzondering van de door de EC toegestane uitsluiting van de asieluitgaven voor het structureel saldo, alle begrotingscomponenten mee in beeld brengt in een structurele begrotingsoptiek. Om te komen tot een heldere analyse wordt in dit advies dan ook gekozen voor een *all-in benadering*.

5. De SERV vraagt in elk geval dat de Vlaamse Regering in de toekomst op een *heldere en transparante manier communiceert over haar begrotingssaldi* en daarbij rekening houdt met de vereisten van het Europese begrotingskader (ESR 2010).

Uitdaging voor de Vlaamse begroting: financiering Oosterweelverbinding

6. De Oosterweelverbinding vormt de belangrijkste investering voor de Vlaamse Regering, niet enkel in de komende jaren maar mogelijks zelfs in de komende decennia. De *kostprijs* voor het

Masterplan 2020 wordt vandaag geraamd op € 7,5 mld. In dit cijfer zijn de kosten voor de eventuele overkapping van de Antwerpse ring en de minderhindermaatregelen niet meegenomen.

7. De *financieringswijze* bestaat, volgens de vandaag beschikbare informatie, in essentie uit twee bewegingen:

- In de *bouwperiode 2017-2024* wordt het Oosterweelproject gebouwd en gerealiseerd, wat een zeer belangrijke financiële input van vooral de Vlaamse overheid impliceert.
- In de *exploitatiefase 2025-2072* worden in essentie via *tolheffing* de financiële stromen omgekeerd, zodat voor de Vlaamse begroting en liquiditeitspositie positieve inputs ontstaan.

Voor de financiering van de Oosterweelverbinding in de bouwperiode zal de BAM ten laatste begin 2017 een kaderovereenkomst sluiten met het Vlaams Gewest. De BAM zal obligaties voor een geraamde financieringsbehoefte van € 3,5 mld uitgeven waarop de Vlaamse overheid zal intekenen.

Vandaag kan niet gedocumenteerd worden hoe het verschil tussen de obligaties van € 3,5 mld en de totale investeringskosten van € 7,5 mld wordt ingevuld. Vanaf 2025 plant de BAM om met de tolinkomsten van de verbonden toltunnelinfrastructuren de obligaties en leningen terug te betalen gedurende 48 jaar, zodat op dat moment wel omgekeerde financiële stromen ontstaan.

8. De Vlaamse Regering geeft al enige tijd aan dat zij de komende jaren de kosten voor de Oosterweelverbinding uit haar begrotingsdoelstellingen wil houden. De Hoge Raad van Financiën, het Rekenhof en de SERV (zie het advies over de begroting 2016) hebben deze aanpak nooit onderschreven.

Grootschalige en meerjarige investeringsprojecten die duidelijk het resultaat zijn van beleidsbepalingen kunnen immers niet beschouwd als *eenmalige projecten* conform het ESR. De Oosterweeluitgaven moeten dus *gegeven het huidige Europese kader binnen de begrotingsdoelstellingen* gerealiseerd worden.

9. Los van dat Europese begrotingskader heeft de Vlaamse Regering een punt wanneer ze wijst op de *schaalgrootte van de Oosterweelinvesteringen in vergelijking met de Vlaamse begroting*.

Hoewel het niet gaat om een eenmalige maatregel zoals bedoeld door het Europese begrotingskader, blijft het in budgettaire termen een zeer uitzonderlijke investering. Zelfs opgesplitst over verschillende jaren zullen dergelijke uitgaven *het saldo aanzienlijk belasten*, in het bijzonder bij de huidige macro-economische omstandigheden en de recente evolutie van de Vlaamse overheidsfinanciën.

10. De SERV pleit voor een *genuanceerde benadering van het begrotingsbeleid*, die niet alleen rekening houdt met het geldende Europese kader en de huidige macro-economische omstandigheden, maar ook garandeert dat het begrotingsbeleid actief bijdraagt tot de economische relance.

SERV-visie op begrotingsbeleid

11. Het is voor de SERV duidelijk dat het Europese begrotingskader integraal en onverkort geldt. Het is geen optie om de Europese begrotingsregels in vraag te stellen of slechts gedeeltelijk toe te passen, door bijvoorbeeld de Oosterweelinvesteringen uit de Vlaamse begrotingsdoelstellingen te houden.

12. De sociale partners drukken hun *bekommernis* uit over de manier waarop de Oosterweel-verbinding en de financiering van de ziekenhuisinfrastructuur binnen de Vlaamse begroting dient geïntegreerd te worden. De SERV verwacht dan ook *niet* langer dat de Vlaamse Regering *focust op een nominaal begrotingsevenwicht in 2017*.

13. Het is in de visie van de SERV aangewezen om integraal rekening te houden met de beperkingen opgelegd door de *huidige economische omstandigheden*, en tegelijkertijd een *krachtig groeivriendelijk begrotingsbeleid* te voeren.

Dit beleid moet zich richten op de combinatie van *gezonde openbare financiën* en *sterke stimulansen voor economische groei en werkgelegenheid*, waartoe *productieve overheidsinvesteringen* moeten bijdragen. Het is voor de SERV van groot belang dat de Vlaamse Regering daarbij de komende jaren haar productieve investeringsinspanningen verder versterkt. De SERV stelt vast dat de Vlaamse overheid relatief weinig investeert in vergelijking met andere Europese lidstaten en vindt dat een inhaalbeweging voor investeringen nodig is.

Voorstel SERV-begrotingstraject

14. De SERV pleit al meerdere jaren voor een *structurele benadering van de begroting*, waarbij het saldo gezuiverd wordt voor eenmalige en conjuncturele factoren en rekening gehouden wordt met toekomstige uitdagingen.

15. De SERV stelt een *structureel begrotingsevenwicht* in 2017 voor. Dat behelst een meer haalbare doelstelling dan een all-in nominaal evenwicht in 2017, maar vergt nog steeds een aanzienlijke inspanning. Concreet vereist het traject een geraamde bijkomende structurele inspanning van € 596,5 mln in 2017. Hiermee sluit de SERV-doelstelling voor 2017 nauw aan bij het HRF-traject van april 2016.

16. De SERV stelt vast dat de Vlaamse Regering bij haar begrotingscontrole 2016 (€ 207,2 mln) negatief is afgeweken van de nominale doelstelling opgelegd door het HRF-traject van april 2016. Indien deze afwijking niet had plaatsgevonden, zou dit de inspanning voor 2017 aanzienlijk verkleinen.

17. De SERV spreekt zich op dit moment niet uit over een beoogde evolutie van het (structureel) begrotingssaldo na 2017. De SERV is echter van mening dat de Vlaamse Regering vanaf dan rekening zal moeten houden met de geactualiseerde schuld-doelstelling (zie infra) als significant onderdeel van de begrotingsdoelstelling. Daarnaast spelen ook het Europees begrotingskader en de toenemende omvang van de investeringsuitgaven een rol.

18. De SERV wijst de Vlaamse Regering er op dat zij aan het begin van de legislatuur een aantal belangrijke maatregelen in het vooruitzicht stelde. Bedoeling van de Regering was dat er vanaf 2017 opnieuw meer beleidsruimte beschikbaar zou zijn. De SERV vraagt dat de Vlaamse Regering bij opmaak van de begroting 2017 op een transparante manier aangeeft op welke manier zij aan deze voornemens al dan niet gevolg geeft in de begroting 2017, goed wetende dat ondertussen de omstandigheden gewijzigd zijn.

Europese begrotingsregels: hoe productieve investeringen evidenter maken?

19. De SERV pleit er voor dat de Vlaamse Regering zou bijdragen aan het debat over de interpretatie van de *Europese begrotingsregels*. Overweging daarbij is dat het niet uit te sluiten valt dat de huidige regels – dus zonder deze in vraag te stellen – verder kunnen gespecificeerd worden richting meer vrijheidsgraden bij de interpretatie en classificatie van grootschalige investe-

ringsuitgaven. In januari 2015 publiceerde de Europese Commissie bijvoorbeeld haar zogenaamde Flexibiliteitsmededeling waardoor een deels versoepelde interpretatie voor uitgaven gerelateerd aan het zogenaamde Junckerfonds ontstond.

Schuldevolutie wordt in komende jaren grote uitdaging

20. Naast het begrotingstraject vormt de *evolutie van de overheidsschuld* het cruciale dossier voor de Vlaamse overheidsfinanciën in de komende jaren.

Het begrip overheidsschuld lijkt intuïtief helder, maar is dat in de praktijk niet. Het ESR 2010 hanteert immers een *brede schulddefinitie*: alle impliciete of expliciete overheidsengagements tot afbetaling van schuld.

Schulddoelstelling: Vlaamse aandeel in Belgische schuldafbouw in alle omstandigheden garanderen

21. Er dient in de visie van de SERV vooreerst rekening gehouden te worden met de *Belgische engagements qua schuldafbouw via het jaarlijkse Stabiliteitsprogramma in te dienen bij de Europese instanties*. Hoewel het Vlaamse aandeel in de totale Belgische overheidsschuld bescheiden lijkt (einde 2014 ongeveer 5%, in komende jaren bij ongewijzigd beleid 7 à 8% onder andere door de overgenomen schuld voor de ziekenhuisfinanciering), zal elke Vlaamse schulddoelstelling per definitie onderdeel zijn van het Belgische engagement, en er dus ook rekening moeten mee houden.

Gegeven de Belgische overheidsschuld van 107% BBP voorzien de Europese doelstellingen vandaag jaarlijkse stappen van minstens 1/20^{ste} van de te overbruggen afstand naar een schuld beneden 60% BBP. De berekening is in de praktijk wat complexer dan hier aangegeven en baseert zich op een driejarig gemiddelde van de schuldevolutie.

22. Als *Vlaamse schulddoelstelling* voor de komende jaren stelt de SERV voor: het *Vlaamse aandeel in de totale Belgische schuldafbouw*, zoals bedoeld door de *Europese begrotingsregels*, wordt *gegarandeerd*, dus onafhankelijk van de concrete jaarlijkse schuldafbouw op Belgisch niveau.

Hierbij wordt abstractie gemaakt van de schuld die van het ene naar het andere overheidsniveau verschuift, zoals de overgenomen schuld via de federale dossiers ziekenhuisinfrastructuur tot 2015.

23. Eerder is door de SERV gepleit voor een aanzienlijke inspanning voor de begrotingsopmaak 2017, zodat Vlaanderen volgend jaar een *begroting structureel in evenwicht* kan indienen. Dit advies pleit er aansluitend voor dat vanaf 2018, dus na de realisatie van een begroting die structureel in evenwicht is in 2017, deze *inspanningen voor de schulddoelstelling* effectief gerealiseerd worden.

24. Het engagement om steeds het Vlaamse aandeel in de Belgische schuldafbouw te garanderen, zelfs bij een tragere Belgische schuldafbouw dan gevraagd door Europa, mag niet begrepen worden als een *eenvoudige opdracht*, die bij wijze van spreken bij ongewijzigd beleid kan gerealiseerd worden.

De evolutie van de Belgische schuld, zoals die vandaag ingeschat wordt, zal in de komende jaren dus op basis van de vandaag beschikbare gegevens *het ritme van de stappen richting 60% BBP immers niet volgen*, al daalt wel de Belgische schuld uitgedrukt in % BBP.

25. In zijn advies over de begroting 2018, op te maken voor september 2017, zal de SERV een *uitgewerkt voorstel* doen voor de concrete invulling van deze schulddoelstelling. Het is vandaag immers niet duidelijk welk deel van de Vlaamse schuldevolutie toe te schrijven is aan een verschuiving van schuld van voorheen niet geconsolideerde instellingen naar schuld geregistreerd op de Vlaamse balans.

De SERV zal zijn voorstel uitwerken conform de wijze waarop de Europese Commissie het *Europese kader voor de opvolging van schulddoelstellingen* toepast.

Aanvullend voorstel: schuld opdelen naar aard

26. Aanvullend bij de schulddoelstelling stelt de SERV voor om de Vlaamse overheidsschuld niet als één geheel te zien, maar naar *aard van de schuld* in te delen. Dit geeft de mogelijkheid om gelijksoortige, maar daarom niet identieke, vormen van schuld samen te brengen. We maken de verduidelijking wat eenvoudiger door de totale Vlaamse ESR-schuld te beschouwen als een kast met verschillende schuiven naargelang het type schuld:

- De eerste schuif bevat de *schuld voor infrastructuur in eigendom en in eigen beheer (S1)*. Dat zijn infrastructuurinvesteringen waarbij de Vlaamse overheid zelf (of via geconsolideerde instellingen) eigenaar van de activa is, ze beheert en onderhoudt en ook de investeringen draagt.
- De tweede schuif bevat *schuld voor infrastructuur via PPS-constructies (S2)* en betreft schulden aangegaan voor *PPS- en verwante constructies* die in de regel voor het ESR 2010 buiten de begroting bleven. Tegenover deze schulden staan in een aantal dossiers *potentieel ontvangsten* die rechtstreeks een rol kunnen spelen in de schuldafbouw.
- De derde schuif bevat de *schuld voor infrastructuur in eigendom van en beheerd door derden (S3)*. Dat zijn mechanismen waarbij de overheid nooit eigenaar van de activa is of wordt, ze ook niet mee beheert, maar wel de constructie en realisatie van de activa geheel of gedeeltelijk financiert.
- De vierde schuif bevat de schuld aangegaan in het kader van het *sociaal huisvestingsbeleid (S4)*. De rechtvaardiging voor een afzonderlijke schuif volgt uit de specifieke juridische constructies en de potentieel aanzienlijke inbreng van de sociale huurder / koper in de schuldafbouw.
- De vijfde schuif bevat de *werkingsschuld van de instellingen (S5)*. Instellingen met voornamelijk een infrastructuuropdracht zijn uiteraard in de eerste vier schuiven aan bod gekomen. We maken binnen deze schuif een onderscheid tussen drie subtypes, opnieuw naar aard van de instelling: de *instellingen economisch instrumentarium (S5a)*, de *onderwijsinstellingen (S5b)* en de *overige instellingen (S5c)*.
- De laatste schuif bevat het *financieel beleid van de Vlaamse overheid (S6)*. Dat is de schuld die niet in de andere schuiven thuishoort en dus als *financiële schuld* van de Vlaamse overheid kan aangemerkt worden. Deze schuld ontstaat door een tekort op de begroting, de negatieve stand van de zichtrekening en dergelijke meer.

Prioriteit schuldafbouw voor zesde schuldschuif financieel beheer

27. De SERV geeft in dit advies aan dat de Vlaamse schuldevolutie de komende jaren *prioritaire beleidsaandacht* verdient. Zoals aangegeven in de meerjarenraming van de Vlaamse Regering wordt verwacht dat de Vlaamse overheidsschuld zal toenemen van € 25,8 mld in 2016 tot € 32,1 mld in 2021.

28. De SERV benadrukt dat de schuldafbouw gerealiseerd op basis van de geschetste methode *prioritair besteed wordt aan de 6^{de} schuif*, dus de schuld ontstaan door het financieel beheer.

29. *Alle Vlaamse overheidsschuld is en blijft schuld, en dit onafhankelijk van de schuif waarin deze zich bevindt.* De aangeduide prioriteit voor de schuldafbouw in de 6^{de} schuldschuif mag dus niet begrepen worden als een vrijgeleide om de schuld in de andere schuiven te negeren.

De hoger geschetste methode (Vlaams aandeel in stappen van 1/20^{ste} van te overbruggen afstand naar Belgische schuld beneden 60% BBP) dient dan ook te worden toegepast op het schuldbeheer voor alle schuiven, na het realiseren van de schuldafbouw in de 6^{de} schuldschuif.

Onderbenutting, prestatiebegroting en hervorming begrotingskalender

30. De Vlaamse Regering heeft sinds de aangepaste begroting 2015 haar *onderbenuttingshypothese* aangepast. De nieuwe berekening baseert zich op het gemiddelde van de twee laatst ingediende begrotingen en is een stuk complexer geworden.

De SERV pleit ervoor dat de *onderbenuttingshypothese* *eenvoudig en transparant* blijft, en meent dat zijn voorstellen uit voorgaande adviezen hun relevantie nog steeds ten volle behouden.

31. Recent zijn *belangrijke initiatieven* genomen om het Vlaamse *begrotingsproces* te hervormen. In de komende jaren wordt vanuit de departementen Kanselarij en Bestuur (KB) en Financiën en Begroting (FB) het traject richting een *Vlaamse prestatiebegroting* op rails gezet met de bedoeling het aangepaste begrotingsproces vanaf de volgende legislatuur (2019) op alle beleidsniveaus (departementen en instellingen) te implementeren. Een geïntegreerd geheel van doelstellingen en indicatoren wordt dan zowel in de begrotings- als beleidsdocumenten op herkenbare wijze gehanteerd.

De SERV *onderschrijft* – conform zijn eerdere adviezen en het Pact 2020 – *de intentie om te komen tot een prestatiebegroting*. De SERV benadrukt dat het eindresultaat een *transparante en ook voor niet-ingewijden goed leesbare begroting* dient te zijn. Ook de complexiteit van de begrotingsdocumenten mag niet verder verhoogd worden: in deze is de limiet bereikt.

Advies

1 Inleiding en situering

32. De SERV focust in dit advies op volgende elementen:

- Hoofdstuk 2 geeft de *relevante achtergrond* bij de opmaak van een begrotingstraject. Het Europese begrotingskader, de recente adviezen van de Hoge Raad van Financiën (HRF) en de impact van maatregelen van deze Vlaamse Regering om het saldo vooral in de eerste twee jaar van deze legislatuur bij te sturen. Er wordt benadrukt dat het Europese begrotingskader
- Hoofdstuk 3 houdt een pleidooi voor een *helder begrippenkader* bij de Vlaamse begrotingsaanpak, gaat vervolgens dieper in op de *investeringen*, en geeft de impact van drie elementen op de begroting aan: de Oosterweelverbinding, de financiering ziekenhuisinfrastructuur en de harraming van de opcentiemen in 2018, na de definitieve vastlegging van de autonomiefactor zoals bepaald door de BFW.
- Hoofdstuk 4 stelt een aangepast *begrotingstraject* voor het komende jaar voor, en vergelijkt dit met de voorstellen van de Vlaamse Regering en de Hoge Raad van Financiën.
- In eerdere adviezen is aangegeven dat de *evolutie van de Vlaamse schuld* in de komende jaren een antwoord van het beleid vereist. Dit advies stelt in hoofdstuk 5 eerst een *generieke schulddoelstelling* voor, deelt vervolgens de schuld in *naar aard*, en geeft een *prioriteit* aan in de *verdeling van de schuldinspanning*.
- Er wordt tenslotte in hoofdstuk 6 afgerond met enkele bemerkingen bij lopende voorstellen om het *begrotingsproces* te herdenken.

2 Achtergrond bij SERV-begrotingstraject

2.1 Europees begrotingskader

33. In deze paragraaf schetsen we eerst de belangrijkste kenmerken van het huidige Europese begrotingskader. Vervolgens gaan we in op de recente ontwikkelingen, met vooral aandacht voor de pistes om overheidsinvesteringen een specifieke plaats in de begroting te geven.

2.1.1 Stabiliteits- en Groeipact

34. De kern van het huidige Europese begrotingskader vormt het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Het Pact is in juni 1997 op de Europese Top van Amsterdam ondertekend en kan gezien worden als het sluitstuk in de creatie van de euro en de eurozone zoals ingevuld door het Verdrag van Maastricht (1992). Een *blijvende begrotingsdiscipline* en een gegarandeerde *prijssstabiliteit* (op te volgen door de ECB) zijn noodzakelijke voorwaarden voor een *evenwichtige en duurzame economische groei*.

35. Het SGP is sindsdien tweemaal grondig hervormd: in 2005 werden de *begrotingsregels minder generiek* (doelstellingen per land gebaseerd op specifieke omstandigheden werden mogelijk) en uitgedrukt in *structurele termen* (m.a.w. gezuiverd voor conjunctuurinvloeden en niet-recurrente factoren), waarbij ook de *begrotingsdoelstelling op middellange termijn* (MTO) sindsdien aangepast kunnen worden in functie van die omstandigheden. De flexibiliteit qua

interpretatie van de regels werd een eerste maal vergroot, vooral door de integratie van landspecifieke elementen in de analyse.

Na de wereldwijde economische crisis (2008-2009) werd een tweede aanpassing van de begrotingsregels beoogd. Het zogenaamde *six pack* (gestemd in de herfst van 2011) voerde de *procedure* bij *macro-economische onevenwichtigheden* (MIP) in en paste het begrotingskader aan richting meer begrotingsdiscipline: de impact van de Europese Commissie op de besluitvorming binnen de lidstaten werd daarbij versterkt. Tevens werd het *schuld criterium* in het corrigerende deel van het SGP meer op de voorgrond geplaatst.

Het daarop volgende *two pack* versterkte de begrotingsprocedures via onder andere bijkomende *monitorings- en rapporteringsverplichtingen*, en voorzag in een *verscherpt toezicht* wanneer financiële bijstand van Europese noodfondsen gevraagd wordt. Het resultaat vond zijn neerslag in het intergouvernementeel Verdrag voor Stabiliteit, Coördinatie en Governance in de Economische en Monetaire Unie, dat in maart 2012 door 25 EU-lidstaten (zonder het Verenigd Koninkrijk en Tsjechië) ondertekend werd, en vervolgens door deze lidstaten in nationale wetgeving omgezet werd.

2.1.2 Overheidsinvesteringen en Europees begrotingskader

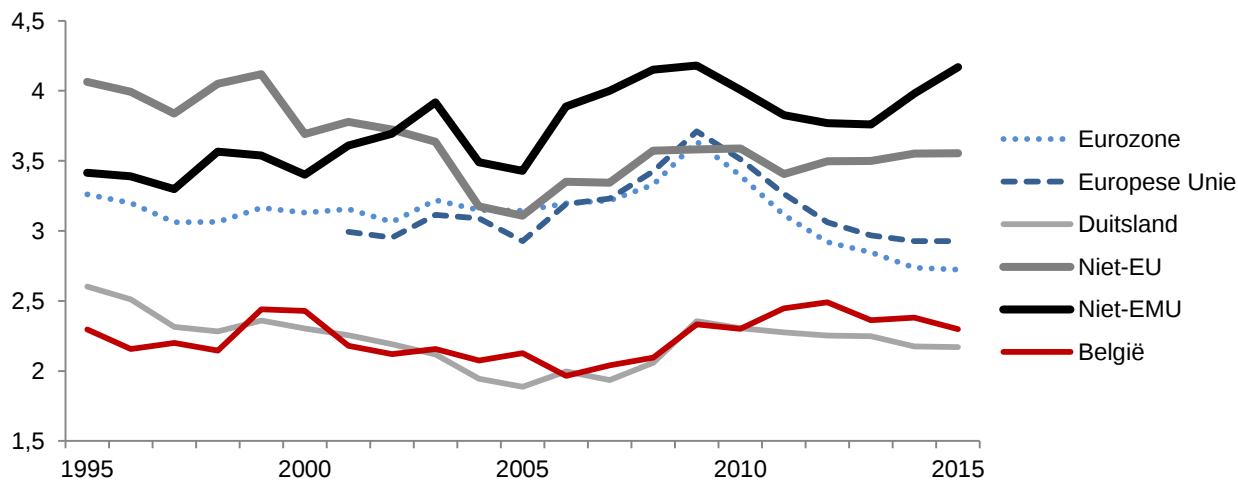
36. Het boeken van *publieke investeringen* binnen het ESR 2010 verschilt in wezen niet van die van andere types van uitgaven. Dit betekent dat binnen het ESR-kader, in tegenstelling tot het rekeningenstelsel voor ondernemingen, de afschrijving van investeringen over verschillende jaren niet mogelijk is.

37. Kritiek op deze benadering is niet nieuw: reeds meer dan tien jaar is door bepaalde economen¹ gewezen op het feit dat voor overheden geen afschrijvingen op langere termijn mogelijk zijn. De essentie van deze kritiek komt neer op: grootschalige investeringen vragen per definitie een lange realisatie- en afschrijvingstermijn, zodat een verwerking in één jaar tot grote disrupties in begrotingen kan leiden. Deze beperking wordt door hen als een soort 'constructiefout' binnen het ESR-kader ervaren. De argumentatie is: net zoals private investeringen, behelzen publieke investeringen een aanzienlijke uitgave waarvan de vruchten op termijn geplukt zullen worden. Om de intergenerationele rechtvaardigheid te waarborgen is het dan ook logisch om toekomstige generaties, die meegenieten van de publieke investeringen, mee te laten participeren in de financiering ervan, wat enkel mogelijk is door de uitgaven in stappen in opeenvolgende begrotingen te verwerken.

