

ADVIES OVER DE BEGROTING 2021



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

Goedkeuring raad 9 juli 2020

Contactpersonen Erwin Eysackers eeysackers@serv.be 02 209 01 04

Pim Verbunt pverbunt@serv.be 02 209 01 13

De informatiegegevens verwerkt in dit advies zijn afgesloten op 30 juni 2020



De heer Matthias DIEPENDAELE
Vlaams minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed
Martelaarsplein 7
1000 Brussel

contactpersoon

Erwin Eysackers
eeysackers@serv.be

ons kenmerk

SERV_BR_20200709_Begrotingsadvies_2021

Brussel

9 juli 2020

Advies over de begroting 2021

Mijnheer de minister

De coronapandemie heeft sinds maart 2020 op een ongeziene manier de economische activiteit in België neerwaarts bijgesteld. Er is de afgelopen twee maanden een consensus gegroeid dat de groeivertraging door de coronacrisis van een ongekeerde grootteorde is. En er is veel minder zekerheid over de snelheid waarmee de economie zich zal herstellen van deze schok.

Gezien de uitzonderlijke economische omstandigheden wijkt dit advies af van eerdere SERV-begrotingsadviezen, en focust op verschillende ramingen van de corona-impact op de evolutie van de Vlaamse ontvangsten, uitgaven en schuld tijdens deze legislatuur (2019-2024).

De SERV raamt de schade aan de Vlaamse overheidsfinanciën door de coronacrisis tegen 2024 op jaarlijks 1 à 2 miljard euro bovenop het begrotingstekort in de initiële begroting 2020, afhankelijk van het verloop van de relance. Om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op langere termijn te vrijwaren, menen de Vlaamse sociale partners dat een grondige evaluatie van de ontvangsten en uitgaven van de Vlaamse begroting aangewezen is.

De SERV is steeds bereid dit advies meer in detail toe te lichten.

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Danny Van Assche
voorzitter

Inhoud

Inhoud	4
Krachtlijnen	5
Advies	11
1 Inleiding en situering	11
2 Evolutie Vlaamse overheidsfinanciën in komende jaren	12
2.1 Fiscale ontvangsten, saldo en netto schuldopbouw: recente kasevoluties	12
2.1.1 Fiscale ontvangsten en overdrachten van andere institutionele niveaus	12
2.1.2 ESR-saldo (op basis van kasverrichtingen)	13
2.1.3 Netto schuldopbouw	14
2.2 Coronamaatregelen, relancebeleid en Vlaamse overheidsfinanciën in de komende jaren: vier scenario's	15
2.2.1 Scenario Planbureau van maart 2020	17
2.2.2 Scenario Planbureau/NBB van april 2020	20
2.2.3 Scenario Economische Begroting (Planbureau) van juni 2020	22
2.2.4 Scenario NBB-lentevooruitzichten 2020 van juni 2020	24
2.3 Coronacrisis en blijvende schade aan de Vlaamse overheidsfinanciën	26
2.3.1 Rode draden doorheen de macro-economische simulaties	26
2.3.2 Blijvende economische schade en budgettaire consequenties	29
2.3.3 Geen structureel begrotingssaldo	30
2.4 Evolutie van de Vlaamse schuld	31
2.4.1 Overzicht schuld in de begroting 2020BA	31
2.4.2 Schuldevolutie in macro-economische scenario's	32
2.5 European Semester: geen begrotingstraject in 2020, business as usual in 2021?	34
3 Prioriteit voor investeringen	37
3.1 Overheidsinvesteringen blijven cruciaal	37
3.2 Recente evolutie Vlaamse investeringsuitgaven	38
3.3 Rapport Rekenhof over missing links: synthese	38
Bijlage: methodologische toelichting bij SERV-ramingen	40
Bibliografie	44
Lijst met figuren en tabellen	46

Krachtlijnen

De SERV neemt zich voor om in de loop van de maand *september 2020* een aantal *analyses en bevindingen in dit rapport te actualiseren*, op voorwaarde dat er meer gedetailleerde informatie over de impact van de coronacrisis beschikbaar is. Dit geldt in het bijzonder voor de berekening van het *Vlaamse structurele begrotingssaldo*.

Corona-impact op economie en overheidsfinanciën is ongezien

1. De coronapandemie heeft sinds maart 2020 op een ongeziene manier de *economische activiteit* in België neerwaarts bijgesteld.

Als reactie op de coronapandemie zijn er vanaf maart 2020 *drastische maatregelen* getroffen, met een zeer grote impact op de economie en de gehele samenleving. Dit *indrukwekkende arsenaal aan maatregelen* is op slechts enkele weken tijd ontwikkeld en uitgerold: nooit eerder is zoveel op zo een korte termijn uitgewerkt, ook niet tijdens de wereldwijde financieel-economische crisis (2008-2009).

2. Vanaf begin mei zijn deze maatregelen aanvankelijk in kleine stappen opgeheven, wat vanaf begin juni versneld is. Bij opmaak van dit advies zijn echter nog vele bedrijfstakken en activiteiten aan beperkingen onderhevig. Grootschalige publieke activiteiten (sportmanifestaties, evenementen, cultuur, toerisme, horeca...) blijven tot het einde van de zomer 2020 onmogelijk, tenzij voldoende sociale distancing kan gegarandeerd worden. Voor heel wat bedrijfstakken blijven er vragen over het tempo (snelheid) waarmee de lockdown-maatregelen worden afgebouwd.

3. Bovendien dient er mee rekening gehouden dat België (en in het bijzonder Vlaanderen) gekenmerkt wordt door een *zeer exportgerichte economie*.

