

Methodologische vernieuwingen

Bij het opstellen van de overheidsrekeningen in april 2017 werden verscheidene wijzigingen aangebracht. Het gaat om:

- een aanpassing van de behandeling van de mobilofonielicenties,
- een herindeling van de deelsector van het 'Vlaams Zorgfonds' en
- de verdere concrete implementatie van de zesde staatshervorming.

Tevens wordt beschreven op welke wijze het INR een vorderingensaldo voor de gewesten en de federale overheid volgens het concept van de Hoge Raad van Financiën heeft berekend.

1. Behandeling van de mobilofonielicenties

In het ESR 1995 moesten de betalingen aan de overheid worden geregistreerd als inkomen uit natuurlijke hulpbronnen (D.45), indien het contract een looptijd van vijf jaar of minder had, of als in het contract geen totale prijs werd vastgesteld voor de licentie en werd bepaald dat de betalingen tijdens de duur van het contract berusten op de economische resultaten van de vennootschap die houder is van de licentie. Het elektromagnetische spectrum (de radiogolven) werd erkend als een niet-geproduceerd materieel actief. De daaraan verbonden licentie (vergunning om het spectrum gedurende een bepaalde periode te gebruiken) werd, behalve in de bovenvermelde gevallen, in het ESR 1995 geregistreerd als een niet-geproduceerd immaterieel actief (AN.222).

Registratiemethode sinds de overgang naar het ESR 2010 in september 2014

In het ESR 2010 wordt het radiospectrum expliciet omschreven als een natuurlijke hulpbron (AN.2151) en wordt gepreciseerd dat indien de overheid een vergunning verleent (ook 'licentie' genoemd), deze enkel kan worden geregistreerd als een nieuw actief "Vergunningen om natuurlijke hulpbronnen te gebruiken" (AN.222) mits de overdracht van de risico's en voordelen leidt tot de creatie van een afzonderlijke en overdraagbare vergunning tegen een realiseerbare waarde. Aldus moet de houder van de licentie in staat zijn deze aan een derde over te dragen. Indien de regering daarentegen het recht heeft zich om een of andere reden te verzetten tegen de overdracht, of als het contract vereist dat de houder de licentie moet behouden tot deze ten einde loopt, wordt de licentie niet erkend als een actief en worden de betalingen aan de regering geregistreerd als inkomen uit natuurlijke hulpbronnen (D.45).

In België waren de gebruiksrechten vóór 2005 onoverdraagbaar. Sedert 2005 kunnen de operatoren hun gebruiksrechten geheel of gedeeltelijk overdragen, met inbegrip van de vóór 2005 toegekende rechten. Het principe van de overdraagbaarheid werd ingevoerd bij artikel 19 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie (vanaf 30 juni 2005).

De eenmalige betalingen die werden ontvangen bij de verlening van de mobilofonielicenties tussen 1995 en het begin van de jaren 2000, werden bijgevolg deels geregistreerd als inkomen uit natuurlijke hulpbronnen (D.45) en, gelet op de duur van de contracten, gespreid over de periode tussen het moment van de verlening en 30 juni 2005. Het saldo werd op 1 juli 2005 geregistreerd als ontvangsten uit verkopen van vergunningen om natuurlijke hulpbronnen te gebruiken. Voor alle licenties die werden uitgereikt na 2010, werd de opbrengst van de verkopen altijd geregistreerd als ontvangsten uit verkopen van vergunningen om natuurlijke hulpbronnen te gebruiken op het ogenblik van de verlening, onafhankelijk van de contractuele betalingsvoorwaarden.

Registratiemethode vanaf maart 2017

Op 27 maart 2017 heeft Eurostat een guidance note uitgebracht tot wijziging van het gedeelte van de Manual on Government Deficit and Debt (MGDD) over de behandeling van mobilofonielicenties in het ESR 2010.

In het ESR 2010 wordt elke opbrengst uit een licentie voor de huur van een niet-geproduceerd actief geboekt als een huurgeld, tenzij het onderliggende actief zelf economisch verkocht wordt geacht, wat dan leidt tot de registratie van een verkoop van een niet-geproduceerd actief (NP.1). De overheidsontvangsten uit die verkopen van licenties of vergunningen worden dus, aanvankelijk, geboekt als vooruitbetalingen, dat wil zeggen als overige schulden (F.8) van de overheid en als vorderingen van de koper/gebruiker, en kunnen niet worden geboekt als een verkoop van een niet-geproduceerd actief van het type contracten, leases en vergunningen (NP.2).