38. Bovendien wordt geargumenteed dat het niveau van de Europese overheidsinvesteringen zou hebben geleden onder de saneringen in navolging van de Europese schulden crisis. Deze trend wordt verduidelijkt in Figuur 1 voor de Europese Unie en de eurozone, terwijl de investeringen in landen buiten de eurozone (en EU) toenamen. Investeringen bleken een gemakkelijke optie om te besparen: immers, weinig zichtbaar en op korte termijn minder pijnlijk voor de kiezers. De evolutie lijkt minder uitgesproken in België. De investeringen uitgedrukt als percentage van het BBP blijven in België desondanks aanzienlijk onder het Europese gemiddelde.

¹ Blanchard, O., & Giavazzi, F. (2004), "Improving the SGP through a proper accounting of public investment", London, Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper Series DP 4220.

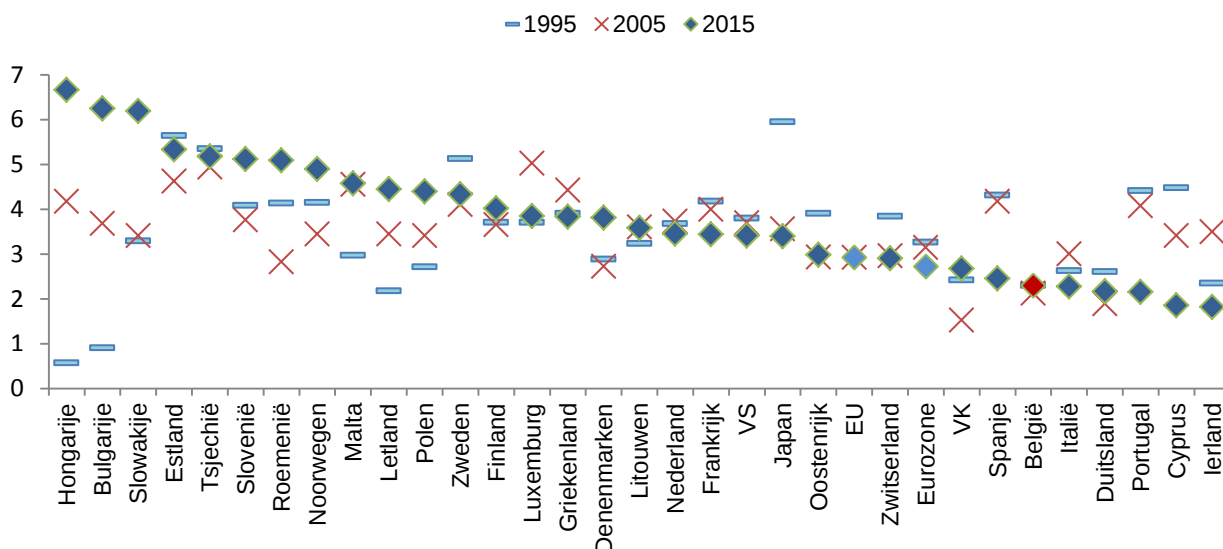
Figuur 1 Bruto-investeringen door de gezamenlijke overheid, 1995-2015, in % BBP



Bron: Annual macro-economic database (AMECO), DG ECFIN, gedownload op 12 mei 2016

Een overzicht van de bruto investeringen per land wordt gegeven in Figuur 2. Hoewel de bruto investeringen door de gezamenlijke overheid relatief constant bleven op een comparatief laag niveau, is de internationale positie van België bovendien verder verslechterd.

Figuur 2 Bruto investeringen door de gezamenlijke overheid, per land, in % BBP



Bron: Annual macro-economic database (AMECO), DG ECFIN

39. Gegeven de Europese context wordt hier gemakshalve gebruik gemaakt van cijfers op landsniveau. In secties 3.2 wordt echter dieper ingegaan op de overheidsinvesteringen op Vlaams niveau.

2.1.3 Mededeling Europese Commissie over flexibiliteit in SGP

40. In haar *mededeling van 13 januari 2015 inzake flexibiliteit*² verschaft de Europese Commissie toelichting over hoe ze de bestaande regels van het SGP zal gebruiken in het kader van haar beleidsdoelstellingen om de *band tussen structurele hervormingen, investeringen en budgettaire houdbaarheid* te versterken, en dit ter ondersteuning van economische groei en creatie van werkgelegenheid.

De *gehanteerde argumentatie*³ benadrukt dat de toepassing van de begrotingsregels naast de beoogde *begrotingsdiscipline* ook de *potentiële groei van lidstaten*, en daarmee de Europese groeistrategie (economische veerkracht en banencreatie) dient te versterken. Met andere woorden, de begrotingsregels worden niet alleen toegepast om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn te garanderen, maar ook om vandaag al bij te dragen aan de Europese economische heropleving na de wereldwijde economische crisis.

Dergelijk *groevriendelijk begrotingsbeleid* houdt in het preventieve gedeelte van het SGP (meer) rekening met de conjuncturele situatie van een lidstaat, door investeringen te stimuleren en door de effectieve implementatie van structurele hervormingen aan te moedigen.

Focus op eenmalige uitgaven en investeringsclausule

41. De *‘eenmaligheid’* van bepaalde types uitgaven rechtvaardigt dat deze uitgaven buiten de structurele begrotingsdoelstelling blijven zoals Europees opgevolgd, en dus dat daardoor bij gelijkblijvende ontvangsten het structurele vorderingensaldo verbeterd aangezien eenmalige uitgaven en ontvangsten uit het structurele saldo verwijderd worden. Gewone investeringsuitgaven worden niet als eenmalig beschouwd.

Finaal bepaalt de Europese Commissie welke uitgaven als eenmalig kunnen beschouwd worden. De Commissie kondigt in de Flexibiliteitsmededeling bijvoorbeeld aan dat de inbreng van nationale of regionale investeringsinstrumenten (‘national promotional banks’ zoals PMV) in het eind 2015 opgerichte Junckerfonds (EFSI)⁴ als eenmalige uitgaven zullen beschouwd worden.

² Europese Commissie, Communication from the Commission, “Making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact”, France: Strasbourg, 13th of January 2015.

³ Zoals geformuleerd in het Evaluatierapport over het Belgische Stabiliteitsprogramma 2016-2019 (18 mei 2016): “The [Flexibility] Communication does not amend any provision of the Pact but aims to further reinforce the effectiveness and understanding of its rules and develop a more growth-friendly fiscal stance in the euro area by ensuring the best use of the flexibility enshrined within the Pact, while preserving its credibility and effectiveness in upholding fiscal responsibility”.

⁴ In haar Flexibiliteitsmededeling van 13 januari 2015 formuleert de EC deze uitzondering als volgt: “In its Investment Plan for Europe, published last November, the Commission already indicated that it would take a favourable position under the Pact towards national contributions to the EFSI, for which the Commission also adopted a legislative proposal today. The Commission now makes good on its commitment by stating that Member State contributions to the EFSI will not be counted when defining the fiscal adjustment under either the preventive or the corrective arm of the Pact. In the case that the reference value of a 3% deficit is not respected, the Commission will not launch an Excessive Deficit Procedure if it is due to the contribution, provided the deviation is small and expected to be temporary. When assessing respect of the debt criterion, contributions to the EFSI will not be taken into account”. De operationalisering van de voorwaarden werd uitgewerkt in de nota “Commonly agreed position on Flexibility in the Stability and Growth Pact”, zoals aangenomen door de ECOFIN-Raad van 12 februari 2016.

42. Daarnaast wordt de zogenaamde ‘*investeringsclausule*’ binnen het SGP geïntroduceerd, waarvoor België bij de huidige stand van zaken niet in aanmerking komt (zie kader).

Wat houdt de investeringsclausule in?

43. De voorwaarden om onder de preventieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact gebruik te maken van de investeringsclausule zijn dezelfde als die om gebruik te kunnen maken van het EFSI:

- De BBP-groei is negatief of de output gap is kleiner dan -1,5%.⁵
- De afwijking van het MTO of het overeengekomen budgettaire pad naar het MTO leidt niet tot een schending van de 3%-drempel van het begrotingssaldo en een veiligheidsmarge is voorzien.
- De afwijking (van maximaal 0,5% BBP) omvat enkel nationale investeringsuitgaven die door de EU mee worden gefinancierd.⁶
- Het investeringsniveau moet daadwerkelijk verhogen, met andere woorden de medefinanciering komt niet in plaats van nationaal gefinancierde investeringen.
- Lidstaten worden verwacht de mogelijke, tijdelijke afwijkingen te compenseren en het MTO te bereiken binnen het vierjarige tijdsbestek van het Stabiliteitsprogramma. De EC operationaliseert dit criterium via de vereiste dat de afstand tussen het structurele begrotingssaldo en het MTO maximum 1,5 procentpunt mag bedragen. Eens er een beroep gedaan werd op de volledige afwijking van 0,5% kan de lidstaat geen gebruik meer maken van de clausule vooraleer ze haar MTO heeft bereikt.

44. De voorwaarden zijn effectief in het beperken van het toepassingsgebied. Enkel Griekenland, Italië, Cyprus, Nederland, Portugal, Slowakije en Finland konden in 2015 bijvoorbeeld een beroep doen op de clausule, als er enkel gekeken wordt naar de voorwaarden voor de output gap en het écart tussen het structureel begrotingssaldo en het MTO. De output gap van Nederland was op dat moment -1,5%, terwijl het écart tussen haar structureel saldo (-1,2%) en haar MTO (-0,5%) kleiner was dan 1,5 procentpunt. De output gap van België in 2015 en 2016 wordt geschat⁷ op -0,7%. Het écart tussen het structureel saldo en haar MTO (0,75%) is bovendien groter dan 1,5% in België, gegeven een structureel begrotingssaldo van -2,6% in 2015. Met een verwacht structureel saldo van -2,3% zal België ook in 2016 niet voldoen aan de voorwaarden voor een eenmalige afwijking van haar MTO.

Impact van de EC-mededeling

45. Het ziet er vandaag naar uit dat de Flexibiliteitsmededeling in een *soepeler toepassing van het SGP* zal resulteren, al blijft het een *evenwichtsoefening* tussen ‘bestaande regels toepassen’ en de ‘macro-economische impact ervan’ inschatten. De Europese Commissie hield na januari 2015 in haar evaluatie van het begrotingsbeleid van lidstaten inderdaad meer rekening met de economische conjunctuur (i.c. voor België: impact van combinatie lage inflatie

⁵ De reeds lang lopende discussie over de methodologie voor het bepalen van de output gap leidt ook vandaag nog niet tot een consensus. Lebrun (2014) verantwoordt bijvoorbeeld de significante verschillen tussen de ramingen van de EC en het FPB.

⁶ De cumulatieve afwijking van de investeringsclausule en de clausule voor structurele hervormingen mag de grens van 0,75% BBP bovendien niet overschrijden.

⁷ Data conform deze worden gebruikt voor de beoordeling van de landen volgens het Stabiliteits- en Groeipact. Deze data zijn opgehaald uit de AMECO-database van DG ECFIN op 12 mei 2016.

en lage economische groei) evenals andere relevante factoren (introductie ESR 2010, structurele hervormingen, vergrijzing, versterken van het concurrentievermogen).

46. Zij concludeerde bijvoorbeeld in haar reactie⁸ op het Belgische Stabiliteitsprogramma 2015-2018 dat de door de Europese begrotingsregels gevraagde schuld doelstelling in de huidige omstandigheden niet letterlijk hoeft nageleefd te worden (want 'niet haalbaar en niet gewenst'). In haar beoordeling van het Ontwerpbegrotingsplan 2016 van november 2015 hanteerde de Commissie een gelijkaardige benadering.

Aanvullende mededelingen van 18 en 19 mei 2016

47. Op 18 mei 2016 heeft de EC haar reacties op de Stabiliteitsprogramma's 2016-2019 van alle eurolanden gepubliceerd, zoals bepaald in het European Semester.

In de generieke situering van de aanbevelingen benadrukt de Europese Commissie dat ze *prioriteit geeft aan het economisch herstel* van de lidstaten, door het stimuleren van *investeringen*, het uitvoeren van *structurele hervormingen* en het verder zetten van *verantwoorde overheidsfinanciën*.

Hiermee geeft de Commissie aan met een zekere *terughoudendheid* haar eigen beleidskader te willen toepassen, of in ieder geval te vermijden dat het letterlijk wordt toegepast. Uiteraard mag niet uitgesloten worden dat dit in de toekomst wel meer het geval wordt.

48. We overlopen de belangrijkste conclusies van de evaluatie voor België, aangezien ze ook relevant zijn voor verdere hoofdstukken in dit SERV-advies:

- Vooreerst wordt aangegeven dat België niet voldoet aan het *schuld criterium* in 2015, aangezien geen vooruitgang geboekt wordt in het pad naar de gevraagde schuldgraad van 60% BBP. Er wordt niet verwacht dat België dat in 2016 wel zou realiseren: de Commissie hanteert daarbij eigen data die iets in negatieve zin afwijken van de Belgische cijfers in het laatste Stabiliteitsprogramma. Er wordt echter niet geconcludeerd dat België niet voldoet aan de gevraagde criteria van het SGP, aangezien andere relevante factoren een rol spelen.
- Het rapport geeft vervolgens aan dat de EC aanvaardt dat België in 2015 en 2016 niet significant afwijkt van het beoogde *pad naar zijn MTO*, weliswaar opnieuw rekening houdende met uitzonderlijke elementen buiten de verantwoordelijkheid van de Belgische regering.
- Dit betekent dat België globaal beantwoordt aan de *vereisten van het preventieve luik van het SGP*. Er wordt op gewezen dat de berekende Minimal Linear Structural Adjustment (MLSA; oftewel, jaarlijks vereiste structurele verbetering uitgedrukt in % BBP) aanzienlijk hoger uitvalt dan in werkelijkheid gevraagd en toegepast (vooral door inspanningen te leveren om de schuldgraad af te bouwen). De EC aanvaardt opnieuw, zoals in 2015, dat de theoretisch berekende MLSA te hoog zou zijn gegeven de huidige lage BBP-cijfers ('not feasible nor desirable').
- Voor de nabije toekomst geeft het Europese rapport aan dat vooruitgang gemaakt is in de *structurele hervormingen* aangekondigd in 2015 (pensioenen, tax shifts, hervorming

⁸ European Commission (2015), "Macroeconomic imbalances, Country Report – Belgium 2015", Brussel, EC – European Economy, Occasional Papers 212, June 2015.

arbeidsmarkt). De EC verwacht dat deze een positieve impact zullen hebben op de potentiële groei evenals de schuldevolutie. De EC noteert dat in het Nationaal Hervormingsprogramma 2016 bovendien bijkomende maatregelen (vooral arbeidsmarkt) aangekondigd worden.

- Het rapport geeft ten slotte aan dat België als in overeenstemming met het *schuld criterium* wordt beschouwd, gegeven i/ de ongunstige economische omstandigheden, ii/ het feit dat België globaal in overeenstemming is met het gevraagde groeipad naar zijn MTO, en iii/ de gerealiseerde en aangekondigde implementatie van ambitieuze groeiversterkende hervormingen die bijdragen tot de schuldafbouw op middellange tot langere termijn.

Mededeling van 1 juni 2016

49. Op 1 juni heeft de Europese Commissie een mededeling⁹ over het *Europese Investeringsplan* gepubliceerd, waarin het EFSI (Junckerfonds) centraal staat.

De nota geeft eerst een overzicht van het functioneren van het EFSI in het eerste jaar sinds de oprichting, waarbij in het bijzonder de financiële resultaten worden benadrukt: in totaal zitten investeringsprojecten voor iets boven € 100 mld in de pijplijn, wat beantwoordt aan de initiële doestelling om tegen 2018 een totaal van investeringsprojecten voor € 315 mld op Europees niveau te realiseren.

Een eerste deel van de mededeling focust op het *mobiliseren van bijkomende middelen voor investeringen op Europees niveau*. Er wordt vooreerst aangegeven dat EFSI verlengd wordt na de initiële einddatum van 2018, gezien de nood aan investeringen. Binnen het EFSI komt er een verschuiving van middelen richting meer ondersteuning van kleine en middelgrote ondernemingen (COSME¹⁰), waarbij niet uit het oog mag verloren worden dat Mid Caps in Europees jargon ondernemingen met maximum 3.000 werknemers zijn. Tenslotte wordt de combinatie van het EFSI met andere Europese structurele en investeringsfondsen vereenvoudigd.

Een tweede deel van de mededeling geeft aan dat *bijkomende instellingen* opgericht worden om de *doorstroming van financiële middelen naar de reële economie* te versterken. Het European Investment Advisory Hub (EIAH) geeft technische ondersteuning en advies bij het indienen van een investeringsproject, terwijl het European Investment Project Portal (EIPP) als online platform projectindieners en investeerders samenbrengt.

Het derde deel van de mededeling focust op het *verbeteren van de investeringsvoorwaarden*. Op Europees niveau wordt gefocust op gekende programma's van de Europese Commissie zoals de Better Regulation Agenda, de Capital Markets Union en prioriteiten binnen de Single Market zoals de Energy Union, de Digital Single Market evenals de Single market for Services. Op het niveau van de lidstaten wordt benadrukt dat een *groeivriendelijk begrotingsbeleid* aangewezen is in combinatie met *structurele hervormingen* en het *wegwerken van barrières voor*

⁹ European Commission (June 2016), "Europe Investing Again, Taking stock of the Investment Plan for Europe and next steps", Brussels, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 1st of June 2016, COM(2016) 359 final.

¹⁰ Ook de PMV-dochter Participatiefonds Vlaanderen heeft op 26 november 2015 met het European Investment Fund (EIF) een overeenkomst gesloten in het kader van het COSME-luik van Investment Plan for Europe, dat ondersteund wordt door het EFSI. Via deze overeenkomst worden voor in totaal € 40 mln leningen aan 700 Belgische kmo's mogelijk.

investeringen, wat in het verlengde ligt van de hoger besproken Flexibiliteitsmededeling. De Commissie geeft aan dat het haar bedoeling is om dergelijke obstakels in dialoog met de lidstaten in het kader van het jaarlijkse European Semester aan te pakken.

2.1.4 Commentaar op Europese begrotingskader: poging tot synthese

50. Er is recent heel wat commentaar geformuleerd op het SGP en de Europese opvolging van de begroting, vooral door het jarenlange gebrek aan economische heropleving na de wereldwijde financieel-economische crisis evenals de invoering van het ESR 2010. Zonder uiteraard volledig te willen zijn, worden de belangrijkste commentaren binnen de Belgische context via een aantal kernvragen samengevat.

De SERV benadrukt dat onderstaande *overzicht van commentaren en voorstellen* geen *SERV-visie* op deze elementen inhoudt. De opmaak van dergelijk overzicht is vandaag echter wel relevant, niet alleen door de turbulente begrotingstijden, maar ook door de breed gedragen overtuiging dat er 'iets' moet veranderen, onder andere omdat de economieën in de eurozone te lang in een te traag groeiscenario blijven steken.

Onvoldoende flexibiliteit voor investeringen in SGP?

Verscheidene commentatoren focussen op de moeilijkheid om grootschalige investeringen te integreren.

Uitbreiding investeringsclausule?

51. De Europese Commissie biedt sinds 2015, via de *investeringsclausule* (zie kader in sectie 2.1.3) bijkomende budgettaire ruimte om investeringen met een positieve en verifieerbare lange termijnimpact op de economische groei en houdbaarheid van de overheidsfinanciën te financieren. Een meer uitgebreide toepasbaarheid (in casu, minder beperkende voorwaarden) van de investeringsclausule zou dit mogelijk maken. Voor de aanpassing van het begrotingskader wordt dan ook best gekeken naar de potentiële impact van investeringen op de economie, wat de vraag naar de definitie van investeringen stelt. Het is aangewezen om investeringen niet enkel te beperken tot ESR7-uitgaven, maar ook ESR 5 en ESR 6-uitgaven, voor zover die betrekking hebben op de ondersteuning van investeringen door derden, mee te nemen.

Daarbij kan vooral gedacht worden aan de operationalisering van de voorwaarde voor de compensatie van tijdelijke afwijkingen via het *écart tussen het structurele begrotingssaldo en het MTO*, zoals boven beschreven.

52. Op termijn kunnen ook aanpassingen in de achterliggende *methodologie* leiden tot een aangepaste implementatie van de huidige regelgeving. De berekening van de output gap is bijvoorbeeld cruciaal voor de toepassing van voorzieningen voor "economisch slechte tijden".

De huidige voorwaarden gelden conform de Europese verduidelijking bovendien enkel voor "investeringen met een positieve en verifieerbare lange termijnimpact op de economische groei". De empirische literatuur over multiplicatoren (m.a.w. de impact van begrotingscomponenten op de economische groei) is evenwel in constante evolutie. Recent onderzoek van het

IMF¹¹ verduidelijkt bijvoorbeeld dat de impact van investeringen vermoedelijk aanzienlijk groter is in economisch slechtere tijden en periodes met een accommoderend (in deze, expansionair) monetair beleid.

Overheidsinvesteringen integreren in berekening MTO?

53. Indien men onder de huidige SGP een begrotingsevenwicht nastreeft, zal de schuldgraad (overheidsschuld als percentage van het BBP) – hoe onwaarschijnlijk dit ook lijkt in de nasleep van de Europese schuldencrisis – op lange termijn naar nul evolueren. Indien men de waarde van de publieke investeringen daarentegen niet opneemt in het begrotingssaldo, evolueert de schuldgraad naar de ratio van publiek kapitaal ten opzichte van het BBP¹². Een dergelijke classificatie vergroot bovendien de budgettaire transparantie.

54. Eén mogelijkheid om dit praktisch te realiseren zou zijn om rekening te houden met de *overheidsinvesteringen bij de berekening van het MTO*, zoals recent voorgesteld door de ere-commissaris van het Federaal Planbureau¹³. Vandaag de dag houdt de berekening van de MTO rekening met a) de lange termijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën, b) een prefinanciering van de vergrijzingskosten en c) de schuldafbouw. Hier zou een vierde element, de *netto publieke investeringen* (nieuwe investeringen min depreciatie van bestaand kapitaal) aan toegevoegd kunnen worden. Concreet zouden de netto publieke investeringen buiten beschouwing kunnen worden gelaten voor de structurele doelstelling, dus afgetrokken van het beoogde structurele saldo.

Tegelijkertijd zouden ook twee van de drie andere elementen gecorrigeerd kunnen worden. Ten eerste wordt er voor de berekening van de lange termijnhoudbaarheid rekening gehouden met het begrotingssaldo dat de schuld zou stabiliseren op de oorspronkelijk beoogde 60%. Die component zou kunnen vervangen worden door het saldo dat de schuld op middellange termijn terugbrengt tot de netto activa (activa min overheidsschuld) of ook netto schuld genoemd indien negatief. De netto activa zijn immers de som van de historische netto publieke investeringen. Ten tweede zou ook in de component voor de versnelde schuldafbouw – een functie van de werkelijke schuldgraad – de schuldratio vervangen kunnen worden door de netto activa als percentage van het BBP.

Hoe investeren op langere termijn?

Golden rule?

55. Een veel gehoord voorstel is de zogenaamde *golden rule of public finances*. Om te voorkomen dat er geknipt wordt in de productieve investeringen, stelt de gouden regel dat de begrotingsdoelstellingen opgesteld en geëvalueerd moeten worden zonder de uitgaven voor productieve investeringen in rekening te brengen. Met andere woorden, het begrotingssaldo wordt berekend als het verschil tussen de overheidsontvangsten en de lopende uitgaven. Bij de gouden regel blijft het in extremis wel de bedoeling ernaar te streven om een jaarlijks evenwicht exclu-

¹¹ Abiad, A., Furceri, D., & Topalova, P. (2015), "The Macro-Economic Effects of Public Investment: Evidence of Advanced Economies", Washington DC (USA), IMF, WP/15/95, May 2015.

¹² Het kapitaal opnemen a rato van de afschrijving ligt tussen beide uitersten in.

¹³ Bogaert, H. (2016), "Improving the Stability and Growth Pact by integrating a proper accounting of public investments: a new attempt", Brussel, Federaal Planbureau, Working Paper 1-16.

sief investeringen te realiseren. Het voorgaande betekent dat de aangegane schuld telkens op nieuw zal worden afbetaald en de schuld op lange termijn constant zal blijven.

56. Het voorstel is niet nieuw. Het voorstel werd aan het einde van de 18e en het begin van de 19e eeuw onder de aandacht gebracht door de neoklassieken, die ermee ingingen tegen het orthodoxe begrotingsbeleid voorgeschreven door de klassieke school (bijv. Smith, Mill, Say). Ook recenter was er aandacht voor de gouden regel. De regel werd bijvoorbeeld al toegepast in het Verenigd Koninkrijk en in Duitsland, nog voor er sprake was van de Schuldenbremse. Dichter bij huis nam prof. Moesen (KU Leuven) recent een prominente positie in het publieke debat in door het voorstel te verdedigen. In de aanloop naar de invoering van het Verdrag van Maastricht was het eveneens een van de voornaamste kritieken op de begrotingsregels die destijds werden ingevoerd¹⁴.