De internationale vraag is vandaag evenwel in belangrijke mate verstoord, en het duurt vermoedelijk meerdere jaren vooraleer de vraag volledig herstelt. De vooruitzichten wereldwijd zitten in een sterk neerwaartse spiraal, met uitzondering van een aantal specifieke bedrijfstakken met een directe of indirecte sleutelrol in de aanpak of bestrijding van de coronacrisis.

4. Er is de afgelopen twee maanden een *consensus* gegroeid dat de groeivertraging door de coronacrisis in 2020 voor België van een *ongekende grootteorde* is: de recente ramingen komen uit op een bbb-bijstelling van -8,0% tot -10,5% bbb in vergelijking met 2019.

Er is veel minder zekerheid over de *snelheid waarmee de economie zich zal herstellen* van deze schok. Aanvankelijk werd in de macro-economische analyses uitgegaan van een *V-herstel*: een korte (diepe) inzinking gevolgd door een snelle relance, waarna de economie na één of maximum twee jaar terug aanknoopt bij de ontwikkelingslijnen uitgetekend voor de crisis.

In de afgelopen weken is het verwachte relancetraject bijgesteld naar een *U-herstel*, waarbij na de crisis de herstelperiode met een sterke groei meer dan twee jaar duurt. Nadien volgt de economie opnieuw een gewoon groeiritme, met een blijvende kloof met het voor de coronacrisis

verwachte groeitraject. Er ontstaat daardoor een *permanente negatieve impact (blijvende schade) op de overheidsfinanciën*, door het *onvolledige herstel op middellange termijn*.

Begrotingsbeleid ondergaat corona-impact

5. De SERV pleit sinds jaren voor het bewaken van het *structurele begrotingsevenwicht* van de Vlaamse overheidsfinanciën.

De prioriteit voor de overheidsreactie na uitbraak van een gezondheids crisis zoals corona dient uiteraard te gaan naar het *bestrijden van de gezondheidsrisico's en het zo veilig en snel mogelijk integraal heropstarten van de economie en de gehele samenleving*.

Er is daartoe de voorbije maanden terecht *snel geschakeld door de Vlaamse overheid*. De sociale partners verwachten nu dat deze inspanningen een *structureel vervolg* krijgen binnen het *lange-termijnperspectief van een duurzame, inclusieve en digitale transformatie van onze economie*.

6. Het *relancetraject* dat vandaag en in de komende maanden uitgetekend en gerealiseerd wordt, zal via de beoogde versterking van het groeivermogen eveneens een belangrijke factor zijn voor de gezondmaking van de Vlaamse overheidsfinanciën en het herstel van het structurele begrotingsevenwicht.

Structureel begrotingsbeleid impliceert vooreerst dat de *eenmalige meeruitgaven en minderontvangsten* ontstaan door de coronacrisis en het crisisbeleid uit het structurele saldo verwijderd worden. Daarnaast dient rekening gehouden met een correctie voor de positie van de economie in de *conjunctuurcyclus*. Bij opmaak van dit advies ontbreken de noodzakelijke gegevens om dergelijke inschatting van de conjunctuurpositie te maken (geen output gap of potentiële bbp-groei). Het is vandaag dus onmogelijk om een structureel begrotingssaldo te berekenen.

7. We beperken ons in dit advies tot een *raming van de schade door de coronacrisis aangericht aan de Vlaamse overheidsfinanciën*, voornamelijk via op termijn blijvend lagere ontvangsten dan ingeschat in pre-coronatijden.

Het Planbureau raamt in zijn Economische begroting van juni 2020 dat voor de som van alle overheden in België bij dergelijk scenario tegen 2025 een tekort van € 26 mld (ongeveer 5% van het bbp) zal blijven bestaan, wat ongeveer 10% van dit totale overheidsbeslag vertegenwoordigt. Daarbij mag niet uit het oog verloren worden dat het tekort voor de gezamenlijke Belgische overheid in het laatste federale monitoringrapport voor de corona-uitbraak (februari 2020) reeds op bijna 3% bbp geraamd werd. Het leeuwendeel van deze impact is op het federale niveau te situeren, maar ook voor de gewesten en gemeenschappen inclusief Vlaanderen is de negatieve impact zeer groot.

In dit advies over de begroting 2021 worden de *parameters en dynamiek in vier recente macro-economische prognoses op Belgisch niveau* gecombineerd met de *beschikbare gegevens over de impact van de coronacrisis*, om van daaruit de *evolutie van de Vlaamse overheidsfinanciën bij ongewijzigd beleid in de komende jaren* te vatten. Deze scenario's komen tot meer negatieve resultaten dan bijvoorbeeld de recente cijfers over Vlaanderen in de Economische Begroting, onder andere omdat reeds rekening gehouden wordt met toekomstige uitgaven voor de bestrijding van de coronacrisis.

8. In deze analyses wordt geconcludeerd dat de *bijkomende schade* aan de Vlaamse overheidsfinanciën (in vergelijking met de initiële begroting 2020) tegen het einde van de legislatuur op minstens een bijkomend tekort van € 1 mld moet geraamd worden. Bij een trager en/of minder volledig economisch herstel wordt de schade aan de overheidsfinanciën groter, wat bij

ongewijzigd beleid tegen het einde van deze legislatuur snel richting een *bijkomend* tekort van € 2 mld kan evolueren.

Vooraf de *snellheid én de volledigheid* (in vergelijking met het groeitraject voor de coronacrisis) *van het herstel* zijn de cruciale variabelen die de *evolutive van het begrotingstekort* verklaren, en *niet zozeer de grootte van de initiële schok* in 2020.

Ontvangsten- en uitgavenzijde evalueren

9. De *houdbaarheid van de overheidsfinanciën op langere termijn* vrijwaren blijft voor de Vlaamse sociale partners de belangrijkste bekommernis.