De overdraagbaarheid is in het kader van het ESR 2010 geen criterium om uit te maken of het huurgeld of de verkoop van een niet-financieel actief moet worden geregistreerd, hoewel het een doorslaggevend criterium is om, op het ogenblik van de creatie of later, al dan niet een niet-geproduceerd actief van de klasse contracten, leases en vergunningen (AN.22) te erkennen. Wanneer de verkochte licentie overdraagbaar is, wordt ze verdeeld over twee activa: een vooruitbetaling AF.8 en een actief van het type AN.22 (in het begin gewoonlijk gelijk aan nul indien de opbrengst de marktwaarde van de licentie weerspiegelt).

TABEL 1 IMPACT VAN DE VERANDERING VAN REGISTRATIEMETHODE VOOR DE MOBILOFONIELICENTIES OP HET FINANCIERINGSSALDO
(in € miljoen, tenzij anders vermeld)

	2013	2014	2015	2016
Methode van september 2014	422.2	0.0	172.2	0.0
Methode van maart 2017	96.2	88.0	99.3	99.7
Vershil	-325.8	88.0	-72.9	99.7
In % bbp	-0,1	0,0	-0,0	0,0

Bron: INR.

2. Wijziging van de sectorclassificatie van het Vlaams Zorgfonds vanaf 2016

Het Vlaams Zorgfonds staat sinds 1 oktober 2001 in voor de uitvoering van de Vlaamse zorgverzekering. De Vlaamse zorgverzekering biedt de zwaar zorgbehoevende (zonder leeftijdsgrens) een maandelijks tegemoetkoming als vergoeding van niet medische kosten. Iedereen die in het Vlaams gewest woont, moet vanaf het jaar waarin hij 26 wordt, elk jaar een zorgbijdrage betalen voor de Vlaamse sociale bescherming aan een zorgkas. Wie in Brussel woont, kan zich vrijwillig aansluiten en kan dus kiezen om solidair de zorgbijdrage te betalen. Alleen wie aangesloten is, heeft recht op de tegemoetkomingen.

Het Vlaams Zorgfonds, niettegenstaande ze onder controle staat van de Vlaamse overheid (die zelf deel uitmaakt van de sector S.1312 "gemeenschappen en gewesten"), behoorde in de overheidsrekeningen tot de sector van de sociale zekerheid (S.1314). Dit was gebaseerd op het feit dat het ging om een publieke entiteit die voornamelijk sociale uitkeringen verstrekt en die in belangrijke mate werd gefinancierd door sociale bijdragen.

De Vlaamse Gemeenschap heeft beslist het Vlaams Zorgfonds geleidelijk aan meer bevoegdheden toe te kennen. Het gaat sinds 2016 over de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden, maar in de komende jaren zullen ook delen van de thuiszorg, ouderenzorg, revalidatie en geestelijke gezondheidszorg overgaan naar het zorgfonds. Het is momenteel niet aangekondigd dat deze uitgaven zullen worden gefinancierd door nieuwe sociale bijdragen.

Door de integratie van de tegemoetkoming van de hulp aan bejaarden in 2016 daalt het aandeel van de sociale bijdragen in de financiering van het zorgfonds van 60% tot onder de 30%.

De definitie van de sociale zekerheidssector in het ESR 2010 is gedeeltelijk ambigu over het belang van het aandeel van de sociale bijdragen voor de sectorclassificatie in de sociale zekerheidssector door te stellen dat bepaalde bevolkingsgroepen bij wet- of regelgeving verplicht zijn aan de regeling deel te nemen dan wel premies te betalen. Het al dan niet financieren van de regeling via sociale bijdragen lijkt op basis hiervan niet absoluut noodzakelijk te zijn om in de sociale zekerheid te worden ingedeeld. De Manual on Government Deficit and Debt gaat verder en stelt dat in de sociale zekerheidssector de financiering van dergelijke regelingen de vorm neemt van verplichte bijdragen en dat de overheid het verschil compenseert.