Aangepaste uitgavennorm voor lopende uitgaven?

57. Recent wordt tevens door medewerkers van de *think tank Bruegel*¹⁵ voorgesteld om de huidige Europese uitgavennorm (en, in fine, de doelstelling voor het structureel saldo) te vervangen door een *uitgavennorm voor lopende uitgaven*. Zoals in de bedrijfsboekhouding wordt er een onderscheid gemaakt tussen *lopende uitgaven* en *investeringsuitgaven*. Terwijl de lopende uitgaven genormeerd blijven, kunnen de investeringsuitgaven op die manier beter gespreid worden over hun levensduur.

58. De huidige uitgavennorm geldt voor de reële overheidsuitgaven exclusief a/ rentelasten, b/ uitgaven voor EU-programma's aangevuld door Europese fondsen en c/ cyclische werkloosheidsuitgaven. De investeringsuitgaven worden afgevlakt over vier jaar. Volgens de huidige norm mag het aggregaat niet meer stijgen dan de reële middellange termijn groei van het potentiële BBP.

Deze – of een verder aangepaste (bijvoorbeeld door een bijkomende inspanning voor schuldafbouw) – norm zou behouden blijven voor de lopende uitgaven. De investeringsuitgaven zou men dan los koppelen van die norm. Het natuurlijke verloop van de investeringen wordt vervolgens niet verstoord, waardoor ook de uitsluiting van de uitgaven aan EU-programma's uit het aggregaat overbodig wordt.

2.2 HRF-adviezen 2015 en 2016

2.2.1 Normatief traject gezamenlijke overheid

59. Net zoals in het advies van vorig jaar definieert de HRF haar doelstellingen in structurele termen en leidt daaruit bijgevolg een vereiste jaarlijkse structurele verbetering af. De HRF weerhoudt twee trajecten, namelijk a/ het structureel evenwicht voor de gezamenlijke overheid in 2018, overeenkomstig het HRF-advies van maart 2015, alsook b/ een alternatief minimaal traject dat een structureel evenwicht in 2019 realiseert. In wat volgt, focussen we op het 2018-scenario. Dat niet alleen omdat de HRF zelf aangeeft dat zijn voorkeur naar het 2018-scenario

¹⁴ Buitier, W., Corsetti, G., & Roubini, N. (1993), "Maastricht's fiscal rules", *Economic Policy*, 8(16), 57-100.

¹⁵ Claeys, G., Darvas, Z., & Leandro, A. (2016), "A proposal to revive the European fiscal framework", Brussel, Bruegel, Bruegel policy contribution 2016/07.

uitgaat, maar ook omdat de verdeling van de inspanning van elke overheid in Entiteit II in het HRF-advies¹⁶ steeds uitgaat van een evenwicht in 2018.

Tabel 1: België, 2015-2019, normatief HRF-traject structureel begrotingsevenwicht in 2018, in % BBP

		2015	2016	2017	2018	2019
Primair saldo		0,3	0,3	1,0	1,9	2,0
Rentelasten		2,9	2,7	2,4	2,3	2,2
Vorderingssaldo		-2,6	-2,4	-1,4	-0,4	-0,2
	Correctie cyclisch	-0,7	-0,7	-0,7	-0,5	-0,3
	Correctie eenmalig	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1
Structureel saldo		-2,3	-1,7	-0,8	0,0	0,0
	Verbetering		0,6	0,9	0,8	0,0
Gecumuleerde primaire inspanning		0,0	0,6	0,9	1,8	1,8
Bijkomende primaire inspanning			0,6	0,3	0,9	0,0
Schuldgraad		106,6	106,7	105,1	102,6	100,0
Verschil backward criterium ('+' = respect criterium)			-5,0	-3,0	-1,0	0,4
Verschil forward criterium ('+' = respect criterium)			-1,0	0,4	0,9	1,5

60. Het voorgestelde scenario van een *structureel evenwicht in 2018* voorziet een structurele inspanning van 0,6% BBP in 2016, 0,9% in 2017 en 0,8% in 2018 (som: 2,3% BBP) waarna de nieuwe MTO voorgesteld door de HRF (structureel evenwicht) wordt bereikt. Voor 2019 wordt geen bijkomende structurele inspanning voorzien, gezien de beoogde MTO in 2018 bereikt wordt. Zie Tabel 1.

61. Dit traject is consistent met de criteria van het preventieve en correctieve luik van het Stabiliteits- en Groeipact. Er wordt elk jaar een structurele verbetering van minimum 0,6% BBP voorzien om tot de (nieuwe) MTO in 2018 te komen. Tevens wordt het schuld criterium, op basis van de forward looking-berekening, gerespecteerd vanaf 2017.

Nieuwe MTO voor periode 2017-2019

62. Naast de besproken begrotingsregels moet de Belgische regering in haar Stabiliteitsprogramma 2016-2019 een nieuwe MTO bepalen voor de periode 2017-2019 (dus nog niet van toepassing in 2016). Dit volgt uit de normale driejarige herzieningscyclus van de MTO. De EC heeft begin 2016 een minimum MTO berekend: deze ondergrens is voor België gelijk aan een structureel tekort van -0,5% BBP (ten opzichte van een surplus van 0,75% in 2014-2016). De neerwaartse aanpassing van de doelstelling (m.a.w. een minder grote inspanning) is het gevolg van de herziening van de vergrijzingskost (verminderd door de pensioenhervorming).

63. De mechanische ondergrens garandeert echter niet dat aan alle vereisten van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) wordt voldaan, in het bijzonder het schuld criterium. Voor België dient dan ook een ambitieuzere MTO in het Stabiliteitsprogramma gedefinieerd te worden.

¹⁶ Het HRF-scenario 2019 heeft dan ook alleen maar relevantie voor de federale overheid. Ondertussen is op het Overlegcomité van 18 april beslist dat alle Belgische overheden zich aan het 2018-scenario zullen houden.

Uit de berekeningen van de HRF blijkt dat de minimum MTO van -0,5% BBP niet volstaat om te kunnen voldoen aan het schuld criterium, zodat de HRF aanbeveelt om het structureel evenwicht (0%) als MTO-doelstelling in het Stabiliteitsprogramma 2016-2019 te hanteren. Concreet wordt verwacht dat een traject met als doel een structureel evenwicht ertoe leidt dat het schuld criterium wordt gerespecteerd vanaf 2017.

2.2.2 Verdeling van het traject

64. De HRF beveelt het structureel evenwicht aan als doelstelling en beschouwt dit ook als MTO voor de gezamenlijke overheid in zijn advies. Om dit te realiseren beveelt de HRF aan dat alle overheden (ook binnen Entiteit II) dit structureel evenwicht realiseren.

65. De HRF hanteert voor de som van gemeenschappen en gewesten, inclusief lokale besturen (Entiteit II), hetzelfde principe als in zijn vorige adviezen: de doelstelling van een nominaal evenwicht blijft voor iedereen centraal staan. Net zoals in het advies van maart 2015 verwacht de HRF dat dit *nominaal evenwicht* voor het geheel van de gemeenschappen en gewesten als ook per gemeenschap en gewest wordt bereikt in 2018.

Het structureel surplus voor gewesten en gemeenschappen in 2018 compenseert in de visie van de HRF in 2018 het structurele tekort dat wordt toegestaan bij de lokale overheden door hun investeringscyclus, namelijk voor de beleids- en beheerscyclus voor het jaar voor lokale verkiezingen.

Tabel 2: HRF-advies april 2016, normatief traject Vlaanderen inclusief Zorgfonds, in € mln¹

	2015	2016	2017	2018	2019
Vorderingssaldo	-618,8	-497,1	-386,2	0,0	-156,5
Cyclisch	-430,3	-492,9	-464,3	-344,1	-193,3
Eenmalig	-122,9	96,9	0,0	134,1	0,0
Correctie overdrachten	184,4	59,0	91,1	67,0	36,8
Structureel saldo	-250,0	-160,1	-13,0	143,0	0,0
Verbetering		96,9	151,9	156,4	-147,3

¹ Exclusief de geraamde ESR-impact ('one shot') van de herziening autonomiefactor, die door de HRF in hoge mate als onzeker wordt beschouwd.

66. Voor het bepalen van de structurele begrotingssaldi op regionaal niveau ontwikkelt de HRF een aangepaste methodologie¹⁷. Naast de correctie voor one-shots en de impact van de conjunctuurcyclus op de regionale begroting wordt een bijkomende *correctie toegepast voor de zogenaamde overdrachten*. De methodologie van de EC houdt geen rekening met een mogelijke cyclische weerslag via inkomsten uit dotaties¹⁸ in een federale staatsstructuur, zoals in België. De dotatie-inkomsten van de gemeenschappen en gewesten worden – net zoals andere ontvangsten – gekenmerkt door een cyclische component, aangezien zij mede bepaald worden door onder meer de economische groei. Om hiervoor te corrigeren voorziet de HRF in een bijkomende correctie. De correcties voor Vlaanderen worden weergegeven in Tabel 2 en Tabel 3.

¹⁷ Verduidelijkt in bijlage 5.2 van het HRF-advies van maart 2015.

¹⁸ Uitgaven n.a.v. activeringsprogramma's binnen arbeidsmarktbeleid vallen hier niet onder. Bijgevolg zitten alle cyclische correcties langs de uitgavenzijde op het federale overheidsniveau in België.

Voor een overzicht van de verdeling per gemeenschap en gewest wordt verwezen naar Tabel 21 in bijlage.

Tabel 3: HRF-advies april 2016, normatief traject Vlaanderen inclusief Zorgfonds, in % BBP¹

	2015	2016	2017	2018	2019
Vorderingssaldo	-0,151	-0,118	-0,089	0,000	-0,034
Cyclisch	-0,105	-0,117	-0,107	-0,077	-0,042
Eenmalig	-0,030	0,023	0,000	0,030	0,000
Correctie overdrachten	0,045	0,014	0,021	0,015	0,008
Structureel saldo	-0,061	-0,038	-0,003	0,032	0,000
Verbetering		0,023	0,035	0,035	-0,032
Verschil ² verbetering t.o.v. Advies 2015		-0,004	-0,021	-0,021	

¹ Exclusief de (geraamde) ESR-impact (nl. een 'one shot') van de herziening van de autonomiefactor, deze wordt immers nog steeds in hoge mate als onzeker beschouwd.

² Vereiste structurele verbetering HRF-rapport 2016 minus vereiste structurele verbetering HRF-rapport 2015: + indien hogere inspanning vereist in 2015 / – indien lagere inspanning vereist in 2016.

67. Concreet houdt het traject voor het geheel van *de gemeenschappen en gewesten* de volgende structurele verbetering in: 0,06% BBP in 2016 en 0,09% BBP in 2017 en 2018. Door de structurele verbetering in 2016 in te perken krijgen de gemeenschappen en gewesten in de visie van de HRF de budgettaire ruimte om alle elementen van de Zesde Staatshervorming (waaronder de tweede ronde van saneringsbijdragen voorzien voor 2016 via de BFW) in hun begrotingen te incorporeren. In 2019 kan vervolgens een lichte versoepeling voorzien worden om de door de HRF vooropgestelde MTO, het structureel evenwicht, te bereiken.

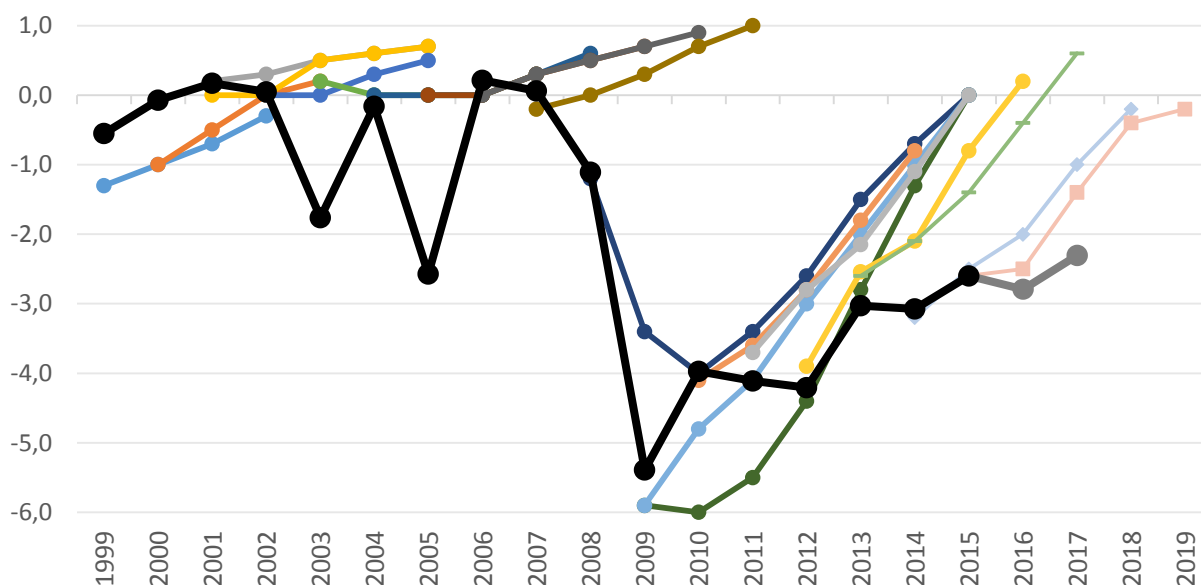
68. Voor *Vlaanderen (inclusief Zorgfonds)* betekent dit een structurele inspanning van 0,023% BBP in 2016, wat in 2017 en 2018 stijgt tot 0,035% BBP (zie Tabel 3). In elk van de drie jaren is de vereiste structurele inspanning voor die jaren teruggebracht ten opzichte van het HRF-advies van 2015. De versoepeling in 2019 leidt tot een bijkomende structurele budgettaire ruimte van 0,032% BBP. De overeenkomstige nominale bedragen worden weergegeven in Tabel 2.

2.2.3 Historische prestaties t.o.v. HRF-adviezen

69. Er kan worden opgemerkt dat het traject voorgesteld door de HRF niet noodzakelijk nageleefd wordt. Figuur 3 illustreert dit. De figuur maakt de vergelijking mogelijk tussen de jaarlijks aangenomen begrotingstrajecten uit de Belgische Stabiliteitsprogramma's en het gerealiseerde vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid sinds 1999¹⁹. Voor 2016 en 2017 zijn de prognoses van de EC opgenomen.

¹⁹ In een beperkt aantal gevallen week de overheid in haar trajectkeuze af van het traject geadviseerd door de Hoge Raad van Financiën. In 2012 zette het Stabiliteitsprogramma de doelen voor het vorderingssaldo van de gezamenlijke overheid in 2013 en 2014 op -2,2 % en -1,1 % BBP in plaats van de geadviseerde -1,9% en -0,9% BBP. Indien het geadviseerde traject was opgenomen in de figuur zou de discrepantie bijgevolg groter zijn geweest.

Figuur 3: België, gerealiseerde vorderingensaldo gezamenlijke overheid (2016-2017 prognoses EC) t.o.v. jaarlijks begrotingstraject in Stabi-leitsprogramma (ESR 2010), in % BBP



2.3 Maatregelen ter verbetering van het saldo

2.3.1 Overzicht maatregelen bij aanvang huidige legislatuur

70. Aan het begin van de huidige legislatuur (zomer en najaar 2014) voorzag de Vlaamse Regering in een uitgebreid pakket aan maatregelen om het saldo te verbeteren. Dit pakket voorzag inspanningen verdeeld over de gehele legislatuur, maar met een sterke nadruk op de eerste twee jaar.

Tabel 4 geeft een overzicht van de cumulatieve inspanning via maatregelen opgedeeld in zeven brede categorieën, zoals de SERV deze kan reconstrueren.

Tabel 4: Vlaamse Regering, gecumuleerde doelstelling maatregelen genomen bij aanvang legislatuur, reconstructie, in € dz

	2015	2016	2017	2018	2019	2019 (%)
Besparen op werking overheid/derden	393.990	464.455	485.155	507.855	532.555	28,29%
Afbouwen overheidsstructuren	37.388	52.081	66.931	68.329	69.775	3,71%
Kerntaken en efficiëntere werking	175.041	238.220	235.886	254.380	261.372	13,88%
Stop uitholling kostendekkingsgraad	206.800	219.055	228.994	239.021	249.136	13,23%
Rationaliseren en budgettair houdbaar maken nieuwe bevoegdheden	200.574	404.491	254.775	348.529	437.134	23,22%
Afremmen groeipaden	45.718	97.384	113.828	131.955	151.634	8,05%
Punctuele maatregelen	99.219	141.441	211.720	181.000	181.000	9,61%
Totaal	1.158.730	1.617.126	1.597.290	1.731.069	1.882.605	100,00%
Totaal, jaar-op-jaar verschil		458.397	-19.837	133.779	151.536	

71. De eerste categorie *werking van overheid en derden* betreft de interne inspanningen binnen het overheidsapparaat inclusief geconsolideerde instellingen: het gaat om besparingen op werkingmiddelen dan wel loonkredieten evenals beperkingen op werkingssubsidies voor derden.

Het *afbouwen van overheidsstructuren* betreft in essentie het verminderde takenpakket van de provincies, evenals aansluitende besparingen op het Provinciefonds.

Onder het luik *'inzetten op kerntaken en een meer efficiënte overheid'* valt een grote diversiteit aan maatregelen, zoals de verminderde ondersteuning van gesco's naast maatregelen bij heel wat instellingen.

Het *'stopzetten van de uitholling kostendekkingsgraad'* betreffen maatregelen die de bijdragen van de gebruiker bij instellingen verhogen, onder andere bij De Lijn, Kind & Gezin of de Zorgverzekering.

Het *'budgettair houdbaar maken van nieuwe bevoegdheden'* betreft het tijdelijk of definitief beperken van uitgaven in het kader van de 6^{de} Staatshervorming: dit gaat onder andere om het niet indexeren van de kinderbijslag in 2015 en 2016, het verminderen van de woonbonus of de fiscale aftrek inbraakpreventie.

Het *'afremmen van groeipaden'* betreft het beperken van uitgavengroei in onder andere de sociale huisvesting, het onderwijs of de gezinszorg.

'Punctuele maatregelen' tenslotte betreft zoals de naam aangeeft een diverse groep maatregelen, zowel langs de uitgaven- als ontvangstenzijde (waaronder de kilometerheffing).

72. Tijdens 2015 zouden € 1,16 mld aan maatregelen getroffen worden. Tegen 2016 zou bijkomend nog eens € 0,46 mld aan ingrepen gebeuren. Uiteindelijk is tijdens de regeringvorming afgesproken om tegen het einde van de legislatuur € 1,9 mld aan hervormingen door te voeren. Enkel in 2017 zou de beleidsruimte niet verder ingeperkt worden om dit doel te halen. Zie Tabel 5 voor de jaarlijkse evolutie per besparingscategorie.

Tabel 5: Vlaamse Regering, jaarlijkse bijkomende inspanning van maatregelen bij aanvang van de legislatuur, reconstructie, in € dz

	2015	2016	2017	2018	2019
Besparen op werking overheid/derden	393.990	70.465	20.700	22.700	24.700
Afbouwen overheidsstructuren	37.388	14.693	14.850	1.398	1.446
Kerntaken en efficiëntere werking	175.041	63.179	-2.334	18.494	6.992
Stopzetten uitholling kostendekkingsgraad	206.800	12.254	9.940	10.026	10.115
Rationaliseren en budgettair houdbaar maken nieuwe bevoegdheden	200.574	203.917	-	93.754	88.605
Afremmen groeipaden	45.718	51.666	16.444	18.127	19.679
Punctuele maatregelen	99.219	42.222	70.280	-30.720	0
Totaal	1.158.730	458.397	-19.837	133.779	151.536

De meerderheid van de gecumuleerde inspanning tegen 2019 wordt gerealiseerd via de besparing op de eigen werking (28%), de focus op de kerntaken (14%), nieuwe ontvangsten via een hogere kostendekking (13%) en een buffer via de middelen voor nieuwe bevoegdheden (23%).

2.3.2 Bijkomende beleidsruimte in 2017?

73. In 2017 wordt volgens de oorspronkelijke intenties een *bijkomende beleidsruimte* gerealiseerd van € 20 mln, wat zeer bescheiden is in vergelijking met het totaalpakket aan maatregelen. Weliswaar zou het begrotingsjaar 2017 het eerste jaar van deze legislatuur worden zonder het in werking treden van nieuwe maatregelen. Dit zou voornamelijk tot stand komen via de compensatie voor maatregelen toegepast in 2015 en 2016.

74. Per type maatregelen ontstaan echter aanzienlijke verschillen: de maatregelen bij de nieuwe bevoegdheden worden afgebouwd voor € 150 mln, terwijl de maatregelen voor de interne werking en overheidsstructuren (vooral provincies) evenals nieuwe ontvangsten licht stijgen. Een aantal punctuele maatregelen brengen het totaal dicht bij een status quo tegenover 2016, zoals aangegeven in Tabel 5.

75. De belangrijkste maatregelen vanaf 2017, ter compensatie van de besparingen in 2015 en 2016, betreffen de beschikbaarheidsvergoedingen voor rollend materieel van De Lijn (€ 15 mln), de besparingen op het Brusselfonds (€ 3 mln), het desindexeren van de uitgaven kinderbijslag in 2015 en 2016 (in de recente conceptnota Kinderbijslag geraamd op bijkomende uitgaven van € 140 mln, maar initieel lager ingeschat), het beëindigen van het uitstel competitiviteitsprovisie (€ 125 mln), terwijl volgens het initiële plan ook het fiscaliseren van de renovatiepremie in 2015 tot bijkomende uitgaven in 2017 zouden geleid hebben (maatregel ondertussen aangepast).

Daarnaast lopen een aantal *besparingen* verder, zoals bij de provincies (personeel), de project-subsidies VMSW voor sociale koopwoningen, en de fiscale uitgaven voor de eigen woning (impact aanslagjaar 2016 wordt verwerkt in Vlaamse begroting 2017).

Ook wordt geprojecteerd dat de genomen maatregelen ook leiden tot *bijkomende ontvangsten* via de kilometerheffing (van € 73 mln in 2016 naar € 181 mln in 2017 aangezien de eenmalige beschikbaarheidsvergoeding 2016 voor de realisatie van de Viapass-infrastructuur wegvalt) en er werd eveneens geraamd dat de ontvangsten via de vergroende verkeersbelasting verder zouden stijgen na 2016.

3 Helder begrippenkader voor Vlaamse begroting

76. De SERV benadrukt al geruime tijd het belang van een transparante begroting. Een helder begrippenkader voor de lezing van de Vlaamse begroting is daarbij vereist. Onderstaand overlopen we de belangrijkste elementen.

3.1 Wat houdt Vlaamse Regering uit haar begrotingsdoelstelling?

77. Om te komen tot gezonde openbare financiën wordt het beleid georganiseerd volgens middellangetermijndoelstellingen. De eigen doelstellingen van de Vlaamse Regering vergelijken met die van instellingen zoals de HRF en de SERV is daarbij van groot belang om hun waarde te bepalen. Om daartoe te komen is het vergelijkbaar maken van de gebruikte definities voor de doelstellingen een noodzaak.

78. De Vlaamse Regering pleit er recent voor om enkele uitgaven buiten haar nominale begrotingsdoelstelling te houden:

- De Vlaamse Regering houdt de uitgaven naar aanleiding van de vluchtelingencrisis buiten haar begroting. In totaal gaat het om € 94 mln bij 2016BA. Bij begrotingsopmaak werd de kost nog op € 121 mln geraamd. In de praktijk zal pas ex post na een grondige analyse van de EC blijken welke uitgaven exact buiten de begrotingsdoelstelling kunnen worden gehouden. De communicatie van de EC laat toe dat deze uitgaven als eenmalig bestempeld worden, maar stelt wel dat ze in het nominaal saldo dienen opgenomen te worden.²⁰
- Zoals toegelicht in sectie 3.3.1 pleit de Vlaamse Regering ervoor om vanaf 2017 de investeringen in het kader van de Oosterweelverbinding weg te laten uit de berekening van haar begrotingssaldo en bijgevolg haar begrotingsdoelstelling.
- Sinds 1 januari 2016 is de Vlaamse Regering door de Zesde Staatshervorming bevoegd voor de van het federale niveau overgedragen investeringsuitgaven voor ziekenhuisinfrastructuur (zie verder: sectie 3.3.2). De overgedragen ontvangsten dekken evenwel niet volledig de uitgaven. De Vlaamse Regering kiest ervoor om het resterende saldo (uitgaven - overgedragen ontvangsten) van de investeringen voor de A1/A3 ziekenhuisinfrastructuur buiten het saldo te houden.