Met het oog op de gezondmaking van de Vlaamse overheidsfinanciën is *proactief* een *grondige evaluatie* van de *inkomsten- en uitgavenzijde van de Vlaamse begroting* aan de orde. De impact van de coronacrisis is immers dermate groot dat het gehele begrotingskader dient geanalyseerd en heroverwogen te worden, in het bijzonder om plotse, niet onderbouwde en weinig zinvolle maatregelen langs ontvangsten- of uitgavenzijde te vermijden.

10. Aan *uitgavenzijde* heeft de Vlaamse overheid reeds een beperkte ervaring opgedaan met *spending reviews*. Dergelijke methodieken dienen toegepast te worden in alle beleidsdomeinen om onderbouwde efficiëntiewinsten op te sporen, zoals ook aangegeven in het regeerakkoord.

Hierbij vragen de sociale partners om *overlappingsen met gevoerd beleid op andere beleidsniveaus of afstemmingsknelpunten per beleidsdomein* in kaart te brengen, met het oog op *institutionele hervormingen* die zich aandienen.

De sociale partners hechten er belang aan dat geleerd wordt uit *buitenlandse ervaringen* voor de organisatie van (onderdelen van de) publieke dienstverlening en de Vlaamse belastingen, en dat daaruit relevante conclusies getrokken worden. Uit doorlichtingen van de werking van onze overheid blijkt immers dat nog veel *efficiëntie- en effectiviteitsverbeteringen op verschillende domeinen* mogelijk zijn.

11. Ook een *analyse en heroverweging van de Vlaamse fiscaliteit* is in deze oefening aangewezen. Die heroverweging moet rekening houden met de *criteria* die sociale partners van belang achten om tot een *optimale fiscale mix* te komen. De Vlaamse fiscale maatregelen moeten *groei- en welvaartsbevorderend* zijn, ze moeten *toekomstbestendig* zijn (inspelend op verduurzaming, vergrijzing en digitalisering), een *voldoende graad van herverdeling realiseren*, gestoeld zijn op *brede grondslagen*, en last but not least *doelmatig, administratief eenvoudig en transparant* zijn.

De sociale partners beklemtonen dat *elk van deze criteria essentieel* is in de globale beoordeling van de optimale fiscale mix. Dit wil niet zeggen dat de design van elke belasting deze criteria op dezelfde manier moet vervatten.

Overheidsinvesteringen blijven cruciaal

12. *Meer overheidsinvesteringen blijven cruciaal*, vandaag meer dan ooit, en dat *onafhankelijk van het vandaag en in de toekomst te realiseren relancetraject*.

Ook in coronatijden is vereist dat de *uitgaven voor overheidsinvesteringen* sneller *groeien* dan deze voor de andere uitgaven. De prioriteit dient te gaan naar de *strategische investeringen* die het heropstarten van de economie en de gehele samenleving maximaal ondersteunen. Overheidsinvesteringen mogen daarbij niet te eng gedefinieerd worden: ze omvatten de *eigen overheidsinvesteringen én de kapitaaloverdrachten ter ondersteuning van investeringen door derden*. Ook *niet-investeringsuitgaven* *blijven groeien*, weliswaar aan een lager groeiritme dan de

investeringen, zodat ook bij de niet-investeringsuitgaven significante *initiatieven voor nieuw beleid, met prioriteit voor het relancebeleid*, mogelijk blijven (zie de recente SERV-adviezen en nota's over het relancebeleid).

13. De SERV heeft de afgelopen jaren het *belang van (goed geselecteerde en goed beheerde) overheidsinvesteringen sterk benadrukt*. Ook de OESO (2015, 2019), de Europese Commissie (2014) en de Europese Centrale Bank (2016) hebben in recente rapporten deze conclusie onderstreept.

Dergelijke investeringen hebben een *positief effect op de economische activiteit en de productiviteit*, en daarmee eveneens op de *tewerkstelling* evenals de *overheidsfinanciën* (economische groei verhoogt op termijn overheidsontvangsten). Bovendien dragen dergelijke investeringen op termijn bij tot een *verhoging van de structurele economische groei* (versterking van het potentiële groei van het bbp).

14. In de visie van de SERV dient de keuze (prioriteit) voor specifieke overheidsinvesteringen vooral bepaald te worden door de *economische en maatschappelijke uitdagingen* waarmee Vlaanderen vandaag geconfronteerd wordt, en waarop specifieke overheidsinvesteringen een *antwoord moeten bieden*.

Kapitaalinvesteringen in infrastructuurwerken (het fietsroutenetwerk, waterwegen, missing links in het wegennet, infrastructuur voor openbaar vervoer, digitale netwerken, nutsvoorzieningen... inclusief onderhoud waar relevant) door de overheid hebben een hoge relevantie voor het *versterken van het Vlaamse economische weefsel*. Dergelijke infrastructuurinvesteringen - als onderdeel van het post-corona-relancebeleid – dienen *op korte termijn tot concrete resultaten* te leiden. Daarom vragen de sociale partners dat investeringen in voorbereiding *zo snel als mogelijk effectief opgestart en gerealiseerd* worden.

Investeringen in de *zorginfrastructuur* en in *toekomstgerichte doelstellingen*, zoals digitalisering en *brede investeringsuitdagingen* in het kader van de klimaat- en energiedoelstellingen, hebben eveneens een hoge prioriteit. Uiteraard moeten ook deze investeringen, als onderdeel van het post-corona-relancebeleid, *op korte termijn kunnen opgestart en gerealiseerd* worden.

15. Het door de Europese Commissie aangekondigde *Europees Herstelplan* is een investeringsplan dat *meer investeringen versneld mogelijk maakt* en de op Europees niveau uitgewerkte *Green Deal versterkt*. De huidige uitdagingen voor Vlaanderen en België zijn groot, niet enkel door de coronacrisis maar bijvoorbeeld ook door de Brexit, zodat dit Herstelplan een belangrijke aanvulling van de investeringsmiddelen kan vormen. Het ondersteunt bovendien de Europese eenheidsmarkt (EU28 inclusief Groot-Brittannië), de bestemming van 71% van de Vlaamse export in 2019.