Het INR heeft besloten om het Vlaams Zorgfonds (en de zorgkassen) her in te delen bij de Vlaamse overheid (S.1312) vanaf 2016 omdat deze niet meer, direct of indirect, voornamelijk via sociale zekerheidsbijdragen wordt gefinancierd. Een verandering van de sector vanaf 2016 van het zorgfonds (en de zorgkassen) ligt in lijn met de sectorclassificatie van andere vergelijkbare overheidsentiteiten. Instellingen op het niveau van de gemeenschappen en gewesten, maar ook de federale overheid, die voornamelijk sociale uitkeringen betalen, maar niet door sociale bijdragen worden gefinancierd worden niet tot de sociale zekerheidssector gerekend. Naar analogie behoren ook de OCMW's waarvan een belangrijk deel van de uitgaven sociale uitkeringen zijn, tot de lokale overheid en niet tot de sociale zekerheidssector.

3. Praktische wijze van registratie van de onderdelen A1 en A3 in de kennisgeving van april 2017

Sinds 1 januari 2016 zijn de Vlaamse Gemeenschap, het Waals Gewest, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap alsook de Franse en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie bevoegd voor de financiering van de infrastructuur en van de medisch-technische diensten van de ziekenhuizen (de zogenoemde budgetten A1 en A3).

Het stelsel van de A1 en A3 omvat de in de tijd gespreide betalingen die betrekking hebben op investeringen die in een vorige periode hebben plaatsgevonden. Overeenkomstig het ESR (paragraaf 4.155) worden de jaarlijkse betalingen van de overheid aan ondernemingen die betrekking hebben op de aflossing van schulden zijn aangegaan voor de uitvoering van investeringsprojecten, behandeld als investeringsbijdragen. Het tijdstip van registratie in de overheidsrekeningen is voor de investeringsbijdragen in geld het moment dat betaling verschuldigd is. Daarbij moet worden beklemtoond dat, ingevolge de algemene principes van het ESR, het moment dat betaling verschuldigd is, zeer vaak niet overeenstemt met het ogenblik waarop de betaling plaatsvindt. Volgens het ESR moet de registratie plaatsvinden op het ogenblik waarop de verplichting ingaat, wordt gewijzigd of wordt kwijtgescholden.

In de overheidsrekeningen wordt het voor de hele periode te betalen bedrag (behalve het rentegedeelte) volledig geregistreerd op het ogenblik waarop de bijdrage verschuldigd wordt, dat is vaak ook tijdens het eerste jaar van tegemoetkoming. In een aantal gevallen moet immers het bewijs worden geleverd dat de investering effectief werd uitgevoerd vóór een betalingsverplichting ontstaat. In de overheidsrekeningen wordt ook een overheidsschuld aangerekend die overeenstemt met de nog te verrichten betalingen. Tot de investeringsbijdragen behoren geen door de overheid toegekende rentesubsidies. Deze laatste worden elk jaar geregistreerd.

Hoewel de deelgebieden de bevoegdheid over de budgetten A1 en A3 hebben overgenomen, worden deze nog altijd vastgesteld door de FOD Volksgezondheid en vereffend door het RIZIV. Aangezien die transacties worden verricht voor rekening van de gemeenschappen en gewesten, moeten ze sinds 2016 uitsluitend worden

opgenomen in hun rekeningen. Het feit dat de federale administratie vanaf 2016 uitsluitend werkt voor rekening van de gemeenschappen en gewesten, impliceert dat de in het verleden opgebouwde en geboekte schuld eveneens aan de gemeenschappen en gewesten wordt toegewezen.

Om de investeringsbijdragen voor de financiering van de infrastructuur en de medisch-technische diensten van de ziekenhuizen te registreren, heeft het INR zich gebaseerd op de door de FOD Volksgezondheid verstrekte informatie. De FOD is echter niet in staat de in het kader van die investeringsbijdragen uitstaande verplichtingen correct vast te stellen. Het toezicht op de rekeningen van ziekenhuizen en de berekening van de A1/A3-bedragen hebben een aanzienlijke vertraging opgelopen (zo werden de rekeningen van 2009 en 2010 in 2016 gecontroleerd). Dat is de reden waarom een raming van de nog te registreren investeringsbijdragen en van de uitstaande schuld werd gemaakt op basis van de kasuitgaven en hypothesen die door de FOD worden verstrekt over de gemiddelde afschrijvingstermijn.