125. In wat volgt (sectie 3.2) worden de laatste twee punten verder toegelicht. Daarnaast wordt (in sectie 3.3.3) ook aandacht besteed aan de afrekening bij de definitieve vaststelling van de autonomiefactor, aangezien de Vlaamse Regering argumenteert voor een aangepaste schatting van de (aanzienlijke) impact ervan. De standpunten aangaande de door de SERV gebruikte definities wat betreft al deze punten worden hernomen en samengevat in sectie 4.3.2.

3.2 Investerings binnen Vlaamse begroting

79. De investeringen van de Vlaamse overheid zitten verspreid over de begrotingsartikels van tal van Vlaamse beleidsdomeinen en instellingen, zodat een berekening van de regionale investeringen beschikbaar. Gezien het belang ervan wordt onderstaand toch een *eerste verkennende analyse* gedaan vertrekkende van de gegevens in de laatste begroting (2016NA), die uiteraard verder dient verfijnd wanneer voor het geheel van de uitgaven ESR-codes beschikbaar zijn.

80. Voor de ministeries wordt de som gemaakt van alle begrotingsartikelen van aard 5 (m.a.w. artikel met vastleggingsmachtiging en correlatief krediet). Dit betreft enerzijds machtigingen voor niet-instellingen om (meerjarige) verbintenissen aan te gaan en dotaties om deze na te komen. Anderzijds houden we ook rekening met de investeringskredieten binnen het Vlaams Infrastructuurfonds (VIF).

Voor de instellingen worden de ESR 5, ESR 6 en ESR 7-uitgaven samengeteld. Hierbij wordt gecorrigeerd voor de mogelijke overlap met investeringsartikelen in de begroting van de Vlaamse Ministeries. Concreet wordt de dubbeltelling van interne stromen tussen de ministeries en de instellingen voorkomen. Daarnaast worden dotaties via interne stromen die zich niet vertalen in ESR 5, 6 of 7 uitgaven, niet opgenomen.

²⁰ Zie bijvoorbeeld pagina 3 van European Commission (2015), "2016 Draft Budgetary Plans: Overall Assessment", Brussels, Communication from the Commission, 16th of November 2015, COM(2015) 800 final.

81. In totaal bevat de begroting 2016BA voor € 3.886 mln aan investeringen (VAK definitie), waarvan € 1.353 mln bij de ministeries en € 2.532 mln via de instellingen. Meer detail wordt gegeven in Tabel 6.

Tabel 6: Vlaamse investeringen bij 2016BA, vastleggingskredieten (VAK), in € dz

		Ministerie	Instellingen			
		Code 5	ESR 5	ESR 6	ESR 7	TOTAAL
C	Financiën en Begroting	0	0	0	0	0
D	Internationaal Vlaanderen	0	31.157	0	990	32.147
E	Economie, Wetenschappen en Innovatie	515.057	188.765	57.199	25.571	786.592
F	Onderwijs en Vorming	42.300	351	236.422	423.884	702.957
G	Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	0	603.169	0	14.677	617.846
H	Cultuur, Jeugd, Sport en Media	0	21.995	23.562	23.386	68.943
J	Werk en Sociale Economie	0	0	0	11.219	11.219
K	Landbouw en Visserij	0	6.605	250	566	7.421
L	Leefmilieu, Natuur en Energie	163.686	2.499	10.450	223.157	399.792
M	Mobiliteit en Openbare Werken	622.218	600	0	524.364	1.147.182
N	Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed	10.026	79.898	104	18.291	108.319
P	Kanselarij en Bestuur	0	409	510	2.241	3.160
V	Hogere Entiteiten	0	0	0	0	0
	TOTAAL	1.353.287	935.448	328.497	1.268.346	3.885.578

3.3 Drie specifieke elementen

82. Drie dossiers met een grote weerslag op de begroting vereisen een bijkomende duiding.

3.3.1 Oosterweel

Stand van zaken en financieringswijze

83. De belangrijkste elementen binnen de reikwijdte van het *Oosterweelproject* (of ruimer: Masterplan 2020) betreffen het sluiten van de noordelijke ring rond Antwerpen (vooral via tunnels) en het aanpassen en verbreden van het zuidelijke gedeelte van de ring. De overkappingsprojecten op het zuidelijk gedeelte van de ring, waarvoor de Vlaamse Regering op 15 december een intendant heeft aangesteld, vallen buiten het Masterplan 2020. Recent heeft de intendant aangekondigd dat, in overleg met de bevoegde overheden evenals belangengroepen, een aantal voorstellen hiervoor worden onderzocht²¹. De zogenaamde minderhindermaatregelen (zoals Park & Rides) maken eveneens in principe geen onderdeel uit van het Masterplan 2020.

²¹ Op een gezamenlijke persconferentie van de Vlaamse regering, de stad Antwerpen, intendant Alexander D'Hooghe en de actiegroepen stRaten-Generaal en Ademloos op 2 juni 2016 werd bekend gemaakt dat de verschillende partijen samen bestuderen hoe de mogelijke overkapping van de zuidelijke Antwerpse ring vorm te geven.

84. De *kostprijs* voor het Masterplan 2020 wordt vandaag geraamd op € 7,5 mld. In dit cijfer zijn de kosten voor de overkapping van de Antwerpse ring en de minderhindermaatregelen niet meegenomen²². Het mag niet uitgesloten worden dat toekomstige ramingen dit bedrag verder verhogen.

85. De *financieringswijze* bestaat, volgens de vandaag beschikbare informatie, in essentie uit twee bewegingen:

- In de *bouwperiode 2017-2024* wordt het Oosterweelproject gebouwd en gerealiseerd, wat een zeer belangrijke financiële input van vooral de Vlaamse overheid impliceert.
- In de *exploitatiefase 2025-2072* worden in essentie door de inbreng van weggebruikers via *tolheffing* de financiële stromen omgekeerd, zodat voor de Vlaamse begroting en liquiditeitspositie positieve inputs ontstaan.

Voor de financiering van de Oosterweelverbinding in de bouwperiode zal de BAM ten laatste begin 2017 een kaderovereenkomst sluiten met het Vlaams Gewest. De BAM zal obligaties voor een maximale financieringsbehoefte van € 3,5 mld uitgeven waarop de Vlaamse overheid zal intekenen. Dat is aanzienlijk lager dan de som van geraamde investeringskosten van € 7,5 mld voor het volledige Masterplan 2020 (zie hoger). Gedurende de bouwperiode zullen de investeringsuitgaven van het Oosterweelproject een negatieve impact hebben op het vorderingsaldo van de Vlaamse overheid. Vanaf de geplande realisatie in 2025 zullen de gegeneerde tolinkomsten een positieve impact hebben. Het feit dat de uitgifte en terugbetaling van obligaties door de BAM zal verlopen via ESR9-codes en bij het Vlaamse Gewest via ESR8-codes (beide niet meegenomen in ESR-begroting), impliceert niet dat bouwinvesteringen buiten het begrotingssaldo blijven. De investeringsuitgaven beïnvloeden immers de bruto kapitaalvorming (P51 gross fixed capital formation) van de overheid, die conform het ESR wel in de begrotingsdoelstellingen dienen verwerkt te worden.

Vandaag kan niet gedocumenteerd worden hoe het verschil tussen de obligaties van € 3,5 mld en de totale investeringskosten van € 7,5 mld wordt ingevuld. Vanaf 2025 plant de BAM om met de tolinkomsten van de verbonden toltunnelinfrastructuren de obligaties en leningen terug te betalen gedurende 48 jaar, zodat op dat moment omgekeerde financiële stromen ontstaan.

Binnen of buiten Vlaamse begrotingsdoelstelling?

86. De Vlaamse Regering geeft al enige tijd aan dat zij de komende jaren de kosten voor de Oosterweelverbinding uit haar begrotingsdoelstellingen wil houden. In de Algemene Toelichting bij de begroting 2016BA wordt het als volgt verwoord:

“Vanaf het jaar 2017 streeft de Vlaamse Regering naar een nominaal evenwicht. De Vlaamse Regering wenst de bouwkosten gerelateerd aan de Oosterweelverbinding, die door de Vlaamse Regering aanzien wordt als een eenmalige productieve investering met groot economisch belang voor het hele land [...] buiten deze begrotingsdoelstelling te houden” (pagina 25, hoofdstuk: Europees kader en normering).

²² Rekenhof (juni 2016), “Tiende voortgangsrapportage over het Masterplan 2020, Verslag van het Rekenhof aan de Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken van het Vlaams Parlement van 2 juni 2016”, Brussel, Rekenhof, 28 mei 2016.

De HRF, het Rekenhof en de SERV (zie het advies over de begroting 2016) hebben deze rede-
nering nooit onderschreven.

87. *Grootschalige en meerjarige investeringsprojecten* die duidelijk het resultaat zijn van be-
leidsbeslissingen kunnen niet beschouwd worden als *eenmalige projecten* (one-off's) die buiten
het structurele begrotingssaldo blijven.

In het recente rapport over de overheidsfinanciën binnen de EMU²³ verduidelijkt de Europese
Commissie de wijze waarop eenmalige maatregelen dienen bepaald te worden, aan de hand
van een aantal principes. De belangrijkste daarvan zijn:

- Eenmalige maatregelen hebben per definitie een tijdelijke en niet recurrente impact,
- Hun eenmaligheid kan niet door een beslissing van een regering of parlement bepaald wor-
den,
- Volatiele ontvangsten of uitgaven op zich geen reden zijn om deze ontvangst of uitgaven als
eenmalig te beschouwen, en
- Maatregelen die het begrotingstekort vergroten kunnen, in de regel, niet beschouwd worden
als eenmalig.

Op basis van deze principes is duidelijk dat het Oosterweelproject, volgens de vandaag gehan-
teerde aanpak door de EC, niet als een eenmalige maatregel kan beschouwd worden.

Recent is deze beoordeling door de Europese Commissie wel aanvaard voor bijvoorbeeld de
uitgaven voor de asielcrisis (regionale en federale uitgaven) evenals de veiligheidsmaatregelen
na de aanslagen in Parijs en Brussel (federaal).

Belangrijke impact op begrotingsdoelstelling in komende jaren

88. Los van het Europese begrotingskader heeft de Vlaamse Regering een punt wanneer ze
wijst op de *schaalgrootte van de Oosterweelinvesteringen in vergelijking met de Vlaamse be-
groting*. Zelfs opgesplitst over begrotingen in meerdere jaren gaat het nog steeds om zeer aan-
zienlijke bedragen.

Hoewel het niet gaat om een eenmalige maatregel zoals bedoeld door het SGP, blijft de Oos-
terweelverbinding in budgettaire termen een zeer uitzonderlijke investering. Zelfs opgesplitst
over verschillende jaren zijn dergelijke uitgaven bij de huidige macro-economische omstandig-
heden en de recente evolutie van de Vlaamse overheidsfinanciën *onhaalbaar zonder het saldo
aanzienlijk te belasten*.

3.3.2 Financiering ziekenhuisinfrastructuur

89. Voor de van het federale niveau overgedragen *financiering van de ziekenhuisinfrastructuur*
vanaf 2016, zoals bepaald door de BFW na de 6^{de} Staatshervorming, worden door het VIPA bij
begrotingsopmaak 2016BO € 506 mln uitgaven verwacht. Dit bedrag wordt bij begrotingscontro-
le bijgesteld naar € 501 mln. De ontvangsten via de dotatie Ziekenhuisinfrastructuur, zoals be-
paald in artikel 47/9 van het BFW, blijft stabiel op € 347 mln. Zowel langs de uitgaven als ont-
vangsten zijn nieuwe dossiers vanaf 2016 niet inbegrepen.

²³ European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs (2015), "Report on Public Fi-
nances in EMU, 2015", Brussel, EC – European Economy, Institutional Paper 014, December 2015. Zie in het
bijzonder hoofdstuk 3: One-Off Measure: Classification Principles Used in Fiscal Surveillance.

Het verschil tussen beide uitgaven en ontvangsten in ESR-termen (zie Tabel 7) wordt in het vorderingensaldo als een correctie beschouwd. De toelichting bij de begroting van het beleidsdomein Financiën en Begroting verduidelijkt dat het gaat om een inhouding door de FOD Financiën op de toelage ziekenhuisinfrastructuur.

Tabel 7: Vlaamse begroting, 2016ini tot MJR 2019, raming correctie vorderingensaldo voor financiering ziekenhuisfinanciering A1/A3 (oude dossiers), in € dz

		2016BO	2016BA	2017	2018	2019
begroting / MJR	A1/A3 ontv	346.844	347.051			
	verschil begroting ESR	-19.395	-19.602	?	?	?
MJR	A1/A3 ontv ESR MJR	327.449	327.449	334.270	524.306	508.930
begroting / MJR	A1/A3 uitg	505.526	501.304	514.950	530.922	555.656
begroting / MJR	impact A1/A3 op saldo	-178.077	-173.855	-180.680	-6.616	-46.726

90. De Vlaamse Regering houdt, zoals aangegeven bij 2016BA, dit verschil eveneens uit haar begrotingsdoelstellingen. De Vlaamse Regering benadrukt daarbij dat het om de uitvoering van infrastructuur gaat die reeds voor de bevoegdheidsoverdracht op federaal niveau goedgekeurd werd, maar waarvan de impact de komende jaren nog dient verwerkt te worden in de Vlaamse ESR-begroting.

De cijfers gehanteerd voor 2017 en verder zijn voorlopige cijfers uit de laatste meerjarenraming, en dienen dan ook omzichtig geïnterpreteerd, vooral omdat vandaag door de SERV niet kan nagegaan worden of andere elementen (zowel in positieve als negatieve zin voor het saldo) een rol spelen. We hanteren toch deze voorlopige en misschien zelfs onvolledige cijfers, aangezien het niet opnemen van deze cijfers noodzakelijk zijn voor een raming van het saldo.

91. In de vorige sectie 4.3.1 zijn de *voorwaarden* verduidelijkt om bepaalde uitgaven als eenmalig te beschouwen. Deze lijken hier opnieuw niet van toepassing: deze dossiers betreffen immers voorspelbare en meerjarige uitgaven. Ook het feit dat de Vlaamse Regering niet verantwoordelijk was voor de beslissing tot ondersteuning voorafgaand aan de bevoegdheidsoverdracht maar vandaag wel de financiële consequenties draagt, verandert daar niets aan.

In dit advies worden deze uitgaven dan ook *niet als eenmalig* beschouwd, en in de SERV-scenario's niet opgenomen bij de correcties op het vorderingensaldo.

92. Tevens dient gewezen te worden op de in 2016 van het federale niveau over te nemen historische schuld financiering *ziekenhuisinfrastructuur*. Het gaat om dossiers met een aanzienlijke impact op de Vlaamse schuld, namelijk bijna € 5 mld in 2016. In dit bedrag wordt geen rekening gehouden met de impact van het eigen infrastructuurbeleid vanaf 2016.

3.3.3 Autonomiefactor en opcentiemen

93. Sinds de hervorming van de BFW spelen nieuwe elementen een rol in de verdeling van de inspanning tussen Entiteit I en II. Het belangrijkste is de verruiming van de fiscale autonomie inzake personenbelasting van de gewesten.

Waarover gaat het?

94. De gewesten hebben door de Zesde Staatshervorming met ingang van het aanslagjaar 2015 een grotere fiscale autonomie op de personenbelasting verworven. Het geheel van opcen-

tiemen, kortingen, belastingverminderingen en -vermeerderingen vormt de gewestelijke personenbelasting. Die verruimde fiscale autonomie komt a\ in de plaats van de vóór de zesde staatshervorming bestaande overdrachten uit de personenbelasting naar de gewesten, en b\ verschaft ten dele de middelen ter financiering van de fiscale uitgaven die met ingang van het aanslagjaar 2015 een exclusief gewestelijke bevoegdheid zijn geworden²⁴.

95. De *autonomiefactor* bepaalt de omvang van de gewestelijke opcentiemen. Het bedrag van de gewestelijke opcentiemen wordt bekomen door de autonomiefactor toe te passen op het bedrag van de belasting Staat van het betrokken aanslagjaar²⁵.

De “belasting Staat” bestaat uit a\ de personenbelasting b\ na toepassing van de belastingvrije som, de belastingvermindering voor pensioenen en vervangingsinkomsten, en de belastingvermindering voor inkomsten uit het buitenland, en c\ verminderd met de belasting die betrekking heeft op de dividenden, interesten, royalty's, loten van effecten van leningen en meerwaarden op roerende waarden en titels. De autonomiefactor is bijgevolg de graadmeter van de fiscale autonomie, voor zover de gewesten niet zelf beslissen tot verhogingen of verlagingen van het tarief van de opcentiemen (tot op heden door geen enkel gewest toegepast).

De autonomiefactor is een verhouding opgebouwd als volgt:

- de teller bestaat uit de som van drie elementen:
 - het totaal bedrag voor het begrotingsjaar 2015 van de aan de drie gewesten toegewezen gedeelte van de opbrengst van de personenbelasting (cf. art. 33, BFW);
 - 40% van de geregionaliseerde fiscale uitgaven (cf. art. 5/5, § 4, BFW) van het aanslagjaar 2015, uitgedrukt bij ongewijzigd beleid en vastgesteld bij het verstrijken van de aanslagtermijn van 18 maanden (dus toestand op 30 juni 2016);
 - minus het laagste bedrag van het per gewest bepaalde bedrag van de negatieve term van het begrotingsjaar 2015 herrekend op basis van het aandeel van het gewest in de PB dotatie bedoeld in het eerste punt;
- de noemer stemt overeen met de op 31 december 2016 geïnde ontvangsten van de belasting Staat voor het aanslagjaar 2015.

96. Omdat geen van deze elementen bij de inwerkingtreding van de hervormingen (1 juli 2014) beschikbaar was, werd in de BFW een voorlopige autonomiefactor bepaald die van toepassing is op de aanslagjaren 2015, 2016 en 2017. Die voorlopige autonomiefactor bedraagt 25,990%. Het geheel van de vereiste data voor de definitieve autonomiefactor zal pas beschikbaar zijn bij het opstellen van de initiële begroting voor het begrotingsjaar 2018 (najaar 2017).

De voorlopige ramingen leiden tot neerwaartse herzieningen van de autonomiefactor: de meest recente raming vandaag bedraagt 25,34%. Eerdere ramingen scoorden zelfs nog lager, tot ongeveer 25,25%.

²⁴ Het betreft fiscale uitgaven voor het verwerven of het behouden van de eigen woning evenals energiebesparende investeringen (BFW 5/5, § 4). De geregionaliseerde fiscale uitgaven worden voor 40% gefinancierd vanuit de gewestelijke opcentiemen en voor 60% door de nieuwe dotatie personenbelasting (BFW 35decies).

²⁵ Het tarief van de gewestelijke opcentiemen stemt overeen met de verhouding tussen het bedrag van de gewestelijke opcentiemen en het bedrag van de “gereduceerde belasting Staat”, dit is de belasting Staat verminderd met het bedrag van de gewestelijke opcentiemen. Een voorbeeld ter verduidelijking: bij een autonomiefactor van 25% en een belasting Staat van 100 EUR bedragen de gewestelijke opcentiemen $25\% \times 100 \text{ EUR} = 25 \text{ EUR}$; het tarief van de gewestelijke opcentiemen bedraagt dan $25 \text{ EUR} / (100 - 25) \text{ EUR} = 33,33\%$.

97. Voor de afrekening van de gewestelijke opcentiemen in 2018, na de definitieve vaststelling van de autonomiefactor, dienen de voorbije aanslagjaren 2015 tot 2017 geregulariseerd te worden. Indien de definitieve autonomiefactor lager ligt dan 25,990% leidt het teveel aan ontvangen gewestelijke opcentiemen tot een negatieve budgettaire impact op het begrotingsjaar 2018 (en in omgekeerde richting voor de federale overheid).

98. In het meerjarenuitsicht van het FPB van 18 maart 2016 – tevens de basis voor het HRF-advies van april 2016 – wordt een voorlopige inschatting gemaakt. Voor de gewesten zit de éénmalige negatieve ESR-impact 2018 (van in totaal € -1,5 mld of -0,34% BBP) verdeeld over de drie voorgaande jaren 2015-2017 als positieve ESR-impact. De positieve impact wordt geraamd op 0,12% BBP (zie Tabel 8).²⁶

Tabel 8: HRF-advies 2016, impact raming autonomiefactor voor de Belgische gewesten, 2015 tot 2017

		2015	2016	2017	2018
Vlaams Gewest	€ mln	307,4	316,0	325,4	-952,0
	% BBP	0,075	0,075	0,075	-0,213
Waals Gewest	€ mln	139,3	143,2	147,5	-433,5
	% BBP	0,034	0,034	0,034	-0,097
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	€ mln	41,0	42,1	43,4	-125,1
	% BBP	0,010	0,010	0,010	-0,028
TOTAAL	€ mln	491,8	505,5	520,7	-1 519,6
	% BBP	0,119	0,119	0,119	-0,338

99. Om de budgettaire realiteit van de gewesten te benaderen dient in de visie van het HRF het normatief traject voor het vorderingssaldo hiervoor aangepast te worden. Het meerekenen van de one-shot van de autonomiefactor in het normatief traject in Tabel 2 resulteert in een normatief vorderingssaldo van € -311 mln in 2015, € -181 mln in 2016, € -60 mln in 2017 en € -952 mln in 2018.

Drie recente ramingen

100. Naast de cijfers van het HRF-advies zijn er recent twee andere cijfers over de impact van de correctie 2018 op de teveel ontvangen opcentiemen beschikbaar.

Het Rekenhof heeft de FPB- en HRF-cijfers in zijn advies (mei 2016) over de aangepaste Vlaamse begroting 2016 geactualiseerd en komt daarbij jaarlijks ongeveer € 40 mln lager uit dan de HRF, on in totaal € 120 mln.

101. In haar begroting 2016BA hanteert de Vlaamse Regering andere cijfers, waarbij een nieuw element geïntroduceerd wordt: een inschatting van de mate waarin de Belasting Staat effectief in de periode 2015 tot 2017 geïnd wordt. De *inningsfactor* is dan niet langer gelijk aan 100% (m.a.w. de veronderstelling dat alle verschuldigde belastingen effectief geïnd worden), maar lager: de Vlaamse Regering raamt dat 98,72% van de theoretisch verschuldigde belastingen voor de Belasting Staat effectief geïnd worden, en komt daarmee eveneens op een lagere cor-

²⁶ De som van $3 \times 0,12\%$ BBP in 2015-2017 leidt tot een totaal van 0,34% BBP in 2018, aangezien het BBP in de loop van de tijd groeit.

rectie in 2018 uit. Deze lagere inningsfactor leidt tot een geraamde jaarlijkse lagere ontvangst van bijna € 100 mln, of in totaal bijna € 300 mln. Zie Tabel 9.

Het verschil tussen de jaarlijkse cijfers van de HRF en de Vlaamse Regering loopt dus op tot een kleine € 140 mln per jaar, of in totaal € 416 mln (= € 296 mln + € 120 mln) correctie in 2018. Dat betekent dat de Vlaamse Regering niet uitgaat van een correctie 2018 van in totaal ongeveer € 950 mln, maar 'slechts' van ongeveer € 530 mln.

102. De laatste jaren is de raming van de ontvangsten opcentiemen en de bijstelling daarvan in 2018 niet stabiel gebleken, zodat elke berekening met de nodige voorzichtigheid dient geïnterpreteerd te worden. Dat neemt niet weg dat de Vlaamse Regering voor de belangrijke neerwaartse bijstelling *argumenten* heeft.

Het eerste argument is dat de inningscoëfficiënt van 98,72% door de FOD Financiën bij 2016BA reeds toegepast wordt voor een aantal Vlaamse ontvangsten via de BFW. Bijvoorbeeld het begrotingsartikel globale Vlaamse woonfiscaliteit binnen het beleidsdomein Financiën en Begroting wordt bij 2016BA aangepast van € 1.818 mln naar € 1.668 mln, dus een vermindering met € 150 mln. Deze aanpassing ontstaat door een nieuwe raming van de FOD Financiën inclusief integratie van de inningscoëfficiënt van 98,72%. Dus: als de FOD Financiën deze inningscoëfficiënt hanteert voor onderdelen van de ontvangsten Belasting Staat, dan lijkt het gerechtvaardigd om dezelfde inningscoëfficiënt toe te passen op de correctie opcentiemen in 2018.