Nood aan prioritering en kwaliteitsbewaking bij investeringen

16. Het recente rapport van het *Rekenhof* over de *realisatie van missing links in de Vlaamse wegeninfrastructuur sinds 2002* illustreert de pijnpunten van het Vlaamse investeringsbeleid in grootschalige infrastructuur in de afgelopen decennia. Het Hof identificeert daarbij als belangrijkste oorzaken: een gebrek aan *duidelijke prioriteiten, onrealistische planningen en kostenramingen, en beheerproblemen en -fouten*. De investeringskosten om de nog ontbrekende missing links in de legislatuur 2019-2024 te realiseren (inclusief ondersteunende maatregelen) worden door het Rekenhof geraamd op € 9,1 mld, zonder kosten voor bijkomende studies, onteigeningen en dergelijke meer te rekenen.

Dit zijn echter niet de enige principiële besliste Vlaamse investeringen die in de pijplijn zitten. Er zijn immers nog investeringsprojecten goedgekeurd waarvan de totaalkosten in de miljarden euro lopen (zoals sluizen en dokken in havens, het Seine-Scheldeproject en tramprojecten). Ook de € 1,65 mld extra investeringen (beleidskredieten) waartoe de Vlaamse Regering zich in het huidige regeerakkoord engageerde (waarvan € 100 mln in 2020), verhogen het totaal aan geplande Vlaamse investeringen.

17. Het volume aan aangekondigde en in principe besliste overheidsinvesteringen, dat nog moet gebouwd en gerealiseerd worden, is aanzienlijk in Vlaanderen.

Een *prioritering en budgettaire planning* zijn noodzakelijk om op een efficiënte manier de *investeringen met de grootste maatschappelijke relevantie* in de komende jaren te realiseren. Deze prioritering vertaalt zich in een lange termijn investeringsagenda waarbij zekerheid van uitvoering voorop staat en die kan bijgestuurd worden indien nodig. Zo'n agenda moet ook resulteren in maximale afstemming van werken die tegelijkertijd worden uitgevoerd. Een jaarlijkse gedetailleerde rapportering over de stand van zaken inzake planning en uitvoering van investeringen is daarbij noodzakelijk.

Europese begrotingskader niet in overeenstemming met corona-omstandigheden

18. Het Europese begrotingskader geldt vandaag in principe onverkort, al werd in maart 2020 de 'general escape clause' (*algemene ontsnappingsclausule*) opgenomen in het *Stabiliteits- en Groeipact* (SGP) geactiveerd. De Europese Commissie heeft aangegeven dat de *algemene ontsnappingsclausule slechts tijdelijk* wordt ingezet, *zonder een einddatum* te vermelden. Ook zijn er geen *voorwaarden* voor het deactiveren van de ontsnappingsclausule verduidelijkt. In principe herneemt het *integrale functioneren van het SGP*, dus zoals *voor de coronacrisis*, vanaf het moment dat de ontsnappingsclausule beëindigd wordt.

19. De *Europese begrotingsregels lijken echter niet aangepast* aan de huidige situatie met een zeer diepgaande recessie. Dit geldt bijvoorbeeld voor het zogenaamde *schuld criterium*, dat stelt dat een land jaarlijks zijn schuld met 1/20ste van zijn schuldpositie boven 60% bbp dient af te bouwen. Dit komt in de komende jaren op Belgisch niveau neer op een jaarlijkse schuldafbouw tussen € 13 en € 15 mld.

Dergelijke schuldafbouw kan moeilijk gecombineerd worden met een sterk relancebeleid, dat bijkomende middelen zal vereisen voor *nieuwe overheidsinvesteringen* evenals voor *gerichte maatregelen om de herstart van de economie en de arbeidsmarkt te ondersteunen*.

20. De Vlaamse sociale partners begrijpen dat de huidige situatie een *tijdelijke opschorting van SGP* vereist. Dit betekent echter niet dat *gelijk welke budgettaire maatregel vandaag mogelijk is*, of dat er *geen budgettaire regels en beperkingen* meer zouden gelden.

Het opnieuw toepassen van het SGP na de ontsnappingsclausule vereist dat de *Europese begrotingsregels op korte termijn geëvalueerd worden*, zodat de *vereisten van het relancebeleid en het begrotingsbeleid op een realistische wijze op elkaar afgestemd worden*.

Het is van belang dat de doelstellingen van het Europese begrotingskader in de *huidige corona-omstandigheden* nagestreefd kunnen worden. *De oorspronkelijke doelstelling van het begrotingskader – de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op korte en langere termijn – dient ook in de komende jaren de kerndoelstelling van het begrotingskader te blijven*.

Vlaamse schuldnormering problematisch

21. In de huidige omstandigheden is het onvermijdelijk dat een *aanzienlijke bijkomende schuld* wordt opgebouwd.

De *schuldnormering* , opgemaakt door de vorige Vlaamse Regering, vereist dat de geconsolideerde schuld (na correctie voor de van het federale niveau overgenomen schuld voor ziekenhuisinfrastructuur) beneden 65% van de lopende ontvangsten blijft, naast een gunstige rating bij het aangestelde kredietwaardigheidsbureau (Moody's) evenals een netto-actiefpositie (financiële en niet-financiële activa van de Vlaamse overheid steeds groter dan passiva).