De afgelopen maanden heeft het INR zich aangesloten bij verschillende initiatieven die erop gericht waren correctere gegevens te verkrijgen over de investeringsbijdragen alsook een overzicht van de verdeling van de uitstaande schuld per deelgebied.

De vergaderingen met de deskundigen ter zake hebben tot de volgende conclusies geleid:

- Over de uitstaande schuld bestaat er op korte termijn geen betrouwbare informatie die het mogelijk maakt de schuld uit te splitsen naar deelgebied. Voor de middellange termijn wordt actief naar oplossingen gezocht.
- Met betrekking tot de impact op het saldo per deelgebied is de FOD Volksgezondheid in staat gegevens per deelgebied te verschaffen die het mogelijk maken de verschillende rubrieken te berekenen die nodig zijn om de rekeningen op te stellen volgens het ESR.

Ten slotte wordt het model van de FOD Volksgezondheid voor de berekening van de bedragen of de nog te registreren schuld niet meer gebruikt. De eind 2015 uitstaande schuld vormt de nieuwe berekeningsgrondslag van de schuld (die wordt geregistreerd op het niveau van de gemeenschappen en gewesten, maar niet verdeeld over de individuele entiteiten), door aan deze schuld de nieuw vastgestelde verplichtingen toe te voegen en er de desbetreffende kasuitgaven van af te trekken. De invloed op het saldo wordt berekend per deelgebied en vervangt de stromen die deze entiteiten zelf in hun economische hergroeperingen hebben opgenomen.

Op termijn zal het INR de betrokken autoriteiten blijven vragen meer inspanningen te leveren om een correcte registratie van de schuld per deelgebied te kunnen garanderen.

4. Saldo volgens het concept van de Hoge Raad van Financiën

Het INR heeft de verplichting om per deelsector van de overheid overheidsrekeningen op te maken volgens de methodologie vastgelegd in de Europese verordening van het ESR 2010. De aanrekening van de regionale opcentiemen, volgens deze methodologie, werd uitgebreid beschreven in de methodologische verduidelijkingen die in april 2016 werden gepubliceerd.

Concreet worden de regionale opcentiemen aangerekend op het ogenblik dat het verschuldigde bedrag effectief wordt vastgesteld, zijnde het ogenblik van de vaststelling van het te inkohieren bedrag. In de financieringswet is echter voorzien dat de FOD Financiën maandelijks voorschotten verstrekt aan de gewesten tijdens het aanslagjaar en na de normale aanslagtermijn een afrekening doet. Deze voorschotten en de uitbetaling van het afrekeningssaldo hebben geen impact op het ESR-vorderingensaldo van de federale overheid of de gewesten. De Hoge Raad van Financiën (HRF) heeft aan het INR gevraagd om ook een saldo te publiceren op basis van de voorschottenbenadering.

In 2015 ontvingen de gewesten financiële voorschotten ten belope van de inschatting voor het aanslagjaar 2015 van wat er in de normale aanslagtermijn zou worden geïnd aan regionale opcentiemen. In de overheidsrekeningen werd rekening gehouden met de werkelijk ingekohierde opcentiemen voor de periode september tot en met december 2015. Het verschil is in 2015 uitzonderlijk groot vermits er geen regionale opcentiemen bestonden voor

het aanslagjaar 2014.

In 2016 wordt voor de berekening van dit HRF-saldo rekening gehouden met de voorschotten gegeven in 2016 voor het aanslagjaar 2016, evenals het afrekeningssaldo uitbetaald in 2016 met betrekking tot het verschil tussen de voorschotten gegeven in 2015 voor het aanslagjaar 2015 en de kasontvangsten gedurende de normale aanslagtermijn voor het aanslagjaar 2015. Deze twee bedragen vervangen de in de overheidsrekeningen aangerekende personenbelasting in 2016, die voorkomt uit inningen gelinkt aan de normale aanslagtermijn van aanslagjaar 2015 en 2016.