Tabel 9: Vlaanderen, impact teveel ontvangen opcentiemen in 2015-2017 en correctie in 2018, ramingen HRF, Rekenhof (RH) en Vlaamse Regering (VR), april en mei 2016, in € mln

		2015	2016	2017	2018
HRF	HRF = FPB feb 2016	307,1	315,7	325,1	947,8
VR 2016BA	Opcentiemen	87,8	90,1	92,9	270,8
VR 2016BA	Art35 decies	113,5	117,0	119,7	350,2
VR 2016BA	Overgangsmechanisme	-29,8	-29,8	-29,8	-89,4
VR 2016BA	Som	171,5	177,3	182,8	531,6
RH	Opcentiemen	183,6	188,4	194,5	566,5
RH	Art 35 decies	113,5	117,0	119,7	350,2
RH	Overgangsmechanisme	-29,8	-29,8	-29,8	-89,4
RH	Som RH mei 2016	267,3	275,6	284,4	827,3
	<i>Opcentiemen: impact inningscoëff. 98,72%</i>	-95,8	-98,3	-101,6	-295,7
	<i>Impact actualisatie RH</i>	-39,8	-40,1	-40,7	-120,5

Daarbij komt dat in België zo goed als geen enkele belasting voor 100% effectief geïnd wordt, dus dat er steeds een uitvalratio is. De raming van die 1,28% (= 100% - 98,72%) uitval is niet opgemaakt door de Vlaamse Regering maar door de FOD Financiën: aangenomen wordt dat tot nader order er geen betere inschatting beschikbaar is. Het hanteren van deze voorlopige raming lijkt dan ook legitiem.

Correctie opcentiemen eenmalige factor

103. De teveel ontvangen middelen opcentiemen in 2015 tot 2017 evenals de correctie in 2018 worden door zowel de HRF, het Rekenhof als de SERV vandaag als *eenmalige factoren* beschouwd.

Er wordt daarvoor een eerder technisch argument gehanteerd²⁷: in de BFW is voorzien dat de afrekeningen op kasbasis worden verrekend in de maandelijkse stortingen vanuit de federale overheid naar de gewesten, met ingang van de tweede maand volgend op de maand waarin de autonomiefactor definitief wordt vastgesteld. Een verrekening op kasbasis wordt in het ESR als een transitorische post beschouwd. Dergelijke transitorische posten hebben geen impact op het vorderingensaldo van de betrokken overheden, dus van de federale noch de gewestelijke overheden.

Ook om inhoudelijke redenen is het correctiemechanisme als een eenmalige factor te beschouwen: het is immers eenmalig (2018) toe te passen op een specifieke ontvangstencategorie via de BFW, waarbij één duidelijke doelstelling dient gerealiseerd te worden.

104. De SERV heeft in zijn advies over de begroting 2016 (opgemaakt in de zomer van 2015) aangegeven dat deze correctie in het structurele saldo diende verwerkt te worden. De SERV sluit zich vandaag aan bij de consensus dat het om een eenmalige factor gaat.

4 Voorstel van begrotingstraject

105. Vertrekkende van de geschetste achtergrond wordt in dit hoofdstuk ingegaan op het voorstel van begrotingstraject voor Vlaanderen in de komende jaren.

Daartoe lichten we eerst de implicaties van het HRF-advies toe (zie sectie 4.1). De HRF voorziet immers in een normatief traject dat mee opgevolgd wordt door Europa.

Vervolgens gaat sectie 4.2 dieper in op de intenties van de Vlaamse Regering, zoals deze tot op heden werden gecommuniceerd.

Ten slotte wordt in sectie 4.3 de begrotingsdoelstelling voorgesteld door de SERV toegelicht.

4.1 HRF-advies 2015 en 2016

4.1.1 Vlaams traject in HRF-adviezen 2015 en 2016

106. De nominale en structurele begrotingsdoelstellingen voor Vlaanderen zoals voorgelegd door de HRF werden besproken in sectie 2.2 (zie Tabel 2 en Tabel 3). Onderstaande Figuur 4 vat hun essentie samen: een nominaal evenwicht in 2018 (exclusief de eenmalige correctie voor de vaststelling van de autonomiefactor) en een structureel evenwicht in 2019.

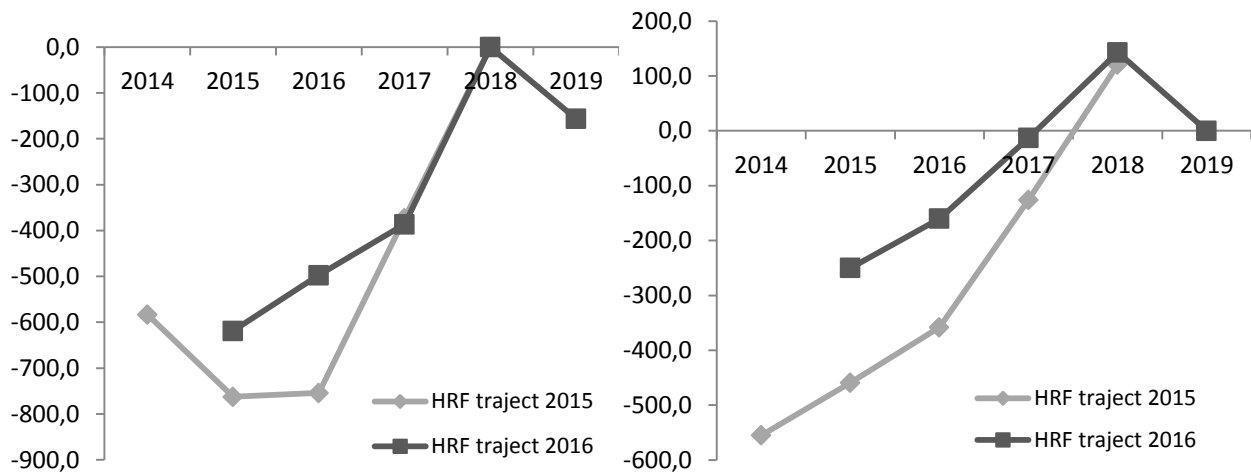
4.1.2 Verschillen tussen beide trajecten

Traject voor het begrotingssaldo

107. Voor het uitstippelen van haar begrotingstraject vertrekt de HRF van de totale inspanning die geleverd moet worden door de gezamenlijke overheid. Dit traject wordt vervolgens op basis van onder meer de verdeling van de bevoegdheden en draagkracht vertaald naar doelstellingen voor Entiteit I (Federale overheid en sociale zekerheid) en Entiteit II (Gemeenschappen en Gewesten en lokale overheden).

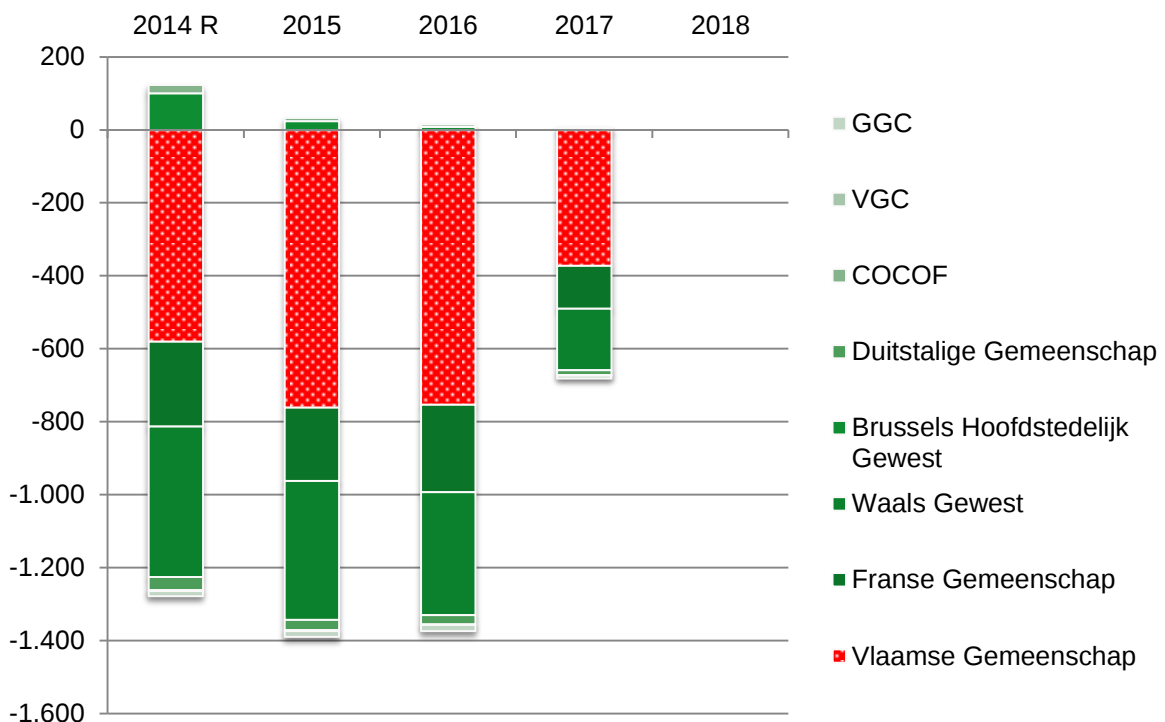
²⁷ In het HRF-advies van april 2016 wordt dit meer in detail uitgewerkt.

Figuur 4: HRF-traject nominaal (links) en structureel (rechts) saldo Vlaanderen incl. Zorgfonds, in € mln



108. Hoewel de oorspronkelijke doelstelling voor een structureel evenwicht behouden blijft, heeft de HRF het pad naar die doelstelling in haar advies van april 2016 bijgesteld. Zowel het toegelaten nominale als structurele begrotingstekort van de gezamenlijke overheid worden verhoogd. Daarenboven neemt het aandeel in deze tekorten voor de rekening van Entiteit I toe. In 2016 neemt haar aandeel in het nominale tekort bijvoorbeeld toe van 79% in het advies van 2015 naar 88% in het advies van 2016. Het aandeel van Entiteit I in het totale tekort neemt vervolgens af, maar blijft in het advies 2016 hoger dan in het traject beoogd in 2015. Structureel manifesteert zich een vergelijkbare evolutie.

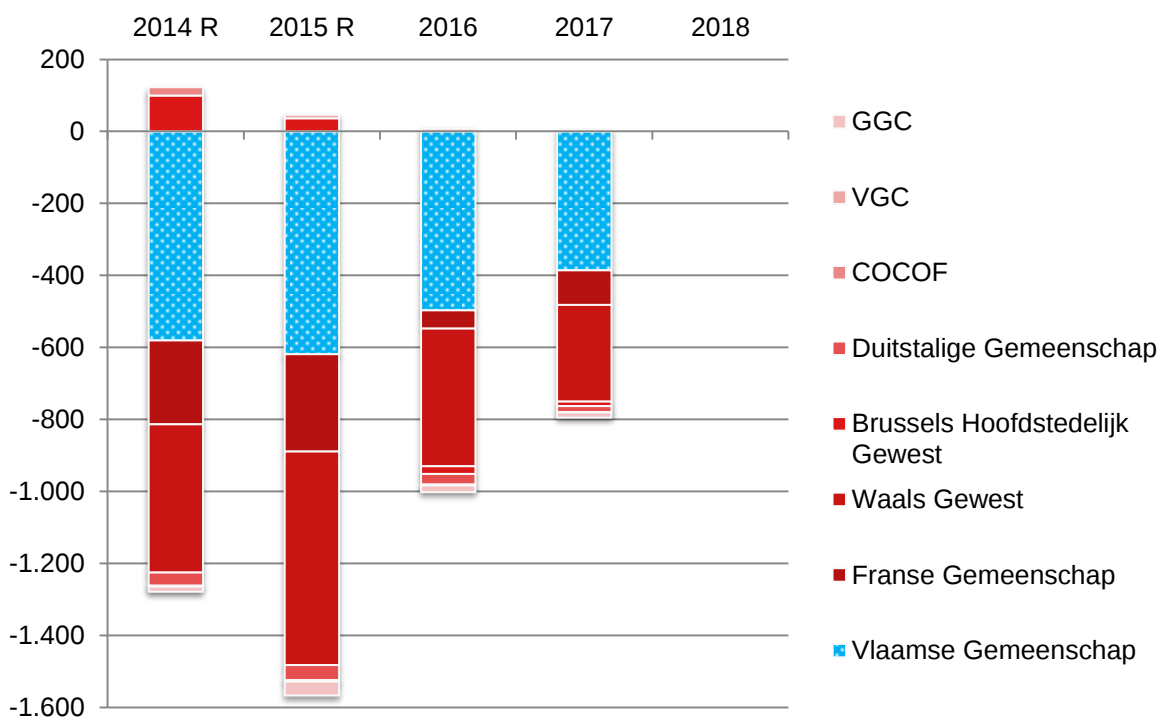
Figuur 5: HRF-advies 2015, nominale begrotingsdoelstelling Gemeenschappen en Gewesten verdeeld per deeloverheid, in € mln



109. Eens de vereiste inspanningen voor Entiteit I en Entiteit II gekend zijn, worden deze verder verdeeld over de suboverheden. Voor Entiteit II worden trajecten uitgetekend voor de Gemeenschappen en de Gewesten alsook de lokale overheden. De verdeling van de nominale begrotingsdoelstellingen voor de Gemeenschappen en Gewesten over de verschillende deelopoverheden in de komende jaren worden weergegeven in Figuur 5 en Figuur 6.

Ten opzichte van het HRF-advies van 2015, blijft de einddoelstelling van een nominaal evenwicht in 2018 behouden in het advies van 2016. Het traject voor de komende jaren om dit evenwicht in 2018 te bereiken verschuift echter. De HRF tekent een nieuw pad uit op basis van een aangepast startpunt, m.n. de laatste realisatie (2015) van elke overheid. Bijgevolg resulteert de realisatie door Vlaanderen boven de HRF-doelstelling in 2015 in een opwaartse bijstelling van zowel haar nominaal als structureel begrotingstraject, zoals geïllustreerd in Figuur 7 in sectie 4.1.1.

Figuur 6: HRF-advies 2016, nominale begrotingsdoelstelling Gemeenschappen en Gewesten verdeeld per deelopoverheid, in € mln



Gecumuleerde tekorten in trajectperiode

110. In geval van herziening van het begrotingstraject, ontstaat een impact op de jaarlijkse *beleidsruimte*. Het impliceert immers dat regeringen een groter of kleiner *tekort op hun begrotingen* toegestaan wordt. Zie Tabel 10 voor het verschil in toegestane tekort tussen het HRF-advies 2016 en HRF 2015.

Het door de HRF toegestane Vlaamse tekort in 2016 daalt met € 257 mln doordat Vlaanderen in 2015 aanzienlijk beter deed dan vooropgesteld in het HRF-advies 2015. Dat impliceert dat in het verdere traject voor 2016 tot 2018 minder bijkomende inspanningen vereist worden, maar ook dat voor 2016 minder grote tekorten aanvaard worden.

111. Voor de overheden die hun begrotingsdoelstelling 2015 (HRF-advies 2015) niet realiseren ontstaat in de afgelopen jaren het 'perverse' effect dat zij in 2016 en deels ook in 2017 volgens het HRF-advies 2016 grotere tekorten op hun begrotingen mogen behouden dan aangegeven door het oorspronkelijke HRF-advies 2015. Immers, hun totale inspanning tussen de uitvoering 2015 en de doelstelling 2018 wordt in drie gelijke stappen gerealiseerd (2016 tot 2018), waardoor ook de doelstelling 2016 van sommige overheden in het nieuwe advies nog onder de doelstelling 2016 van het oude advies blijft.

Tabel 10: Begrotingstrajecten HRF 2016 en HRF 2015, verschil tussen nominale trajecten per jaar, in € mln

	2015 = R - D	2016	2017	2018
Gezamenlijke overheid	-482	-1.816	-2.025	-1.295
Entiteit I	-287	-2.104	-1.907	-1.384
Entiteit II	-195	289	-118	89
Lokale overheden	-33	-76	0	89
Gemeenschappen en Gewesten	-163	364	-118	0
VG	143	257	-13	0
FG	-70	189	22	0
WG	-213	-46	-100	0
BHG	12	-29	-17	0
DG	-14	-4	-3	0
COCOF	-13	-9	-5	0
VGC	13	10	5	0
GGC	-22	-3	-7	0

112. De impact op de gecumuleerde beleidsruimte in de periode 2016 tot 2018 geeft de relevantie van de 'te grote' inspanningen in het begin van het begrotingstraject aan. Zie Tabel 11.

De gecumuleerde toegestane tekort voor Vlaanderen in de periode 2016-18 bedraagt € 1.126 mln (= € 753 mln + € 373 mln + € 0 mln), wat voor dezelfde periode in het advies 2016 met € 244 mln daalt naar € 882 mln (= € 497 mln + € 386 mln + € 0 mln).

Tabel 11: HRF-adviezen 2015 en 2016, gewesten en gemeenschappen, gecumuleerde toegestane tekorten in de periodes 2015-18 en 2016-18, in € mln

	Gecumuleerde toegestane tekorten 2015-2018				Gecumuleerde toegestane tekorten 2016-2018		
	HRF 2015	HRF 2016	Vershil		HRF 2015	HRF 2016	Vershil
Vlaamse Gemeenschap	-1.888	-1.501	387		-1.126	-882	244
Franse Gemeenschap	-558	-416	141		-357	-146	211
Waals Gewest	-887	-1.245	-359		-506	-652	-146
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	37	3	-35		13	-34	-47

113. Deze gewijzigde verdeling van de vereiste inspanning over het gehele traject is dus meer dan enkel een verschuiving van de te leveren inspanning in de loop van de tijd.

Beleidsmatig impliceert dit:

- Een overheid die haar uitgaven bij het begin van het traject meer bijstuurt dan het HRF-traject vraagt, dient de inspanning gedurende het traject verder te zetten. Ze wordt niet ‘beloond’ voor de grotere inspanningen. De ‘te veel’ ingeleverde beleidsruimte kan in de daarop volgende jaren niet ‘gerecupereerd’ worden.
- Een overheid die haar uitgaven bij het begin van het traject niet bijstuurt conform het gevraagde HRF-traject, en daardoor meer beleidsruimte behoudt in het startjaar, dient de ontbrekende inspanning niet volledig in het daarop volgende jaar weg te werken. Integendeel, door de HRF-werkwijze van egale verdeling van de te leveren inspanning in de loop van het verdere traject behoudt deze overheid een groter toegestane tekort, en dus meer beleidsruimte, in de volgende jaren. Deze overheid dient wel op het einde van het traject nog een grote inspanning te leveren, maar dit kan uiteraard door de betrokken overheid gezien worden als een probleem dat dan ten gepaste tijde kan aangepakt worden.

114. Zoals in zijn advies over de begroting 2016 benadrukt de SERV dat de *geloofwaardigheid van het door elke overheid te realiseren begrotingspad* vereist dat de gevraagde inspanningen niet jaarlijks herzien worden, zodat het begrotingspad een zo *groot mogelijke consistentie en stabiliteit in de loop van de tijd* behoudt.

4.2 Vlaamse Regering: nominaal evenwicht in 2017

4.2.1 Aanpak

115. De doelstellingen van de Vlaamse Regering worden weergegeven in Tabel 12. Een meer uitgebreide uitsplitsing van de verschillende componenten is opgenomen in Tabel 22 in bijlage. Ter referentie bevat het linkse luik de cijfers voor 2016 bij begrotingsaanpassing. In een rechter luik van de tabel staat als eerste de geactualiseerde MJR-ramingen voor 2017. Daarnaast bevat de tabel het scenario waarin de Vlaamse Regering het beoogde nominaal evenwicht in 2017 behaalt, waarbij de door de Vlaamse Regering uit het saldo gehaalde elementen niet in de berekening worden opgenomen (zie onderaan).

116. Tabel 12 (en Tabel 22) tonen achtereenvolgens de opbouw van het nominaal begrotings-saldo (€ -367,8 mln euro bij 2016BA): de ontvangsten, de primaire uitgaven, de rentelasten en de onderbenutting verwacht door de Vlaamse Regering. Dit resulteert tezamen in de werkelijke financieringsbehoefte van de overheid. Hierop dienen vervolgens nog enkele correcties toegepast te worden om te komen tot het ESR-gecorrigeerde vorderingensaldo, dat gehanteerd wordt om te oordelen of begrotingsdoelstellingen in nominale termen behaald zijn.

117. Om te komen tot het structureel saldo wordt er vervolgens gecorrigeerd voor: a) de conjunctuur door middel van de cyclische weerslag en de correctie overdrachten (zie supra) en b) de eenmalige factoren. Een belangrijke factor in die laatste categorie is de correctie voor de definitieve autonomiefactor. Gegeven het niet wederkerend karakter kan de afrekening in 2018 (zie supra) als niet-structureel beschouwd worden. In dat geval dienen de te hoge inkomsten ontvangen in de jaren 2015 tot en met 2017 echter ook beschouwd te worden als niet-structureel, zodat ook daarvoor wordt gecorrigeerd.

118. Zoals aangegeven in sectie 3, pleit de Vlaamse Regering ervoor om de Oosterweelverbinding niet mee te rekenen in haar nominaal – en dus ook structureel – vorderingensaldo. Dit wordt technisch gerealiseerd via de verwijdering van de kosten uit het saldo via de correcties onder de titel “Verstrengd begrotingstoezicht (cf. perimeter)”. Concreet wordt hierdoor in 2017

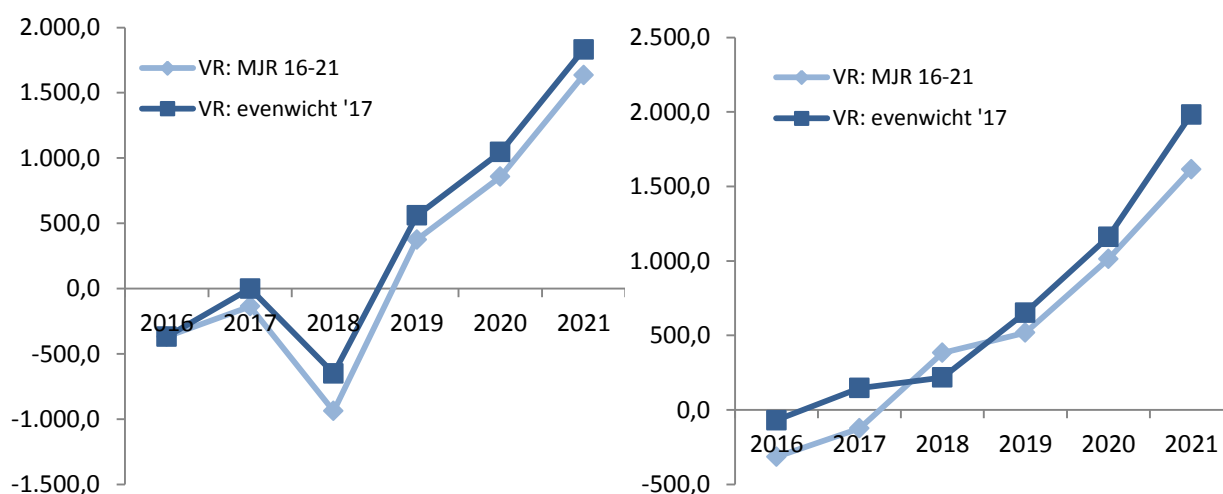
€ 389,2 mln uit het vorderingensaldo gehouden naar aanleiding van de Oosterweelverbinding. De uitgaven voor A1/A3 ziekenhuisfinanciering (513,6 mln euro in 2017) niet gedekt door de inkomsten (€ 333,4 mln) wordt onder dezelfde titel uit het saldo geheveld, m.n. € 180,7 mln. Rekening houdend met andere noodzakelijke correcties (bijv. DBFM Scholen van Morgen) resulteert dit volgens de Vlaamse Regering in 2017 in een totale correctie voor het verstrengd begrotingstoezicht van € 81,4 mln, zoals weergegeven in Tabel 12.

Gegeven hun belang in de discussie, wordt voor de A1/A3 ziekenhuisfinanciering en de Oosterweelverbinding, indien van toepassing, in de uitgebreide Tabel 22 in bijlage weergegeven waarvoor boekingen gebeurd zijn aan de ontvangsten- en uitgavenzijde van de begroting.