22. De verhouding van de gecorrigeerde schuld tot de geconsolideerde ontvangsten komt in de aangepaste begroting 2020 uit op bijna 58%. Indien in deze begroting zou rekening gehouden zijn met de volledige impact van de coronacrisis zoals vandaag gekend, zou de ratio reeds dicht bij 65% uitkomen. In vergelijking met de ratio bij de initiële begroting 2020BO (51%) is de marge om tegenvallers op te vangen (<65%) daarmee aanzienlijk kleiner geworden of zelfs helemaal weggefallen.

In elk meer pessimistisch scenario voor de evolutie van de Vlaamse overheidsfinanciën bij ongewijzigd beleid in de komende jaren, zoals in het corpus van dit advies uitgewerkt, wordt de grens van 65% volgens de schuldnormering van de Vlaamse regering aanzienlijk overschreden. Bij een trage en onvolledige relance evolueert de schuld zonder ingrijpen tegen het einde van de legislatuur zelfs naar 80% of meer van de Vlaamse ontvangsten.

23. De *beheersbaarheid van de schuld* blijft voor de Vlaamse sociale partners echter een belangrijke bekommernis, en vereist dat de *schuldevolutie op langere termijn niet ontspoort* . Onze situatie is daarbij *kwetsbaar* , ook rekening houdend met de aanzienlijke federale staatsschuld en de structurele tekorten op dat niveau.

De Vlaamse sociale partners vragen om na deze crisis dan ook de *schuldgraad te laten zakken door een structureel begrotingsevenwicht* na te streven, waarbij voor *strategische investeringen met een duidelijk aantoonbare impact op het potentiële bbp een uitzondering* gemaakt wordt. Dat is essentieel om steeds voorbereid te blijven op een volgende negatieve schok. Dit vergt een geloofwaardig budgettair gezondmakingstraject van de Vlaamse overheidsfinanciën op de middellange termijn.

Advies

1 Inleiding en situering

24. De Algemene Toelichting (AT) bij de aangepaste begroting 2020 vat de uitdaging om de budgettaire consequenties van de coronacrisis accuraat te omvatten als volgt samen: “Deze begrotingsaanpassing is voorlopig omgeven door *één grote mistbank*. Zo is er nog geen sluitend zicht op de grootheid van de eenmalige uitgaven naar aanleiding van de coronacrisis of van de minder ontvangsten (hoe diep zal de economische crisis bijvoorbeeld snijden in de dotaties van dit jaar?)”.

Vandaag, bijna twee maanden na het indienen van deze begroting in het Vlaams Parlement, dient deze conclusie ook bij de opmaak van dit SERV-advies bevestigd te worden. Er is nog steeds *veel onduidelijkheid en onzekerheid over de duur en intensiteit van de crisis*, gezien deze evolutie sterk afhangen van de *epidemiologische evoluties* binnen België en de rest van de wereld, evenals van de resultaten van het *nationale, Europese en zelfs wereldwijde herstelbeleid*.

25. Dit advies bestaat uit twee hoofdstukken, en kijkt gezien de onuitgegeven economische situatie daarmee af van eerdere SERV-adviezen. Het eerste hoofdstuk omvat *verschillende ramingen van de impact van de coronacrisis op de Vlaamse openbare financiën*, gebaseerd op vier recente *macro-economische prognoses van de Nationale Bank en het Planbureau*.

De macro-economische prognoses worden gebruikt om de *evolutie van ontvangsten en uitgaven* en het daaruit volgende *ESR-begrotingssaldo* te ramen. Gezien de ongeziene omvang en potentieel langdurige impact van de economische crisis wordt een *vijfjarige tijdshorizon (2019-2024)* gehanteerd, waarbij er bijzondere aandacht is voor de *evolutie in de schuld* en de *blijvende schade van de coronacrisis aan de Vlaamse openbare financiën*.

Hierbij is het belangrijk te onderstrepen dat *de ramingen* in dit advies gebaseerd zijn op de vandaag beschikbare gegevens en bijgevolg *moeten gezien worden als een momentopname*. Ten vroegste bij de aangepaste begroting 2021 (dus over een jaar) zal er zicht zijn op de werkelijke sociaaleconomische impact van de coronacrisis en het verloop en de grootteorde van het herstel. Dit gezegd zijnde geven de ramingen wel een duidelijk idee van het *budgettaire kader waarmee de Vlaamse Regering de komende jaren rekening moet houden*.

26. Hoofdstuk drie herneemt en actualiseert het *pleidooi van de Vlaamse sociale partners om maximaal in te zetten op investeringen*. Daarnaast omvat het hoofdstuk een *verduidelijking waarom de investeringen in de aangepaste begroting 2020BA* niet in detail geanalyseerd worden, en wordt het recente rapport van het Rekenhof over de *pijnpunten in het wegwerken van missing links in het wegennet* kort samengevat.

2 Evolutie Vlaamse overheidsfinanciën in komende jaren

2.1 Fiscale ontvangsten, saldo en netto schuldopbouw: recente kasevoluties

27. Via de maandelijkse rapportering van de *kasevolutie*¹ van de Belgische overheidsfinanciën op nationaal (S1311 federale overheid en S1314 sociale zekerheid), regionaal (S1312 gewesten en gemeenschappen) en lokaal niveau (S1313 som Brusselse, Vlaamse en Waalse gemeenten) aan de Europese Commissie is het mogelijk de grootteorde van de recente impact van de coronacrisis te schetsen, voor zover het bewegingen op de rekeningen van de respectieve overheden betreft. Deze kasbetalingen en -ontvangsten worden opgesplitst volgens de basisindelingen gehanteerd voor de overheidsrekeningen in de Nationale Rekeningen.

Hiermee zijn deze gegevens de meeste direct bron om de evolutie van de zeer recente ontvangsten en uitgaven van een overheid binnen België op te volgen.