Tabel 12: Vlaamse Regering, 2016 en 2017, trajecten meerjarenraming en nominaal evenwicht 2017 zoals gedefinieerd door de Vlaamse Regering, in € dz

	2016 BA	2017 MJR	2017 Evenwicht
+ Ontvangsten (ESR gecorrigeerd)	39.445.781	40.698.266	40.588.781
- Primaire uitgaven (ESR gecorrigeerd)	39.670.265	40.911.563	40.839.832
- Rentelasten (ESR gecorrigeerd)	437.640	431.464	431.464
+ Onderbenutting	487.913	425.113	425.113
+ <i>Bijkomende structurele inspanning</i>			173.673
= Netto financieringsbehoefte	-174.210	-219.648	-83.729
- ESR correcties	51.651	-2.330	-2.330
- Verstrengd begrotingstoezicht (cf. perimeter)	236.090	-81.399	-81.399
+ Asielcrisis	94.117	0	0
= Nominaal vorderingensaldo, excl. asiel	-367.834	-135.919	0
+ Cyclische weerslag	536.997	491.565	484.219
+ Correctie overdrachten	-183.818	-58.820	-58.820
+ Eenmalige maatregelen	122.546	-96.632	-96.632
+ Correctie AF opcentiemen	-176.731	-324.559	-182.208
= Structureel begrotingssaldo	-68.842	-124.365	146.559

Figuur 7: Traject Vlaamse Regering nominaal (links) en structureel (rechts) begrotingssaldo, in € mln



119. Rekening houdend met de neerwaartse herziening van de ontvangsten ten opzichte van de MJR en het tekort dat reeds voorzien was voor 2017 in de MJR, dient de Vlaamse Regering in deze benadering een bijkomende structurele inspanning ten belope van € 173,7 mln euro te doen om haar beoogde nominaal evenwicht in 2017 te behalen. In 2018 wordt voorzien in een vorderingentekort van € 649,3 mln, gegeven de eenmalige afrekening van de correctie voor de autonomiefactor. Dit tekort vertaalt zich echter niet in het structureel saldo (zie supra). Het traject beoogd door de Vlaamse Regering op middellange termijn wordt weergegeven in Figuur 7.

4.2.2 All-in benadering

120. De SERV is van oordeel dat de uitgaven voor de Oosterweelverbinding en de A1/A3 ziekenhuisfinanciering – in navolging van de huidige Europese begrotingsregels – moeten worden opgenomen in het vorderingensaldo. Zoals geargumenteed in hoofdstuk 3, vergroot dit ook de vergelijkbaarheid van de verschillende trajecten voorgesteld in dit advies.

121. Bijgevolg wordt de bovenstaande tabel gecorrigeerd om rekening te houden met de kosten voor de Oosterweelverbinding en de A1/A3 ziekenhuisfinanciering. Concreet, wordt verwacht dat dit zich vertaalt in een extra uitgave van € 159,8 mln in 2016 (ziekenhuisfinanciering), en € 569,4 mln in 2017 (€ 180,1 mln ziekenhuisfinanciering en € 389,2 mln Oosterweel): zoals hoger aangegeven gaat dit steeds om voorlopige cijfers. In Tabel 13 wordt dit weergegeven als een toename van de correctie “Verstrengd begrotingstoezicht (cf. perimeter)”. Als gevolg hiervan verandert de saldo verhogende correctie van € 81,4 mln in 2017 (zoals vermeld in sectie 4.2.1) in een saldo verlagende correctie van € -488,0 mln (= € 81,4 mln - € 569,4 mln, om verwijdering uit de begroting ongedaan te maken).

Tabel 13: Begrotingstraject all-in nominaal evenwicht in 2017, in € dz

		All-in evenwicht in '17		
		2016 BA	2016 All-in	2017
+	Ontvangsten (ESR gecorrigeerd)	39.445.781	39.445.781	40.588.781
-	Primaire uitgaven (ESR gecorrigeerd)	39.670.265	39.670.265	40.839.832
-	Rentelasten (ESR gecorrigeerd)	437.640	437.640	431.464
+	Onderbenutting	114.358	487.913	425.113
+	<i>Bijkomende structurele inspanning 2017</i>			743.023
=	Netto financieringsbehoefte	-174.210	-174.210	485.621
-	ESR correcties	51.651	51.651	-2.330
-	Verstrengd begrotingstoezicht (cf. perimeter)	236.090	395.846	487.950
=	Nominaal vorderingensaldo (ESR)	-461.951	-621.707	0
+	Asielcrisis	94.117	94.117	0
=	Nominaal vorderingensaldo, excl. asiel	-367.834	-527.590	0
+	Cyclische weerslag	536.997	536.997	484.219
+	Correctie overdrachten	-183.818	-183.818	-58.820
+	Eenmalige maatregelen	122.546	122.546	-96.632
+	Correctie AF opcentiemen	-176.731	-176.731	-182.208
=	Structureel begrotingssaldo	-68.842	-228.598	146.559

122. Voor 2016 resulteert de all-in benadering in een nominaal begrotingstekort van € 527,6 mln. Bijgevolg overschrijdt de Vlaamse Regering de nominale begrotingsdoelstelling zoals geformuleerd in het HRF-advies van april 2016 met € 207,2 mln. Ook structureel wordt verwacht dat de Vlaamse Regering de doelstelling van de HRF in 2016 niet haalt. Het verwachte structurele begrotingstekort (€ - 229,0 mln) overschrijdt de meest recente HRF-doelstelling met € 69,0 mln.

123. Indien de Oosterweelverbinding en de A1/A3 ziekenhuisfinanciering worden opgenomen in de begroting én de Vlaamse Regering alsnog haar doelstelling van een nominaal begrotings-evenwicht in 2017 wenst te realiseren, is een bijkomende inspanning vereist van € 743,0 mln. Ook hier vindt de lezer in bijlage de meer gedetailleerde Tabel 23 (pagina 65).

4.3 SERV-traject

4.3.1 Actualisatie MJR: overzicht aanpassingen

124. Voor de analyse in deze en volgende paragrafen worden de cijfers uit de MJR geactualiseerd met informatie beschikbaar sinds de opmaak ervan in november 2015. De MJR is immers bij uitstek het instrument om de evolutie van ontvangsten en uitgaven bij ongewijzigd beleid in de komende jaren te ramen.

125. De ontvangsten worden gecorrigeerd om rekening te houden met laatste ramingen van de Vlaamse Regering voor de afrekening als gevolg van de *vaststelling van de autonomiefactor*. De raming voor 2017 van de Vlaamse Regering ligt € 109,5 mln lager dan oorspronkelijk voorzien in de MJR. Over de gehele periode 2015-2017, zoals afgerekend in 2018, komt dit neer op een verschil van € 323,2 mln.

De impact van deze correctie dient tevens gedeeltelijk bij de uitgaven verwerkt te worden. Circa 66% van de volledige correctie situeert zich immers op art. 35 decies BFW, m.a.w. de fiscale uitgaven. De aangepaste ontvangsten ter zake zijn er dan ook omdat een lager aandeel van de fiscale uitgaven gedragen zal moeten worden. In elk van de jaren waarin gecorrigeerd dient te worden, wordt een proportioneel deel van de correctie dus ook toegepast op de uitgaven.

126. Daarnaast wordt rekening gehouden met de meest recente middellangetermijnvooruitzichten (2016-2021) van het Federaal Planbureau gepubliceerd op 21 juni. De impact hiervan is dubbel. Enerzijds leidt de aanpassing van de verwachtingen tot een verandering van de nominale waarden van de gebruikte variabelen. Anderzijds heeft de herziening van de output gap een impact op de berekening van het structureel begrotingssaldo via de cyclische weerslag²⁸.

Voor de inschatting van de impact van de eenmalige maatregelen, eveneens noodzakelijk voor het bepalen van het structureel saldo, baseren we ons op de verwachtingen zoals gehanteerd door de HRF bij haar advies van april 2016.

²⁸ Het rapport van het FPB van juni 2016 vermeldt de aangepaste cijfers voor de output gap niet expliciet, hoewel het de output evoluties uitgebreid bespreekt en de output gap grafisch weergeeft. De gehanteerde output gap wordt afgeleid uit de cijfers voor de cyclische weerslag op het niveau van de gezamenlijke overheid. De cyclische weerslag wordt immers berekend als: $\varepsilon \cdot (\text{output gap})$, met de budgettaire elasticiteit ε vastgesteld op 60,682% voor de gezamenlijke overheid (zie bijvoorbeeld het HRF-advies van maart 2015).

4.3.2 Definitie begrotingsdoelstelling gehanteerd door SERV

127. DE SERV benadrukt al langer het belang van transparantie in het begrotingsbeleid. Daarom hanteert de SERV een orthodoxe benadering die, met uitzondering van de door de EC toegestane uitsluiting van de asieluitgaven, alle begrotingscomponenten mee in beeld brengt voor zijn begrotingsdoelstelling. Om te komen tot een heldere analyse wordt in dit advies dus gekozen voor een *all-in benadering*.

128. Zoals boven aangegeven deelt de SERV de bezorgdheid van de Vlaamse Regering over de noodzaak aan investeringen en de begrotingsimpact van de *Oosterweelverbinding*. De SERV is evenwel niet van mening dat de uitgaven in de huidige context buiten de begroting gelaten mogen worden (zie 3.3.1). Op basis van dezelfde argumentatie dienen ook de investeringsuitgaven voor de *A1/A3 ziekenhuisinfrastructuur* in rekening gebracht te worden voor de begrotingsdoelstelling.

In de begrotingsdoelstellingen besproken in sectie 4.2.2 zal dan ook telkens rekening gehouden worden met de significante impact van die uitgaven.

129. De HRF heeft in zijn advies 2016 de *impact van de autonomiefactor* wel aangegeven en berekend maar niet mee opgenomen in de voorgestelde begrotingstrajecten. In de begrotingstrajecten in dit advies wordt systematisch aangegeven op welke wijze de correctie opcentiemen in de begrotingstrajecten verwerkt is.

Bovendien volgt de SERV de berekeningswijze van de opcentiemen van de Vlaamse Regering, die uitgaat van een inningscoëfficiënt kleiner dan 100%. Tevens is systematisch rekening gehouden met de correctie opcentiemen als een eenmalige ontvangst, en als dusdanig in de verschillende begrotingstrajecten verwerkt.

130. De SERV vraagt in elk geval dat de Vlaamse Regering in de toekomst op een *heldere en transparante manier communiceert over haar begrotingssaldi* en daarbij rekening houdt met de vereisten van het Europese begrotingskader.

4.3.3 Structureel evenwicht in 2017

131. De SERV pleit al meerdere jaren voor een *structurele benadering van de begroting*, waarbij het saldo gezuiverd wordt voor eenmalige en conjuncturele factoren en rekening gehouden wordt met toekomstige uitdagingen.

De vereiste inspanning van € 743,0 mln voor een all-in nominaal begrotingsevenwicht in 2017 (cf. 4.2.2) wordt onwenselijk geacht. Ook de HRF vraagt een beperktere inspanning.

132. De SERV stelt een *structureel begrotingsevenwicht* in 2017 voor. Dat behelst een meer haalbare doelstelling dan een all-in nominaal evenwicht in 2017, maar vergt nog steeds een aanzienlijke inspanning. Ook voor deze doelstelling blijft het verschil met de definitie van de Vlaamse Regering van kracht: de financiering ziekenhuisinfrastructuur en Oosterweelverbinding worden in de begroting opgenomen.

Tabel 14 toont de verwachte vereiste inspanning om dit doel te bereiken. In nominale termen wordt een tekort van € -146,6 mln toegestaan. Dit traject vereist een bijkomende structurele inspanning van € 596,5 mln in 2017. Tabel 24 in bijlage bevat meer detail. Daarbij mag niet uit het oog verloren worden dat de eenmalige factoren een aanzienlijk rol spelen: de positieve cor-

rectie van € 122,5 mln in 2016 gecombineerd met een negatieve correctie (conform HRF) van € 96,6 mln in 2017 impliceert in totaal een verschil van € 219,2 mln.

133. Hiermee sluit de SERV-doelstelling voor 2017 nauw aan bij het HRF-traject van april 2016. De afwijkingen (in € dz) ten opzichte van de nominale en structurele trajecten van de HRF van 2015 en 2016 worden weergegeven in Tabel 15. Het voorgestelde traject voldoet in 2017 aan de doelstellingen van de HRF (en bijgevolg het Belgische Stabiliteitsprogramma).

De SERV stelt vast dat de Vlaamse Regering bij haar begrotingscontrole 2016 (€ 207,2 mln) negatief is afgeweken van de nominale doelstelling opgelegd door het HRF-traject van april 2016. Indien deze afwijking niet had plaatsgevonden, zou dit de inspanning voor 2017 aanzienlijk verkleinen.

Tabel 14: SERV begrotingstraject all-in structureel evenwicht in 2017, in € dz

		All-in structureel evenwicht in '17		
		2016 BA	2016 All-in	2017
+	Ontvangsten (ESR gecorrigeerd)	39.445.781	39.445.781	40.588.781
-	Primaire uitgaven (ESR gecorrigeerd)	39.670.265	39.670.265	40.839.832
-	Rentelasten (ESR gecorrigeerd)	437.640	437.640	431.464
+	Onderbenutting	114.358	487.913	425.113
+	Bijkomende structurele inspanning 2017			596.464
+	Bijkomende structurele inspanning 2018			
=	Netto financieringsbehoefte	-174.210	-174.210	339.062
-	ESR correcties	51.651	51.651	-2.330
-	Verstrengd begrotingstoezicht (cf. perimeter)	236.090	395.846	487.950
=	Nominaal vorderingensaldo (ESR)	-461.951	-621.707	-146.559
+	Asielcrisis	94.117	94.117	0
=	Nominaal vorderingensaldo, excl. asiel	-367.834	-527.590	-146.559
+	Cyclische weerslag	536.997	536.997	484.219
+	Correctie overdrachten	-183.818	-183.818	-58.820
+	Eenmalige maatregelen	122.546	122.546	-96.632
+	Correctie AF opcentiemen	-176.731	-176.731	-182.208
=	Structureel begrotingssaldo	-68.842	-228.598	0

Tabel 15: Afwijking SERV-traject ten opzichte van HRF-traject (+ voldaan, - niet voldaan), in € dz

Nominaal begrotingssaldo	2016	2017
T.o.v. traject HRF-advies 2015	47.341	43.394
T.o.v. traject HRF-advies 2016	-207.221	57.433
Structureel begrotingssaldo	2016	2017
T.o.v. traject HRF-advies 2015	128.337	125.496
T.o.v. traject HRF-advies 2016	-69.027	12.982

134. De SERV spreekt zich op dit moment niet uit over een beoogde evolutie van het (structureel) begrotingssaldo na 2017. De SERV is echter van mening dat de Vlaamse Regering vanaf

dan rekening zal moeten houden met de geactualiseerde schulddoelstelling (zoals uitgewerkt in sectie 5.2) als significant onderdeel van de begrotingsdoelstelling. Daarnaast spelen ook het Europees begrotingskader en de toenemende omvang van de investeringsuitgaven een rol.

135. De SERV wijst de Vlaamse Regering er op dat zij aan het begin van de legislatuur een aantal belangrijke maatregelen in het vooruitzicht stelde. Bedoeling van de Regering was dat er vanaf 2017 opnieuw meer beleidsruimte beschikbaar zou zijn. De SERV vraagt in elk geval dat de Vlaamse Regering bij opmaak van de begroting 2017 op een transparante manier aangeeft op welke manier zij aan deze voornemens al dan niet gevolg geeft in de begroting 2017, goed wetende dat ondertussen de omstandigheden gewijzigd zijn.

5 Op weg naar Vlaamse schulddoelstellingen

5.1 Vlaamse overheidsschuld evolueert

5.1.1 Definitie overheidsschuld: niet zo eenvoudig...

136. Het begrip *overheidsschuld*²⁹ lijkt intuïtief helder, maar is dat in de praktijk niet. De *bruto-overheidsschuld* omvat alle contractuele verplichtingen tegenover derden inclusief toekomstige verplichtingen (via PPS-constructies, pensioenfondsen...). De *netto-overheidsschuld* neemt naast de passiva ook de activa op in de analyse. Na implementatie van het ESR 2010 zijn *financieringsconstructies buiten de begroting* (m.a.w. buiten overheidsbalans) niet meer mogelijk (beter: bijna onmogelijk), wat voorheen niet het geval was.

137. De jaarlijkse rapporten over het kas-, schuld- en waarborgbeheer van de Vlaamse overheid verduidelijken eveneens dat het begrip 'schuld van de Vlaamse overheid' op een aantal manieren kan worden ingevuld.

De *kern* vormt de directe schuld³⁰ van de Vlaamse overheid. De *directe schuld* zijn de schulden die de Vlaamse overheid heeft aangegaan om een financieringstekort te dekken: als het netto te financieren saldo negatief is, dient de Vlaamse overheid te lenen om de uitgaven te betalen. De directe schuld kan ook ontstaan doordat de Vlaamse overheid schulden van een derde overneemt en expliciet via een decreet kenmerkt als eigen, directe schuld. Uiteraard dient rekening gehouden te worden met het negatieve saldo van zichtrekeningen van Vlaamse instellingen en agentschappen (cashpool). De *indirecte schuld* omvat schulden van derden (instellingen) waarvan de afbetaling van kapitaal en intresten finaal een Vlaamse verantwoordelijk wordt.

De directe en indirecte schuld behoren tot de *geconsolideerde* schuld van de Vlaamse overheid. Deze schuld omvat de financiële en overige schulden van alle entiteiten die volgens de ESR-normering behoren tot de Vlaamse overheidsperimeter. In de afgelopen twee jaar is (na implementatie van het ESR 2010) gebleken dat deze perimeter geen statisch gegeven is. De

²⁹ We gaan in dit advies voorbij aan de schuld van gemeenten en andere lagere overheden, ook al draagt de gewestelijke overheid een verantwoordelijkheid voor de impact daarvan op de totale Belgische schuld, zoals vastgelegd in het Samenwerkingsakkoord van december 2013. Ook de zogenaamde impliciete schuld (VAK-uitgaven > VEK-uitgaven) komt niet aan bod.

³⁰ Het laatste Rapport over het Kas-, Schuld- en Waarborgbeheer geeft in bijlage een meer gedetailleerde duiding van de gehanteerde begrippen.

voorbij jaren breidde de perimeter aanzienlijk uit. In komende begrotingen zullen nog een aantal instellingen geconsolideerd worden, waaronder de universiteiten en hogescholen.

Naast financiële schulden op de balans van de Vlaamse overheid en haar entiteiten worden nog twee categorieën van schuld onderscheiden: de *gewaarborgde schuld* en de *PPS-schuld*. De eerste categorie zijn schulden van derden waarvoor de Vlaamse overheid bij wanbetaling door de ontlenaar garant staat voor de aflossing van de lening. Veel van deze leningen behoren ook tot de geconsolideerde schuld (i.e. door de overheid of een overheidsinstelling aangegaan). De tweede categorie zijn schulden in het kader van een investering via een publiek-private samenwerking (PPS). Deze schulden worden soms gewaarborgd door de Vlaamse overheid en behoren in de regel eveneens tot de geconsolideerde schuld.

Schuld binnen ESR 2010

138. Het ESR 2010 hanteert een *brede schulddefinitie*³¹, namelijk alle impliciete of expliciete overheidsengagements tot afbetaling van schuld:

“As a result, the stock of government liabilities in ESA 2010 terms should be valued at market price, where applicable, and it is equal to the sum of all liabilities incurred by the general government sector (S13): monetary gold and special drawing rights (F1), currency and deposits (AF2), debt securities (AF3), loans (AF4), financial derivatives (AF7) and other accounts payable (AF8), as well as, in some cases of specific units classified in the government sector, equity (AF5) and insurance, pensions and standardized guarantee schemes (AF6)”³².

De definitie is ruimer dan deze in het ESR 1995 (voorloper van ESR 2010). Verschillen zijn onder andere de opname van financiële derivaten (SWAP...), engagements van pensioenfondsen van bedrijven in overheidshanden en een uitgebreidere impact van overheidswaarborgen, dus vooral elementen die bij opmaak van het ESR 1995 (begin jaren '90) niet relevant waren voor de schulddefinitie van een overheid³³.

139. Schuld aangegaan voor *publieke investeringen* wordt zowel binnen het ESR 2010 als zijn voorganger op een identieke manier behandeld als andere vormen van overheidsschuld, hoewel een overheid bij investeringen een actief (bruggen, wegen...) op haar balans neemt.

Hierdoor ontstaat minstens een impliciet verband tussen financiële discipline en het volume aan overheidsinvesteringen, aangezien meer financiële discipline tot meer dwingende beleidskeuzes zou leiden bij het vastleggen van prioritaire bestedingsdoeleinden gegeven de beschikbare middelen.

³¹ We gaan eveneens voorbij aan de zogenaamde ‘Maastrichtschuld’ zoals gehanteerd in de Excessive Deficit Procedure (EDP) binnen het Stabi-leiteits- en Groeipact. Deze is iets lager dan de ESR-definitie, voornamelijk door een aangepaste waardering van een aantal financiële instrumenten.

³² Eurostat (2016), “Manual on Government Deficit and Debt: Implementation of ESA 2010, 2016 edition”, Luxembourg (LU), Publications Office of the European Union, February 2016.

³³ Het Economisch Departement van de OESO maakte recent een gedetailleerde analyse van de definitie en evolutie van overheidsschuld bij OESO-lidstaten. Zie bijvoorbeeld: Bloch, Debra and Falilou Fall (2015), “Government debt indicators: Understanding the data”, OECD Economics Department Working Papers nr 1228, OECD Publishing, Paris (FR). Ook hoofdstuk VIII van de update 2016 van de Eurostat Manual on Government Deficit and Debt (MGDD) gaat specifiek in op de definitie van overheidsschuld.

140. Dat was voorheen minder het geval: voor de implementatie van het ESR 2010 en de gelijktijdige uitbreiding van de overheidsperimeter werden vehikels buiten de begroting (PPS) gehanteerd om investeringen op lange(re) termijn te financieren. Enkel de vergoeding voor het geleende kapitaal en voor werkings- of onderhoudskosten werden in de regel jaarlijks in de uitgavenbegroting opgenomen.

5.1.2 Indeling overheidsschuld in MJR 2016-2021

141. De recente Vlaamse Meerjarenraming 2016-2021³⁴ (MJR) gaat dieper in op de relevantie van *geconsolideerde activa* voor het schuldbeheer, vertrekkende van het gegeven dat de evolutie van de geconsolideerde schuld in de komende jaren een stijgende trend kent en dat tegenover deze schuld bijna steeds een actief staat. De MJR licht tevens een *methodologie* toe om te verduidelijken welke *activa van de Vlaamse overheid* tegenover welke *geconsolideerde schuld* staan.

Twee types activa

142. Er worden in de MJR *twee types van activa* onderscheiden: *gemeenschapsgoederen* en *bedrijfsmatig omzetbare activa*. Voor de definitie van beide wordt teruggegrepen naar de indeling en definitie van activa gebruikt bij de beleids- en beheercyclus (BBC) voor lokale besturen.

Gemeenschapsgoederen zijn materiële vaste activa waarbij de vervulling van de maatschappelijke dienstverlening minder ontvangsten genereert dan de uitgaven die nodig zijn om deze activa te verkrijgen en/of om die dienstverlening te realiseren: deze activa worden beschouwd als enkel vermarktbaar met structureel verlies van de actuele boekwaarde. Een voorbeeld is een school die aan niet-marktconforme prijs wordt verhuurd.

Tabel 16: Types activa in rekening gebracht

		ACTIVA en PASSIVA	Voorbeelden
Gemeenschapsgoederen		Materiële vaste activa (MVA) waarvan maatschappelijke dienstverlening minder ontvangsten genereert dan uitgaven nodig om activa te verkrijgen / dienstverlening te realiseren	School die aan niet-marktconforme prijs wordt verhuurd, infrastructuurwerken.
Bedrijfsmatig omzetbare activa	Bedrijfsmatig omzetbare vaste en vlottende financiële activa	Financiële vaste en vlottende activa die in principe hun boekwaarde behouden en dus in principe steeds terug in kasmiddelen omzetbaar zijn	Lening sociale huisvesting, participatie door economisch instrumentarium
	Bedrijfsmatig omzetbare materiële vaste activa	Bedrijfsmatig materiële vaste activa waarvan vervulling van maatschappelijke dienstverlening in principe voldoende ontvangsten genereert voor uitgaven nodig om activa te verkrijgen / dienstverlening te realiseren	Infrastructuurwerken

³⁴ Vlaamse Regering (2015), "Toelichtingen bij de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2016: Meerjarenraming 2016-2021", Brussel, Vlaams Parlement, document 21 (2015-2016) nr 1, ingediend op 20 november 2015.

Daarnaast zijn er de *bedrijfsmatig omzetbare activa*, die uit twee types bestaan. Enerzijds *financiële vaste en vlottende activa*, met name de kasmiddelen of activa waarvan het effectief de bedoeling is dat deze terug in kasmiddelen worden omgezet: deze activa worden beschouwd als direct inzetbaar zonder verlies van de huidige boekwaarde. Anderzijds zijn er *materiële vaste activa* waarvan aangenomen wordt dat de dienstverlening voldoende ontvangsten genereert om de uitgaven te compenseren nodig om die activa te verkrijgen en/of om die dienstverlening te realiseren.

143. De MJR maakt verder een onderscheid naar de mate waarin de *Vlaamse overheid eigenaar* is van de entiteit die de betrokken schuld aangegaan is. Opnieuw worden twee groepen afgeleid: Groep 1 met 100% aandeelhouderschap door de Vlaamse overheid en Groep 2 waarvan de Vlaamse overheid slechts gedeeltelijk of helemaal geen aandeelhouder is.

144. Toepassing van deze methodologie op de Vlaamse activa 2014 levert het resultaat in Tabel 17 op. De balans 2014 van de Vlaamse overheid zoals besproken in de MJR 2016-2021 geeft aan dat zij eigenaar is van € 16 mld bedrijfsmatig omzetbare activa, die dus kunnen bijdragen aan de afbouw van de Vlaamse schuld conform de geschetste argumentatie.

Tabel 17: Vlaanderen, jaarrekening (uitvoering begroting) 2014, activa op de balans naar aard, in € dz

	Groep 1: VLA aandeelhouder voor 100%	Groep 2: VLA gedeeltelijk of geen aandeelhouder	Totaal
Gemeenschapsgoederen	32.758.707	1.336.919	34.095.626
Bedrijfsmatig omzetbare activa	16.265.659	4.325.136	20.590.795
Totaal	49.024.366	5.662.055	54.686.421

Bron: MJR 2016-2021

Vragen bij gehanteerde indeling

145. De indeling MJR is bijzonder relevant voor de analyse van de schuldevolutie in de komende jaren, maar er stellen zich volgende vragen: Is het onderscheid tussen 100% wel of niet vermarktbare activa steeds voldoende genuanceerd? En is het niet eenvoudiger om de reële terugbetalingscapaciteit in kaart te brengen?

146. De indeling MJR gaat immers uit van een belangrijke *veronderstelling*: bedrijfsmatig omzetbare activa vertegenwoordigen inderdaad een identieke post bij de passiva en activa op de balans, maar zijn deze activa wel steeds *integraal* (en binnen een redelijke termijn) omzetbaar? De toelichting in de MJR maakt enkel een onderscheid tussen gemeenschapsgoederen (0% omzetbaar) en marktgebonden activa (100% omzetbaar).

147. Een tweede punt is dat vooral moet gekeken worden naar de *terugbetalingscapaciteit* binnen de *periode waarin de schuld feitelijk dient terugbetaald te worden*. De veronderstelling dat activa 'vermarktbaar' of 'bedrijfsmatig omzetbaar' zijn (omdat ze als dusdanig op de balans van de Vlaamse overheid staan) is op zich niet voldoende, aangezien in de praktijk het overgrote deel van die activa niet kan verkocht worden.

De meest voor de hand liggende mogelijkheden tot ontvangsten relevant voor schuldafbouw lijken te zijn: via activa ontstaan *permanente (of semipermanente) ontvangsten* voor de overheid, na aftrek van de onkosten; dan wel de *verkoop van (een deel van de) activa* is mogelijk en realistisch.

Beide vormen van ontvangsten zijn in *financiële termen* te vatten en kunnen dus uitgedrukt worden in verhouding tot de daarvoor aangegane schuld. Bijvoorbeeld: via tolheffing is op 25 jaar de investeringskost voor een infrastructuurwerk terug te verdienen. Of: de investerings- en onderhoudskost van een appartementsgebouw kan over een periode van 10 jaar voor 90% via de ontvangen huur opgevangen worden. Of ook: de verkoop van woningen in het kader van het sociale huisvestingsbeleid kan een hoog percentage van de kosten en dus aangegane schulden op zich nemen.

148. Voor deze benadering is het aangewezen dat per type schulddossier een *indicator van de feitelijke terugbetalingscapaciteit via aanwezige activa* wordt opgemaakt. Deze indicator kan uiteraard per dossier verschillen, en enkel opgemaakt worden door instanties of personen met een gedetailleerde kijk op de ontvangsten en uitgaven van de respectieve instellingen.

In dit advies nemen we de *mate waarin de geschetste ontvangsten een rol kunnen spelen in de schuldafbouw* mee. Daarmee wordt een onderscheid gemaakt tussen de *formele bruto schuld* van een overheid en de *feitelijke capaciteit tot terugbetaling* die de overheid voor het terugbetalen van deze schuld moet voorzien.

5.2 Schulddoelstelling in Pact 2020 en actualisering

149. *Doelstelling 20 van het Pact 2020* (afgesloten in 2009) bepaalt de Vlaamse schulddoelstelling tegen 2020 als volgt:

“De Vlaamse overheid blijft volgend decennium financieel gezond. Het uitgangspunt is de eind 2008 verworven schuldenvrije positie te behouden. De begrotingsdoelstellingen worden gewaarborgd door een eigen Vlaams stabiliteitsprogramma dat binnen het kader van een meerjarenbegroting de jaarlijkse begrotingsdoelstellingen vastlegt in functie van de conjunctuur en de verwachte toekomstige uitdagingen. De Vlaamse overheid zet in de komende jaren substantiële stappen om te komen tot een meer prestatiegerichte begroting”.

150. De SERV heeft zowel in zijn evaluatierapport over de begroting 2015 (januari 2015), als in zijn advies over de begroting 2016 (september 2015) gepleit voor een *opdeling van de schuld* in een in alle omstandigheden integraal door Vlaanderen af te betalen deel en een deel waartegenover (minstens gedeeltelijk) *activa of ontvangsten* staan (dus in principe niet integraal door de Vlaamse overheid af te betalen).

Het SERV-advies over de begroting 2016 formuleert de ambitie qua schulddoelstellingen als volgt:

“De SERV verduidelijkt in dit begrotingsadvies een voorlopige aanpassing van zijn schulddoelstelling. De oorspronkelijke schulddoelstelling maakt onderdeel uit van het Pact 2020, en wil de Vlaamse schuld tegen 2020 principieel volledig afbouwen. Vandaag is duidelijk dat de Vlaamse schuld in 2020 niet zal zijn afgebouwd. De actualisering van de schulddoelstelling vertrekt van de geest van de oorspronkelijke Pact 2020-doelstelling, namelijk: de Vlaamse schuld dient afgebouwd, die afbouw dient significant te zijn, en kan niet zonder reden uitgesteld worden. Daarbij dient ook rekening gehouden met de veranderde context sinds het afsluiten van het Pact 2020: de Europese opvolging van de begroting van alle Belgische overheden stelt immers voorwaarden aan de Belgische schuldevolutie”.

5.3 Kader voor Vlaamse schulddoelstellingen

151. De *SERV-schuldkader voor de komende jaren* omvat volgende elementen:

- Vooreerst zijn er de *Europese begrotingsregels qua schuldafbouw op Belgisch vlak*. Voorgesteld wordt dat de Vlaamse overheid steeds garandeert dat ze haar aandeel in de door België aangegane Europese engagementen realiseert.
- Aanvullend stelt de SERV een *indeling van de Vlaamse overheidsschuld* voor.
- Deze indeling geeft vervolgens een *prioriteit* aan in de afbouw van Vlaamse overheidsschuld voor de komende jaren.

5.3.1 Vlaamse aandeel in Belgische schuldafbouw garanderen

Europese regels als uitgangspunt

152. Er dient in de visie van de SERV vooreerst rekening gehouden te worden met de *Belgische engagementen qua schuldafbouw via het jaarlijkse Stabiliteitsprogramma in te dienen bij de Europese instanties*. Hoewel het Vlaamse aandeel in de totale Belgische overheidsschuld bescheiden lijkt (einde 2014 ongeveer 5%, in komende jaren bij ongewijzigd beleid 7 à 8% onder andere door de overgenomen schuld voor de ziekenhuisfinanciering), zal elke Vlaamse schulddoelstelling per definitie onderdeel zijn van het Belgische engagement, en er dus ook rekening moeten mee houden.

Gegeven de Belgische overheidsschuld van 107% BBP, voorzien de Europese doelstellingen vandaag jaarlijkse stappen van minstens 1/20^{ste} van de te overbruggen afstand naar een schuld beneden 60% BBP. De berekening is in de praktijk wat complexer dan hier aangegeven en baseert zich op een driejarig gemiddelde van de schuldevolutie.

153. Als *Vlaamse schulddoelstelling* voor de komende jaren stelt de SERV voor: het *Vlaamse aandeel in de totale Belgische schuldafbouw*, zoals bedoeld door de *Europese begrotingsregels, wordt gegarandeerd*, dus onafhankelijk van de concrete schuldafbouw op Belgisch niveau.

Uiteraard wordt abstractie gemaakt van de schuld die van het ene naar het andere overheidsniveau verschuift, zoals de overgenomen schuld via de federale dossiers ziekenhuisinfrastructuur tot 2015.

154. Verder in dit advies wordt gepleit voor een aanzienlijke inspanning voor de begrotingsopmaak 2017, zodat Vlaanderen volgend jaar een *begroting structureel in evenwicht* kan indienen.

Dit advies pleit er aansluitend voor dat vanaf 2018, dus na de realisatie van een begroting die structureel in evenwicht is in 2017, de geschetste *inspanningen voor de schulddoelstelling* effectief gerealiseerd worden.

Raming schuldevolutie in komende jaren

155. Het engagement om het Vlaamse aandeel in de Belgische schuldafbouw te garanderen, zelfs bij een tragere Belgische schuldafbouw dan gevraagd door Europa, mag niet begrepen worden als een *eenvoudige opdracht*, die bij wijze van spreken bij ongewijzigd beleid kan gerealiseerd worden.

De evolutie van de Belgische schuld, zoals die vandaag ingeschat wordt, zal in de komende jaren dus op basis van de vandaag beschikbare gegevens *het ritme van de stappen richting 60% BBP immers niet volgen*, al daalt wel de Belgische schuld uitgedrukt in % BBP.

156. Tabel 18 vergelijkt de recente ramingen van het Belgische BBP en overheidsschuld met de gegevens over Vlaamse schuld in de laatste meerjarenraming. Geconstateerd wordt dat het aandeel (laatste kolom) ongeveer constant blijft tot 2017, om vervolgens jaarlijks met meer dan 0,2% BBP te stijgen.

De grote drivers van de evolutie na 2017, zoals aangegeven in de laatste Meerjarenbegroting, zijn de sociale huisvestingsdossiers evenals Oosterweel, waarbij we voor deze laatste veronderstellen dat de totale bouwkost vanaf 2017 zich jaar na jaar integraal in Vlaamse schuld omzet. Voor de sociale huisvesting kan vandaag niet aangegeven worden in welke mate het om nieuwe schuld gaat dan wel om schuld die voor het eerst op de balans geregistreerd wordt, maar voordien reeds bij instellingen als VMSW of VWF geregistreerd was (dus zonder meegenomen te worden in de Vlaamse schuld).

Tabel 18: 2016-2021, Vlaanderen en België, indicatieve raming schuldevolutie, in € mld

	BEL	BEL	BEL	VLA	VLA
	Schuld	BBP	Schuld in % BBP	Schuld MJR	In % schuld BEL
2016	438,470	409,402	107,10%	25,761	5,88%
2017	447,218	419,923	106,50%	26,251	5,87%
2018	459,142	432,745	106,10%	27,895	6,08%
2019	471,728	445,868	105,80%	29,430	6,24%
2020	483,998	459,201	105,40%	30,899	6,38%
2021	495,663	472,961	104,80%	32,109	6,48%
Bron:		FPB	EC	MJR / SERV	

Bron: BBP via FPB van juni 2016; Belgische schuld via EC van 18 mei 2016, en Vlaamse schuld via MJR 2016-2021.

Schulddoelstelling uit te werken tegen opmaak begroting 2018

157. In zijn advies over de begroting 2018, op te maken voor september 2017, zal de SERV een *uitgewerkt voorstel* doen voor de concrete invulling van deze schulddoelstelling. Het is vandaag immers niet duidelijk welk deel van de Vlaamse schuldevolutie toe te schrijven is aan een verschuiving van schuld van voorheen niet geconsolideerde instellingen naar schuld geregistreerd op de Vlaamse balans.

De SERV zal zijn voorstel uitwerken conform de wijze waarop de Europese Commissie het *Europese kader voor de opvolging van schulddoelstellingen* toepast.

5.3.2 Voorstel van indeling naar aard van de schuld

158. De indeling van de Vlaamse overheidsschuld naar *aard van de schuld* geeft de mogelijkheid om gelijksoortige (maar daarom niet identieke) vormen van schuld samen te brengen, waarvoor vervolgens een schulddoelstelling op maat kan uitgewerkt worden. We maken de verduidelijking wat eenvoudiger door de totale Vlaamse ESR-schuld te beschouwen als een *kast* met verschillende *schuiven* naargelang het type schuld.

Een schuldcast met zes schuiven

159. De eerste schuif bevat de *schuld voor infrastructuur in eigendom en in eigen beheer (S1)*. Dat zijn infrastructuurinvesteringen waarbij de Vlaamse overheid zelf (of via geconsolideerde instellingen) eigenaar van de activa is (of wordt), ze ook beheert en onderhoudt en ook de investeringen draagt. In deze categorie zitten klassieke investeringsuitgaven voor verkeersinfrastructuur, maar ook gelijkaardige uitgaven van bijvoorbeeld het Fonds Culturele Infrastructuur (FoCI).

Ook de schuld ontstaan door de *Oosterweelverbinding* zal in deze schuif terechtkomen, aangezien de uitgaven door de BAM of andere geconsolideerde instellingen gerealiseerd worden.

160. De tweede schuif bevat *schuld voor infrastructuur via PPS-constructies (S2)*. Dat zijn schulden aangegaan voor *PPS- en verwante constructies* die in de regel voor het ESR 2010 om budgettaire redenen buiten de ingediende en gestemde begroting bleven. Tegenover deze schulden staan in een aantal dossiers *potentieel ontvangsten* die rechtstreeks een rol kunnen spelen in de schuldafbouw, wat dossier per dossier nagegaan.

Deze schuif betreft bij uitstek schuld uit het verleden ontstaan voor grootschalige *investeringen*. PPS-vehikels werden immers voornamelijk opgezet om belangrijke investeringsuitgaven buiten de begroting te houden. De opname van deze schuld in een aparte schuif met zo mogelijk een afzonderlijke schuld-doelstelling, mag in de ogen van de SERV geenszins leiden tot een hernieuwde aantrekkelijkheid voor dergelijke constructies, zolang er niet kan gegarandeerd worden dat deze werkwijze een reële meerwaarde voor de publieke partner heeft.

Tevens dient rekening gehouden te worden met de rol die de contractueel overeengekomen jaarlijkse *beschikbaarheidsvergoedingen* voor sommige projecten en instellingen de facto qua schuldafbouw op zich kunnen nemen. Immers, indien op basis van de regels van het ESR of de *Manual on Government Deficit and Debt*³⁵ (MGDD) de activa dienen te worden beschouwd als overheidsactiva, zal in de praktijk het INR correcties doen op de overheidsboekhoudingen, om de rekeningen in overeenstemming met het ESR te brengen. In de overheidsboekhoudingen worden deze activa doorgaans niet beschouwd als overheidsactiva en worden enkel de jaarlijks aan de private partner te betalen beschikbaarheidsvergoedingen opgenomen.

161. De derde schuif bevat de *schuld voor infrastructuur in eigendom van en beheerd door derden (S3)*. Dat zijn mechanismen waarbij de overheid nooit eigenaar van de activa is of wordt, ze ook niet mee beheert, maar wel de constructie en realisatie van de activa geheel of gedeeltelijk

³⁵ Eurostat (2016), "Manual on Government Deficit and Debt: Implementation of ESA 2010, 2016 edition", Luxembourg (LU), Publications Office of the European Union, February 2016. De berekening van de jaarlijkse kapitaalinvestering met impact op het vorderingensaldo volgt de ESR-regels voor vaste kapitaalvorming: voor de bruto vaste kapitaalvorming wordt de som gemaakt van de voorraadbewegingen ten opzichte van het voorgaande jaar, de waarde van de opgeleverde activa (gebouwde scholen, bruggen...), en de verschuldigde btw. Bovendien wordt voor hetzelfde bedrag als de gerealiseerde investering een overheidsschuld (onder de vorm van een lening) aangerekend bij de Vlaamse overheid, met als tegenpartij de private partner (PPS-constructie). De jaarlijkse beschikbaarheidsvergoedingen die de overheid betaalt aan de PPS-partners worden opgesplitst in een deel schuldaflossing, een deel interestbetaling en een deel aankopen van diensten. Deze componenten worden in de regel niet onderscheiden in PPS-contracten, maar de twee eerste elementen kunnen ingeschat worden op basis van de reële financieringskost, waarbij het overblijvende gedeelte van de vergoeding als een aankoop van diensten kan beschouwd worden. De ESR-correcties op het vorderingensaldo bestaan dan uit het verschil tussen de jaarlijkse kapitaalinvestering en het deel van de beschikbaarheidsvergoedingen dat niet als een financieringskost kan beschouwd worden.

financiert. Met derden wordt bedoeld: instellingen die niet geconsolideerd worden in de Vlaamse begroting. Dat kan gaan om zowel lagere overheden, vzw's als andere beheersvormen. In heel wat van deze financieringsconstructies leveren deze derden bovendien zelf een significante bijdrage in de realisatie van de infrastructuur: binnen de welzijnssector bijvoorbeeld bedraagt de inbreng van de privépartner vaak 40%, terwijl de overheid 60% op zich neemt.

Dergelijke mechanismen bestaan sinds vele jaren in beleidsdomeinen zoals welzijn, onderwijs en ten dele ook cultuur. We gaan in deze context niet verder op deze elementen in, aangezien een meer gedetailleerde bespreking het bestek van deze indeling overstijgt. Het VIPA (welzijn) bijvoorbeeld ondersteunt op deze wijze de bouw van ziekenhuizen, rusthuizen en dergelijke meer, maar ook binnen onderwijs. Ook het Fonds Culturele Infrastructuur evenals de investeringsbudgetten voor onderwijs realiseren dergelijke infrastructuur.

Voor deze schuif moeten we ook rekening houden met de vanaf 2016 overgenomen federale schuld voor de *financiering ziekenhuisinfrastructuur* en de schuld die noodzakelijk zal zijn om het Vlaamse beleid vanaf 2016 vorm te geven. Bij opmaak van dit advies is de impact van deze laatste schuld voor de komende jaren nog niet duidelijk.

162. De vierde schuif bevat de *schuld aangegaan in het kader van het sociaal huisvestingsbeleid (S4)*. De rechtvaardiging voor een afzonderlijke schuif volgt uit de specifieke juridische constructies en de potentieel zeer aanzienlijke inbreng van de sociale huurder / koper (weliswaar ten vroegste beschikbaar één of meerdere jaren na de investering) in de schuldafbouw.

De schuldevolutie in de komende jaren is zeer aanzienlijk: dit gaat in belangrijke mate om een verschuiving van schuld van voorheen niet-geconsolideerde instellingen naar schuld rechtstreeks geregistreerd op de balans van de Vlaamse overheid.

163. De vijfde schuif bevat de *werkingsschuld van instellingen (S5)*. Dat is schuld ontstaan via instellingen die recent of sinds jaren in de begroting geconsolideerd worden. De instellingen met uitsluitend of voornamelijk een infrastructuuropdracht zijn uiteraard al in de eerste vier schuiven aan bod gekomen, en worden dus niet hier opgenomen: het gaat voornamelijk om schuif S1 voor instellingen met een infrastructuuropdracht in eigen beheer, of schuif S3 voor instellingen met een infrastructuur te beheren en uit te baten door derden.

We maken binnen deze schuif analytisch een onderscheid tussen drie subtypes naar aard van de instelling:

- De *instellingen economisch instrumentarium (S5a)* zoals PMV, LRM, Gigarant... geven het economische ondersteuningsbeleid vorm. Heel wat van deze instellingen kenmerkt zich door hoge ESR 8-uitgaven en –ontvangsten. Bovendien gaat het in belangrijke mate om instellingen die *marktconform* functioneren (i.e. conform Europese regelgeving staatssteun), wat impliceert dat tegenover de investering of waarborgverlening bijna steeds activa of garanties staan, die zeker op middellange termijn in belangrijke mate tot ontvangsten leiden.
- De *onderwijsinstellingen (S5b)* vragen eveneens een afzonderlijke behandeling, enerzijds door de historisch opgebouwde investeringsschuld, anderzijds door de mogelijke rol van universiteiten en hogescholen in de opbouw en beheer van deze schuld.
- De *overige instellingen (S5c)* betreffen alle andere instellingen die niet opgenomen zijn in de eerder geschetste schuiven. Hun impact op de Vlaamse schuldevolutie blijft ook in de komende jaren beperkt.

164. De laatste schuif bevat het *financieel beleid van de Vlaamse overheid (S6)*. Dat is de schuld die niet in de andere schuiven thuishoort en dus als een rechtstreekse *financiële schuld* van de Vlaamse overheid kan beschouwd worden. Deze schuld ontstaat door een tekort op de begroting, de negatieve stand van de zichtrekening en dergelijke meer.

Raming schuld per schuif

165. De laatste Meerjarenraming geeft aan dat bij ongewijzigd beleid de schuld tegen 2021 kan geraamd worden op ongeveer € 32 mld. Het detail ontbreekt vandaag om dit totaal op te splitsen per schuldschuif.

De Rapporten over het Kas-, Schuld- en Waarborgbeheer en de toelichtingen bij de laatste begrotingen geven wel voldoende informatie over de recente evolutie van de totale Vlaamse overheidsschuld: deze elementen zijn in Tabel 19 gesynthetiseerd.

Het sociale huisvestingsbeleid vormt het grootste deel van de schuld. In 2016 kan dat geraamd worden op € 12,2 mld of 47% van het totaal. Daarnaast komt er in 2016 ongeveer € 5 mld bij door de overname van de financiering ziekenhuisinfrastructuur: dit gaat tot 2015 om federale overheidsschuld. Ook de stijging van de schuld voor PPS-infrastructuur is aanzienlijk.

Tabel 19: Vlaanderen, 2014-2016, raming Vlaamse overheidsschuld opgedeeld in zes schuiven, in € mln

	2014	2015	2016	2014	2015	2016
S1a Infrastructuur eigen beheer	305	343	322	1,6%	1,7%	1,2%
S1b Idem, Oosterweelverbinding	0	0	0	0,0%	0,0%	0,0%
S2 Infrastructuur, PPS	711	1.195	1.727	3,8%	5,9%	6,7%
S3a Infrastructuur, derden	2.130	2.315	2.407	11,3%	11,4%	9,3%
S3b Idem, ziekenhuisinfrastructuur	0	0	4.963	0,0%	0,0%	19,3%
S4 Sociale huisvesting	9.793	10.977	12.210	52,1%	53,9%	47,4%
S5a Overige - Economisch instrumentarium	178	184	188	0,9%	0,9%	0,7%
S5b Overige - Onderwijs	774	767	761	4,1%	3,8%	3,0%
S5c Overige instellingen	404	365	313	2,1%	1,8%	1,2%
S6 MVG	4.517	4.219	2.871	24,0%	20,7%	11,1%
SOM	18.813	20.364	25.761	100,0%	100,0%	100,0%

166. Tenslotte dient erop gewezen te worden dat deze zes schuiven steeds een *momentopname* of foto zijn, die in de loop van de tijd kan evolueren. Het niet afbouwen van de schuld in de eerste schuiven impliceert dat de opdracht in de laatste schuif in de volgende jaren potentieel vergroot wordt, aangezien het aangaan van schuld steeds kosten met zich meebrengt die, indien niet afgebouwd, finaal in de 6^{de} schuif zullen eindigen.

Kenmerken van schuldschuiven

167. Deze schuiven hebben een aantal *gemeenschappelijke of overlappende kenmerken*, die in Tabel 20 worden samengevat.

Er dient op gewezen te worden dat de schuld voor (grootschalige) *overheidsinvesteringen* geconcentreerd is in de eerste drie schuiven. Ook de vierde schuif (sociale huisvesting) is in hoge mate een investeringsschuif, aangezien de schuld vooral aangegaan wordt voor nieuwbouw en verbouwing van sociale huisvestingsprojecten.

De mogelijke inbreng van *derden* in de *schuldafbouw van de Vlaamse overheid* (als gebruikers, huurders...) lijkt het meest van toepassing op een deel van de eerste schuif evenals schuiven S4 en S5a. Daarbij mag het begrip 'te bepalen' in de laatste kolom niet begrepen worden als een indicatie dat de verwachte inbreng van derden minimaal zal zijn, maar wel dat deze dossier per dossier geanalyseerd moet worden.