We focussen onderstaand op drie elementen in de Vlaamse ontvangsten en uitgaven: de *fiscale ontvangsten*, het *ESR-saldo* (verschil tussen kasmatig geregistreerde ESR-ontvangsten en -uitgaven) zoals dat uit de bewegingen op de overheidsrekeningen kan afgeleid worden², en de *netto schuldevolutie* (nieuw opgenomen schuld minus afgebouwde schuld inclusief rentebetalingen). Deze analyse vertrekt van de beschikbare gegevens op 1 juli 2020.

2.1.1 Fiscale ontvangsten en overdrachten van andere institutionele niveaus

28. De *fiscale ontvangsten op Vlaams niveau* betreffen in essentie de *gewestbelastingen* geïnd door de Vlaamse Belastingdienst (VLABEL) en de *regionale opcentiemen* doorgestort door het federale niveau, conform de bepalingen in de BFW. Daarbij mag niet uit het oog verloren worden: de toegewezen fiscale ontvangsten op federaal niveau in jaar t worden regionale opcentiemen (ontvangsten) in het jaar t+1 bij de gewesten.

De *overdrachten van andere institutionele groepen* betreffen in zeer hoge mate de (niet-fiscale) doorstortingen van het federale niveau naar de Vlaamse overheid conform de BFW. Een aantal kleinere posten worden echter eveneens in dit totaal opgenomen (zonder dat het onderscheid kan gemaakt worden). In de praktijk gaat dit totaal in Vlaanderen voor meer dan 95% om BFW-ontvangsten doorgestort door het federale niveau.

29. De evolutie van deze ontvangsten in 2018, 2019 en de eerste vijf maanden van 2020 is opvallend gelijkaardig: er is nog weinig of geen sprake van een corona-impact. De cijfers van april en mei 2020 zijn wel lager dan deze van april 2018 en 2019, maar in maart was het verschil nog beperkt. Zie Tabel 1.

¹ Regeringsbeslissingen die leiden tot toekomstige ontvangsten of uitgaven worden uiteraard niet geregistreerd in de kasevoluties. Beslissingen uit het verleden kunnen vandaag nog tot bijkomende ontvangsten of uitgaven leiden. Ook beslissingen met een financieel engagement maar zonder directe kasimpact (bijvoorbeeld het verlenen van waarborgen) worden uiteraard niet geregistreerd in deze statistieken.

² En daarmee dus niet volledig identiek is met het ESR-saldo in de begrotingen.

Op het einde van 2019 wordt wel een significante afwijking met 2018 geregistreerd. Deze ontstaat vooral door de hogere ontvangsten bij de gewestbelastingen via het gestegen aantal dossiers registratierechten, als reactie op het wegvallen van de woonbonus vanaf 1 januari 2020.

Tabel 1: Vlaamse overheid, fiscale ontvangsten en overdrachten van andere institutionele groepen (kasmatig) vergeleken met totale ESR-ontvangsten, eerste vier maanden van 2018, 2019 en 2020 en jaarcijfers voor 2018 en 2019, in € dz (bron: FOD BOSA)

	2018 – jan tot mei	2018 som	2019 - jan tot mei	2019 som	2020 - jan tot mei
Fiscale ontvangsten (ESR 2)	5.968.052	13.790.111	6.245.778	15.296.504	6.240.379
Overdrachten van andere institutionele groepen (ESR 4)	10.491.332	25.218.406	10.862.704	25.979.150	11.008.556
Som fiscale en overgedragen ontvangsten	16.459.385	39.008.517	17.108.481	41.275.654	17.248.935
Som ontvangsten (ESR)	17.788.964	42.958.594	18.621.811	45.546.819	18.907.519
Fiscale ontvangsten in % van totale ESR-ontvangsten	33,55%	32,10%	33,54%	33,58%	33,00%
Overdrachten van andere institutionele groepen, in % van totale ontvangsten	58,98%	58,70%	58,33%	57,04%	58,22%

Verwacht wordt dat nog een aangepaste begroting 2020 op federaal niveau zal opgesteld worden, wat tot gevolg zal hebben dat de BFW-doorstorting aan de gewesten en gemeenschappen (buiten de opcentiemen) alsnog in 2020 neerwaarts worden bijgesteld, wat kasmatig in de tweede helft van 2020 tot uiting zal komen.

2.1.2 ESR-saldo (op basis van kasverrichtingen)

30. Het verschil tussen de kasmatig geregistreerde ESR-ontvangsten en -uitgaven wordt in Tabel 2 samengevat. Dit resultaat kan begrepen worden als een raming van het ESR-saldo op basis van de kasverrichtingen.

Tabel 2: Vlaamse overheid, ESR-uitgaven vergeleken met totale ESR-ontvangsten (kasmatig), eerste vijf maanden van 2018, 2019 en 2020 en jaarcijfers voor 2018 en 2019, in € dz (bron: FOD BOSA)

	2018 – jan tot mei	2018 som	2019 - jan tot mei	2019 som	2020 - jan tot mei
Som ESR-uitgaven (kasmatig)	18.081.006	43.667.039	19.250.942	45.305.776	19.449.187
SOM ESR-ontvangsten (kasmatig)	17.788.964	42.958.594	18.621.811	45.546.819	18.907.519
ESR-saldo (kasmatig)	-292.041	-708.445	-629.131	241.043	-541.667
ESR-saldo, in % van ESR-ontvangsten	-1,64%	-1,65%	-3,38%	0,53%	-2,86%

Zowel de Vlaamse ontvangsten als uitgaven blijven in de eerste vijf maanden van het jaar in de periode 2018 tot 2020 eerder stabiel: de cijfers voor de kasverrichtingen tot en met mei 2020 lijken weinig beïnvloed te worden door de coronacrisis. Het positieve saldo voor 2019 wordt vooral beïnvloed door de bijkomende ontvangsten door de hervorming van de woonbonus, zoals hoger verduidelijkt.