Tabel 20: Vlaanderen, 2014 en 2015, kenmerken van Vlaamse overheidsschuld opgedeeld in zes 'schuiven'

		Aandeel investeringen inclusief ESR 8	Impact externe actoren inclusief ESR-8
S1a	Infrastructuur in eigen beheer	Hoog tot zeer hoog	Te bepalen
S1b	Idem, Oosterweel	Hoog tot zeer hoog	Potentieel aanzienlijk
S2	Infrastructuur, PPS	Hoog tot zeer hoog	Te bepalen
S3a	Infrastructuur, derden	Hoog tot zeer hoog	Te bepalen
S3b	Idem, ziekenhuisinfrastructuur	Hoog tot zeer hoog	Te bepalen
S4	Sociale huisvesting	Hoog tot zeer hoog	Potentieel aanzienlijk
S5a	Overige – Economisch instrumentarium	Laag tot onbestaande	Potentieel aanzienlijk
S5b	Overige - Onderwijs	Laag tot onbestaande	Te bepalen
S5c	Overige instellingen	Laag tot onbestaande	Te bepalen
S6	MVG	Nihil	Nihil

168. De schuld zoals bedoeld in de *oorspronkelijke schulddoestelling* van het Pact 2020 komt in hoge mate overeen met schuiven S6 en S5 (sinds jaren geconsolideerde instellingen zonder infrastructuuropdracht). De instellingen in de eerste vier schuiven (met uitzondering van de infrastructuurinstellingen in S1, zoals Foci, of S3, zoals VIPA), bleven immers voor de invoering van ESR 2010 buiten de Vlaamse begroting (buiten de overheidsperimeter), en werden dus niet opgenomen in de schulddefinitie zoals geanalyseerd bij opmaak van het Pact 2020 in 2008/2009.

5.3.3 Aanzet tot schulddoelstelling per schuif

Prioriteit voor de zesde schuldschuif S6

169. De SERV geeft in dit advies aan dat de Vlaamse schuldevolutie de komende jaren *prioritaire beleidsaandacht* verdient. Zoals aangegeven in de meerjarenraming van de Vlaamse Regering wordt verwacht dat de Vlaamse overheidsschuld zal toenemen van € 25,8 mld in 2016 tot € 32,1 mld in 2021.

Zoals hoger aangegeven (zie sectie 5.3.1) dient in de visie van de SERV het Vlaamse aandeel in de Belgische schuldafbouw – conform het geldende Europese kader, niet conform de reële Belgische evolutie – gerealiseerd te worden, na correctie voor nieuw opgenomen elementen in de Vlaamse schuld.

170. De SERV benadrukt dat de schuldafbouw gerealiseerd op basis van de geschetste methode *prioritair besteed wordt aan de 6^{de} schuif*, dus de schuld ontstaan door het financieel beheer.

171. *Alle Vlaamse overheidsschuld is en blijft schuld, en dit onafhankelijk van de schuif waarin deze zich bevindt.* De aangeduide prioriteit voor de schuldafbouw in de 6^{de} schuldschuif mag dus niet begrepen worden als een vrijgeleide om de schuld in de andere schuiven te negeren.

De hoger geschetste methode (Vlaams aandeel in stappen van $1/20^{\text{ste}}$ van te overbruggen afstand naar Belgische schuld beneden 60% BBP) dient dan ook te worden toegepast op het schuldbeheer voor alle schuiven, na het realiseren van de schuldafbouw in de 6^{de} schuldschuif.

6 Begrotingsproces

6.1 Onderbenutting: nood aan stabiliteit

172. De Vlaamse Regering heeft sinds de aangepaste begroting 2015 haar *onderbenuttingshypothese* aangepast. De nieuwe berekening baseert zich op het gemiddelde van de twee laatst ingediende begrotingen (niet enkel laatste) en is vooral een stuk complexer geworden.

De SERV pleit ervoor dat de *onderbenuttingshypothese* eenvoudig en transparant blijft, en meent dat zijn voorstellen uit voorgaande adviezen hun relevantie nog steeds ten volle behouden.

6.2 Voorstellen tot hervorming begrotingsproces

173. Recent zijn twee belangrijke initiatieven genomen om het Vlaamse begrotingsproces te hervormen.

Werkgroep Vlaamse Prestatiebegroting

174. Vooreerst wordt vandaag en in komende jaren vanuit de departementen Kanselarij en Bestuur (KB) en Financiën en Begroting (FB) het traject richting een *Vlaamse prestatiebegroting* op rails gezet en uitgewerkt met de bedoeling het aangepaste begrotingsproces vanaf de volgende legislatuur (2019) op alle beleidsniveaus te implementeren. Een recente nota aan het Voorzitterscollege (VC/16/17.03/DOC019) verduidelijkt het reeds afgelegde traject evenals de nog te nemen stappen. De essentie van de hervorming is: de doelstellingen en indicatoren uit de beleids- en beheercyclus (beleidsbrieven, beleidsnota's en ondernemingsplannen) worden gekoppeld aan de begroting. Een geïntegreerd geheel van doelstellingen en indicatoren wordt dan zowel in de begrotings- als beleidsdocumenten op herkenbare wijze gehanteerd.

175. De SERV onderschrijft – conform zijn eerdere adviezen – deze hervorming. De SERV benadrukt dat het eindresultaat een *transparante en ook voor niet-ingewijden goed leesbare begroting* dient te zijn. Ook de complexiteit van de begrotingsdocumenten mag niet verder verhoogd worden: in deze lijkt de limiet bereikt.

Werkgroep Leesbaarheid begroting van Vlaams Parlement

176. Tevens onderzoekt een werkgroep Leesbaarheid begroting van het Vlaams Parlement het gehele begrotingsproces. Deze elementen overstijgen het bestek van dit advies, zodat we slechts ingaan op één element relevant voor de begrotingskalender.

177. De SERV wenst aan te stippen dat een *hervorming van de begrotingskalender* in het na-jaar grondig onderzocht moet worden. Dit zou betekenen dat het gehele proces met een week vertraging start, wat onder andere op de Septemberverklaring dient toegepast te worden, die dan potentieel een oktoberverklaring wordt. De basis van de verschoven kalender zijn de vereisten van het *Europese Semester*, aangezien input vanuit het Federaal Planbureau en andere

federale instellingen conform het Semester dient geïntegreerd te worden, vooraleer de definitieve parameters bij begrotingsopmaak kunnen ingevuld worden. Deze verschuiving met een week om technische redenen lijkt dan ook gerechtvaardigd, gegeven de tijd noodzakelijk voor een gedegen begrotingsopmaak.

De SERV begrijpt dat door deze technische aanpassing het gehele begrotingsproces tot en met de indiening van de parlementaire documenten met *een week* zou opschuiven (tot de week voor 1 november). De SERV heeft op zich geen probleem met deze verschuiving.

178. Het kan evenwel niet de bedoeling zijn dat in de verdere stappen van het begrotingsproces er geen rekening gehouden wordt met deze week verschuiving. De *parlementaire besprekingen* vereisen de nodige voorbereiding van het debat inclusief ondersteuning door externe instanties zoals het Rekenhof.

Hoewel de uiteindelijke parlementaire deadline (stemming voor kerstreces) relatief ver af lijkt te liggen bij het indienen van de begroting, vereist elke begrotingsanalyse meer dan ooit voorbereiding. Het evaluatierapport van de SERV komt normaliter pas in januari, dus na de eindstemming in het Parlement, maar ook de SERV vraagt dat de technische documenten en rekenbladen zo snel als mogelijk ter beschikking gesteld worden. De huidige Vlaamse begroting komt immers neer op ongeveer 10% van het Belgische BBP, waarbij de complexiteit van de begroting evenals de impact van de Europese opvolging van de begroting en dossiers ten gevolge van de 6^{de} staatshervorming niet mag onderschat worden.

Bibliografie

- Abiad, A., Furceri, D., & Topalova, P. (2015), "The Macro-Economic Effects of Public Investment: Evidence of Advanced Economies", Washington DC (USA), IMF, WP/15/95, May 2015.
- Blanchard, O., & Giavazzi, F. (2004), "Improving the SGP through a proper accounting of public investment", London, Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper Series DP 4220.
- Bloch, D. and Fall, F. (2015), "Government debt indicators: Understanding the data", OECD Economics Department Working Papers nr 1228, OECD Publishing, Paris (FR).
- Bogaert, H. (2016), "Improving the Stability and Growth Pact by integrating a proper accounting of public investments: a new attempt", Brussel, Federaal Planbureau, Working Paper 1-16.
- Buiter, W., Corsetti, G., & Roubini, N. (1993), "Maastricht's fiscal rules", Economic Policy, 8(16), 57-100.
- Claeys, G., Darvas, Z., & Leandro, A. (2016), "A proposal to revive the European fiscal framework", Brussels, Bruegel policy contribution 2016/07.
- European Commission (2015), "2016 Draft Budgetary Plans: Overall Assessment", Brussels, Communication from the Commission, 16th of November 2015, COM(2015) 800 final.
- European Commission (2015), "Macroeconomic imbalances, Country Report – Belgium 2015", Brussels, EC – European Economy, Occasional Papers 212, June 2015
- European Commission (2015), "Making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact", France, Strasbourg, Communication from the Commission, 18th of May 2016, COM(2016) 291 final.
- European Commission (2015), "Report on Public Finances in EMU: 2015", Brussels, EC – European Economy, Institutional Paper 014, December 2015.
- European Commission (2016), "Belgium: Report prepared in accordance with Article 126(3) of the Treaty", Brussels, Communication from the Commission, 13th of January 2015, COM(2015) 12 final.
- European Commission (2016), "European Economic Forecast: Spring 2016", Brussels, EC – European Economy, Institutional Paper 025, May 2016.
- European Commission (2016), "Europe Investing Again, Taking stock of the Investment Plan for Europe and next steps", Brussels, Communication from the Commission, 1st of June 2016, COM(2016) 359 final.
- Eurostat (2016), "Manual on Government Deficit and Debt: Implementation of ESA 2010, 2016 edition", Luxembourg (LU), Publications Office of the European Union, February 2016.
- Federaal Planbureau (2016), "Economische vooruitzichten 2016-2021: voorlopige versie", Brussel, juni 2016.
- Hoge Raad van Financiën (2015), "Advies - Begrotingstraject ter voorbereiding van het Stabiliteitsprogramma 2015-2018", Brussel, Afdeling financieringsbehoeften van de overheid, maart 2015.

- Hoge Raad van Financiën (2016), "Advies - Begrotingstraject ter voorbereiding van het Stabiliteitsprogramma 2016-2019", Brussel, Afdeling financieringsbehoeften van de overheid, april 2016.
- Lebrun, I. (2014), "La prévision par la Commission européenne de l'output gap pour la Belgique est-elle crédible?", Brussel, Federaal Planbureau, Rapport, maart 2014.
- Rekenhof (juni 2016), "Tiende voortgangsrapportage over het Masterplan 2020, Verslag van het Rekenhof aan de Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken van het Vlaams Parlement van 2 juni 2016", Brussel, Rekenhof, 28 mei 2016.
- Vlaamse Regering (2015), "Toelichtingen bij de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2016: Meerjarenraming 2016-2021", Brussel, Vlaams Parlement, document 21 (2015-2016) nr 1, ingediend op 20 november 2015.

Lijst met figuren en tabellen

Figuren

Figuur 1 Bruto-investeringen door de gezamenlijke overheid, 1995-2015, in % BBP.....	14
Figuur 2 Bruto investeringen door de gezamenlijke overheid, per land, in % BBP	14
Figuur 3: België, gerealiseerde vorderingensaldo gezamenlijke overheid (2016-2017 prognoses EC) t.o.v. jaarlijks begrotingstraject in Stabiliteitsprogramma (ESR 2010), in % BBP	25
Figuur 4: HRF-traject nominaal (links) en structureel (rechts) saldo Vlaanderen incl. Zorgfonds, in € mln	37
Figuur 5: HRF-advies 2015, nominale begrotingsdoelstelling Gemeenschappen en Gewesten verdeeld per deeloverheid, in € mln.....	37
Figuur 6: HRF-advies 2016, nominale begrotingsdoelstelling Gemeenschappen en Gewesten verdeeld per deeloverheid, in € mln.....	38
Figuur 7: Traject Vlaamse Regering nominaal (links) en structureel (rechts) begrotingssaldo, in € mln	41

Tabellen

Tabel 1: België, 2015-2019, normatief HRF-traject structureel begrotingsevenwicht in 2018, in % BBP	22
Tabel 2: HRF-advies april 2016, normatief traject Vlaanderen inclusief Zorgfonds, in € mln ¹	23
Tabel 3: HRF-advies april 2016, normatief traject Vlaanderen inclusief Zorgfonds, in % BBP ¹ .	24
Tabel 4: Vlaamse Regering, gecumuleerde doelstelling maatregelen genomen bij aanvang legislatuur, reconstructie, in € dz	25
Tabel 5: Vlaamse Regering, jaarlijkse bijkomende inspanning van maatregelen bij aanvang van de legislatuur, reconstructie, in € dz	26
Tabel 6: Vlaamse investeringen bij 2016BA, vastleggingskredieten (VAK), in € dz.....	29
Tabel 7: Vlaamse begroting, 2016ini tot MJR 2019, raming correctie vorderingensaldo voor financiering ziekenhuisfinanciering A1/A3 (oude dossiers), in € dz.....	32
Tabel 8: HRF-advies 2016, impact raming autonomiefactor voor de Belgische gewesten, 2015 tot 2017	34
Tabel 9: Vlaanderen, impact teveel ontvangen opcentiemen in 2015-2017 en correctie in 2018, ramingen HRF, Rekenhof (RH) en Vlaamse Regering (VR), april en mei 2016, in € mln	35
Tabel 10: Begrotingstrajecten HRF 2016 en HRF 2015, verschil tussen nominale trajecten per jaar, in € mln.....	39

Tabel 11: HRF-adviezen 2015 en 2016, gewesten en gemeenschappen, gecumuleerde toegestane tekorten in de periodes 2015-18 en 2016-18, in € mln	39
Tabel 12: Vlaamse Regering, 2016 en 2017, trajecten meerjarenraming en nominaal evenwicht 2017 zoals gedefinieerd door de Vlaamse Regering, in € dz	41
Tabel 13: Begrotingstraject all-in nominaal evenwicht in 2017, in € dz	42
Tabel 14: SERV begrotingstraject all-in structureel evenwicht in 2017, in € dz	45
Tabel 15: Afwijking SERV-traject ten opzichte van HRF-traject (+ voldaan, - niet voldaan), in € dz	45
Tabel 16: Types activa in rekening gebracht	48
Tabel 17: Vlaanderen, jaarrekening (uitvoering begroting) 2014, activa op de balans naar aard, in € dz	49
Tabel 18: 2016-2021, Vlaanderen en België, indicatieve raming schuldevolutie, in € mld.....	52
Tabel 19: Vlaanderen, 2014-2016, raming Vlaamse overheidsschuld opgedeeld in zes schuiven, in € mln.....	55
Tabel 20: Vlaanderen, 2014 en 2015, kenmerken van Vlaamse overheidsschuld opgedeeld in zes 'schuiven'	56
Tabel 21: HRF-advies april 2016, verdeling normatief traject per gemeenschap en gewest, in % BBP ¹	63
Tabel 22: Vlaamse Regering, 2016 en 2017, trajecten meerjarenraming en nominaal evenwicht 2017 zoals gedefinieerd door de Vlaamse Regering (UITGEBREID), in € dz	64
Tabel 23: Begrotingstraject all-in nominaal evenwicht in 2017 (UITGEBREID), in € dz.....	65
Tabel 24: SERV begrotingstraject all-in structureel evenwicht in 2017 (UITGEBREID), in € dz	66

Bijlagen

Tabel 21: HRF-advies april 2016, verdeling normatief traject per gemeenschap en gewest, in % BBP¹

	2015	2016	2017	2018	2019
VLAANDEREN (G&G) incl Zorgfonds					
Vorderingssaldo	-0,151	-0,118	-0,089	0,000	-0,034
Cyclisch	-0,105	-0,117	-0,107	-0,077	-0,042
Eenmalig	-0,030	0,023	0,000	0,030	0,000
Correctie overdrachten	0,045	0,014	0,021	0,015	0,008
Structureel saldo	-0,061	-0,038	-0,003	0,032	0,000
Verbetering		0,023	0,035	0,035	-0,032
Verschil ² verbetering t.o.v. Advies 2015		-0,004	-0,021	-0,021	
FRANSE GEMEENSCHAP					
Vorderingssaldo	-0,066	-0,012	-0,022	0,000	-0,012
Structureel saldo	-0,018	-0,008	0,006	0,021	0,000
Verbetering		0,009	0,015	0,015	-0,021
Verschil ² verbetering t.o.v. Advies 2015		0,001	-0,002	-0,002	
WAALS GEWEST					
Vorderingssaldo	-0,145	-0,091	-0,062	0,000	-0,009
Structureel saldo	-0,108	-0,081	-0,039	0,003	0,000
Verbetering		0,027	0,042	0,042	-0,003
Verschil ² verbetering t.o.v. Advies 2015		0,012	0,011	0,011	
DUITSTALIGE GEMEENSCHAP					
Vorderingssaldo	-0,010	-0,007	-0,004	0,000	-0,000
Structureel saldo	-0,009	-0,007	-0,003	0,000	0,000
Verbetering		0,002	0,004	0,004	-0,000
Verschil ² verbetering t.o.v. Advies 2015		0,001	0,001	0,001	
BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST					
Vorderingssaldo	0,009	-0,005	-0,003	0,000	-0,003
Structureel saldo	0,010	0,008	0,005	0,002	0,000
Verbetering		-0,002	-0,003	-0,003	-0,002
Verschil ² verbetering t.o.v. Advies 2015		0,000	0,001	0,001	

¹ Exclusief de (geraamde) ESR-impact (nl. een 'one shot') van de herziening van de autonomiefactor, deze wordt door de HRF nog steeds in hoge mate als onzeker beschouwd.

² Vereiste structurele verbetering HRF-rapport 2016 minus vereiste structurele verbetering HRF-rapport 2015: + indien hogere inspanning vereist in 2015 / – indien lagere inspanning vereist in 2016.

Tabel 22: Vlaamse Regering, 2016 en 2017, trajecten meerjarenraming en nominaal evenwicht 2017 zoals gedefinieerd door de Vlaamse Regering (UITGEBREID), in € dz

	2016 BA	2017 MJR	2017 Evenwicht
+ Ontvangsten (ESR gecorrigeerd)	39.445.781	40.698.266	40.588.781
Vlaamse ministeries	37.435.618	38.779.233	38.669.748
incl. A1/A3 ziekenhuisinfrastructuur	345.938	333.371	333.371
Te consolideren instellingen	2.010.163	1.919.033	1.919.033
- Primaire uitgaven (ESR gecorrigeerd)	39.670.265	40.911.563	40.839.832
Vlaamse ministeries	29.215.536	29.996.993	29.925.262
Te consolideren instellingen	10.454.728	10.914.570	10.914.570
incl. A1/A3 ziekenhuisinfrastructuur (VIPA)	499.696	513.564	513.564
incl. Oosterweelverbinding (BAM)	86.592	389.156	389.156
- Rentelasten (ESR gecorrigeerd)	437.640	431.464	431.464
Vlaamse ministeries	114.358	123.104	123.104
Te consolideren instellingen	323.282	308.360	308.360
+ Onderbenutting	487.913	425.113	425.113
+ Bijkomende structurele inspanning			173.673
= Netto financieringsbehoefte	-174.210	-219.648	-83.729
- ESR correcties	51.651	-2.330	-2.330
- Verstrengd begrotingstoezicht (cf. perimeter)	236.090	-81.399	-81.399
incl. DBFM Scholen van Morgen	514.147	213.452	213.452
incl. A1/A3 ziekenhuisinfrastructuur	-159.756	-180.194	-180.194
incl. Oosterweelverbinding	0	-389.156	-389.156
= Nominaal vorderingensaldo (ESR gecorrigeerd)	-461.951	-135.919	0
+ Asielcrisis	94.117	0	0
= Nominaal vorderingensaldo, excl. asiel	-367.834	-135.919	0
+ Cyclische weerslag	536.997	491.565	484.219
+ Correctie overdrachten	-183.818	-58.820	-58.820
+ Eenmalige maatregelen	122.546	-96.632	-96.632
+ Correctie AF opcentiemen	-176.731	-324.559	-182.208
= Structureel begrotingssaldo	-68.842	-124.365	146.559

Tabel 23: Begrotingstraject all-in nominaal evenwicht in 2017 (UITGEBREID), in € dz

		All-in evenwicht in '17		
		2016 BA	2016 All-in	2017
+	Ontvangsten (ESR gecorrigeerd)	39.445.781	39.445.781	40.588.781
	Vlaamse ministeries	37.435.618	37.435.618	38.669.748
	incl. A1/A3 ziekenhuisinfrastructuur	345.938	345.938	333.371
	Te consolideren instellingen	2.010.163	2.010.163	1.919.033
-	Primaire uitgaven (ESR gecorrigeerd)	39.670.265	39.670.265	40.839.832
	Vlaamse ministeries	29.215.536	29.215.536	29.925.262
	Te consolideren instellingen	10.454.728	10.454.728	10.914.570
	incl. A1/A3 ziekenhuisinfrastructuur (VIPA)	499.696	499.696	513.564
	incl. Oosterweelverbinding (BAM)	86.592	86.592	389.156
-	Rentelasten (ESR gecorrigeerd)	437.640	437.640	431.464
+	Onderbenutting	114.358	487.913	425.113
+	Bijkomende structurele inspanning 2017			743.023
=	Netto financieringsbehoefte	-174.210	-174.210	485.621
-	ESR correcties	51.651	51.651	-2.330
-	Verstrengd begrotingstoezicht (cf. perimeter)	236.090	395.846	487.950
	incl. DBFM Scholen van Morgen	514.147		
	incl. A1/A3 ziekenhuisinfrastructuur	-159.756		
	incl. Oosterweelverbinding	0		
=	Nominaal vorderingensaldo (ESR)	-461.951	-621.707	0
+	Asielcrisis	94.117	94.117	0
=	Nominaal vorderingensaldo, excl. asiel	-367.834	-527.590	0
+	Cyclische weerslag	536.997	536.997	484.219
+	Correctie overdrachten	-183.818	-183.818	-58.820
+	Eenmalige maatregelen	122.546	122.546	-96.632
+	Correctie AF opcentiemen	-176.731	-176.731	-182.208
=	Structureel begrotingssaldo	-68.842	-228.598	146.559

Tabel 24: SERV begrotingstraject all-in structureel evenwicht in 2017 (UITGEBREID), in € dz

		All-in structureel evenwicht in '17		
		2016 BA	2016 All-in	2017
+	Ontvangsten (ESR gecorrigeerd)	39.445.781	39.445.781	40.588.781
	Vlaamse ministeries	37.435.618	37.435.618	38.669.748
	incl. A1/A3 ziekenhuisinfrastructuur	345.938	345.938	333.371
	Te consolideren instellingen	2.010.163	2.010.163	1.919.033
-	Primaire uitgaven (ESR gecorrigeerd)	39.670.265	39.670.265	40.839.832
	Vlaamse ministeries	29.215.536	29.215.536	29.925.262
	Te consolideren instellingen	10.454.728	10.454.728	10.914.570
	incl. A1/A3 ziekenhuisinfrastructuur (VIPA)	499.696	499.696	513.564
	incl. Oosterweelverbinding (BAM)	86.592	86.592	389.156
-	Rentelasten (ESR gecorrigeerd)	437.640	437.640	431.464
+	Onderbenutting	114.358	487.913	425.113
+	Bijkomende structurele inspanning 2017			596.464
+	Bijkomende structurele inspanning 2018			
=	Netto financieringsbehoefte	-174.210	-174.210	339.062
-	ESR correcties	51.651	51.651	-2.330
-	Verstrengd begrotingstoezicht (cf. perimeter)	236.090	395.846	487.950
	incl. DBFM Scholen van Morgen	514.147		
	incl. A1/A3 ziekenhuisinfrastructuur	-159.756		
	incl. Oosterweelverbinding	0		
=	Nominaal vorderingensaldo (ESR)	-461.951	-621.707	-146.559
+	Asielcrisis	94.117	94.117	0
=	Nominaal vorderingensaldo, excl. asiel	-367.834	-527.590	-146.559
+	Cyclische weerslag	536.997	536.997	484.219
+	Correctie overdrachten	-183.818	-183.818	-58.820
+	Eenmalige maatregelen	122.546	122.546	-96.632
+	Correctie AF opcentiemen	-176.731	-176.731	-182.208
=	Structureel begrotingssaldo	-68.842	-228.598	0