2.1.3 Netto schuldopbouw

31. De Vlaamse overheid besteedt in 2018 7,0% (€ 3,5 mld) van haar totale uitgaven (som ESR- en non-ESR-uitgaven) aan uitgaven voor *schuldbeleid*, bestaande uit *rente* (€ 0,5 mld) en *terugbetaling van schuld* (€ 3,0 mld). In 2019 worden voor deze variabelen licht lagere resultaten bekomen. Zie Tabel 3.

Tabel 3: Vlaamse overheid, kasmatige evolutie van terugbetaalde schuld (ESR 9) inclusief rente (ESR 2), vergeleken met totale uitgaven (ESR en non-ESR), eerste vijf maanden van 2018, 2019 en 2020 en jaarcijfers voor 2018 en 2019, in € dz (bron: FOD BOSA)

	2018 – jan tot mei	2018 som	2019 - jan tot mei	2019 som	2020 - jan tot mei
Rente (ESR 2)	197.022	511.470	177.696	506.670	183.709
Som schuldafbouw (ESR 9)	1.433.118	3.002.193	756.997	2.814.058	1.276.082
Som schulduitgaven (ESR 2+9)	1.630.140	3.513.663	934.693	3.320.728	1.459.791
Totale ESR-uitgaven	18.081.006	43.667.039	19.250.942	45.305.776	19.449.187
Totale uitgaven (ESR + non-ESR)	21.018.870	50.259.233	21.902.014	51.977.331	22.716.401
Som schuld / totale ESR-uitgaven	9,02%	8,05%	4,86%	7,33%	7,51%
Som schuld / totale uitgaven (ESR + non-ESR)	7,76%	6,99%	4,27%	6,39%	6,43%

In de eerste vijf maanden van 2020 wordt opnieuw geen significante breuk in de tijdsreeks geconstateerd. In 2019 wordt tijdens de eerste vijf maanden een veel lagere schuld afgelost dan in 2018 en 2020, maar dit resultaat kan niet geëxtrapoleerd worden voor het gehele jaar. In de praktijk betreft het de aflossing van kapitaal opgenomen via grote leningen, waarvan de aflossingsdatum in de loop van het ene jaar verschilt met dat van een volgende jaar. Op het einde van het jaar is het resultaat voor 2019 globaal vergelijkbaar met dat van 2018.

32. Bij de *opname van nieuwe schuld* wordt in de eerste maanden van 2020 voor het eerst de corona-impact op Vlaams niveau duidelijk: de schuld stijgt significant sneller in 2020 dan in beide voorgaande jaren. Er wordt in april en mei 2020, respectievelijk, € 1,5 mld en € 0,5 mld nieuwe schuld aangegaan, ongetwijfeld voornamelijk om de bijkomende uitgaven voor coronamaatregelen te financieren. Het resultaat is dat de verhouding tussen de nieuwe opgenomen schuld en de totale ESR-ontvangsten stijgt van 9,9% (geheel 2019) naar 14,9% (eerste vijf maanden van 2020). Zie Tabel 4.

Tabel 4: Vlaamse overheid, nieuwe schuldopbouw kasmatig vergeleken met totale ESR-ontvangsten, eerste vijf maanden van 2018, 2019 en 2020 en jaarcijfers voor 2018 en 2019, in € dz (bron: FOD BOSA)

	2018 – jan tot apr	2018 som	2019 - jan tot apr	2019 som	2020 - jan tot apr
Schuldopbouw (ESR9)	1.368.850	4.662.500	2.043.232	4.504.489	2.816.880
Som ESR-ontvangsten	17.788.964	42.958.594	18.621.811	45.546.819	18.907.519
Schuldopbouw (ESR 9) / ESR-ontvangsten	7,69%	10,85%	10,97%	9,89%	14,90%

33. De *netto schuldopbouw* tot slot vergelijkt de *nieuw opgenomen schuld* met de *afbetaalde schuld* (zonder rentebetalingen). Zie Tabel 5: een positief cijfer op de onderste rij impliceert een hogere schuld in vergelijking met de vorige periode.

De Vlaamse overheid gaat in 2018 en 2019 voor respectievelijk € 4,7 tot € 4,5 mld nieuwe schuld aan. Op basis van de trend vanaf maart – en de ondertussen gekende conjunctuurevolutie - zal het eindresultaat in 2020 echter aanzienlijk hoger uitkomen.

Tabel 5: Vlaamse overheid, netto schuldopbouw (kasmatic) = verschil tussen schuldopbouw en -afbouw, eerste vier maanden van 2018, 2019 en 2020 en jaarcijfers voor 2018 en 2019, in € dz

	2018 – jan tot mei	2018 som	2019 - jan tot mei	2019 som	2020 - jan tot mei
Schuldafbouw (ESR 9)	1.433.118	3.002.193	756.997	2.814.058	1.276.082
Schuldopbouw (ESR 9)	1.368.850	4.662.500	2.043.232	4.504.489	2.816.880
Netto schuldopbouw (ESR 9): schuldopbouw - schuldafbouw	-64.269	1.660.307	1.286.235	1.690.431	1.540.798

De hoger aangegeven trendbreuk door de coronacrisis en de beleidsmaatregelen in de eerste maanden van 2020 wordt bevestigd: de bijkomende schuldopbouw is dus groter in de eerste maanden van 2020 dan in dezelfde periode in voorgaande jaren, en wordt niet weerspiegeld in een gelijkaardige evolutie qua schuldafbouw.

2.2 Coronamaatregelen, relancebeleid en Vlaamse overheidsfinanciën in de komende jaren: vier scenario's

34. De *macro-economische prognoses*, sinds het begin van de coronacrisis ontwikkeld door het *Federale Planbureau en de Nationale Bank van België*, worden in dit hoofdstuk *als vertrekpunt* genomen om de *impact van de coronacrisis op de Vlaamse overheidsfinanciën* te ramen. Vertrekkende van de inflatie- en groeiparameters in deze analyses worden de evoluties van de uitgaven, ontvangsten en schuldopbouw in kaart gebracht. Gezien de ongeziene omvang en potentieel langdurige impact van de economische crisis wordt een *vijfjarige tijdshorizon* (2019-2024) gehanteerd.

De vier gehanteerde prognoses, die de basis voor de raming vormen, zijn:

- Planbureau van maart 2020 (Federaal Planbureau, 2020a)
- NBB / Planbureau van april 2020 (Nationale Bank van België, 2020a)
- Economische begroting van einde juni 2020 (Federaal Planbureau, 2020b)
- Lente-Vooruitzichten NBB van juni 2020 (Nationale Bank van België, 2020b)

De SERV-ramingen in dit advies combineren de *parameters en dynamiek in deze vier recente macro-economische scenario's op Belgisch niveau* met de vandaag *beschikbare gegevens over de impact van de coronacrisis op Vlaams niveau*, en pogen van daaruit de *evolutie van de Vlaamse overheidsfinanciën in de komende jaren* in te schatten.

35. Hierbij is het belangrijk te onderstrepen dat alle *ramingen van de crisisimpact* gepaard gaan met een *hoge mate van onduidelijk en onzekerheid*. Zo waren de eerste economische prognoses van de coronacrisis aanvankelijk relatief mild, maar werden ze systematisch negatiever naarmate de crisis vorderde (zowel in termen van de initiële schok als voor de duur van het herstel). De duur en intensiteit van de crisis zijn zelfs bij opmaak van dit advies, vier maanden na het begin van de lockdown, moeilijk in te schatten, en *hangen naast de epidemiologische evoluties* binnen België en de rest van de wereld af van de resultaten van het *nationale, Europese en zelfs wereldwijde herstelbeleid*. Alle onderstaande resultaten dienen dan ook gelezen en begrepen vertrekkende van de kennis en ervaring die einde juni 2020 gekend zijn.

In onderstaande ramingen wordt steeds *uitgegaan van evoluties bij ongewijzigd beleid voor de niet-corona-elementen*, zoals die af te leiden zijn uit de recente meerjarenraming 2019-2024 (opgemaakt in december 2019). Met niet-corona-elementen worden bedoeld: de ontvangsten en uitgaven niet beïnvloed door de coronacrisis en de aangepaste macro-economische parameters. Het gaat bijvoorbeeld om ontvangsten via heffingen en retributies, lopende ontvangsten van instellingen en dergelijke meer. Eenmalige bijkomende ontvangsten opgenomen in de meerjarenraming (bijvoorbeeld via de verkoop van een gebouw) worden eveneens overgenomen. Langs uitgavenzijde gaat het bijvoorbeeld om de dotaties voor geconsolideerde instellingen, subsidies aan derden, en dergelijke meer.

De maatregelen opgenomen in het *huidige regeerakkoord*, zowel in *positieve (herziening van bestaand beleid) als negatieve zin (nieuw beleid en bijkomende engagementen van de Vlaamse Regering)* voor het begrotingssaldo, zijn in budgettaire termen van groot belang. Bovendien verschuift de impact aanzienlijk in de loop van de legislatuur: in het begin van de legislatuur hebben de maatregelen met positieve impact op het begrotingssaldo (stijgende ontvangsten) een groter gewicht, na het kanteljaar 2021 overweegt in de daaropvolgende jaren het nieuwe beleid, dus stijgende uitgaven met een negatieve impact op het saldo³. Zie Tabel 6.

Tabel 6: Vlaamse Regering, regeerakkoord 2019-2024, impact belangrijkste begrotingsmaatregelen⁴ en nieuw beleid, in € dz

	2020 aangepast	2021	2022	2023	2024
Begrotingsmaatregelen	726.281	579.762	405.336	299.693	258.447
Fiscale hervormingen	80.890	235.488	102.717	102.591	103.521
Efficiëntie en kerntaken	265.558	82.562	97.117	103.727	115.790
Mildereren groeipaden	100.207	76.510	59.158	85.902	56.716
Punctuele maatregelen	279.626	185.202	146.344	7.473	-17.580
Nieuwe beleidsimpulsen	-543.593	-605.357	-277.765	-362.443	-419.258
Fiscaliteit nieuw beleid	-140.000	-339.000	-7.000	-7.000	-7.000
Verhoogde investeringen (€ 1,65 mld VAK; cijfers in deze tabel betreffen VEK)	-10.000	-30.000	-60.000	-85.000	-115.000
Warm Vlaanderen	-112.147	-83.211	-85.066	-136.877	-190.716
Excelleren	-49.692	-107.576	-83.577	-112.075	-147.080
MOW	-13.200	-11.800	-8.000	-8.000	-9.000
Omgeving	-25.850	-6.750	-6.900	-5.250	-5.250
Andere	-32.500	-9.500	-12.000	-16.500	-15.000
Nieuwe beleid lokale overheden	-161.996	-47.728	-75.222	-76.741	-45.212
50% responsabiliseringsbijdrage	-130.805	-15.719	-48.422	-57.741	-30.212
Bijkomende ondersteuning open ruimte	-31.191	-32.009	-26.800	-19.000	-15.000
SOM nieuw beleid in Regeerakkoord	-705.589	-653.085	-352.987	-439.184	-464.470
SALDO maatregelen en nieuw beleid	20.692	-73.323	52.349	-139.491	-206.023

³ Deze tabel wordt uitgedrukt in functie van de impact op het saldo: een stijgende ontvangst resulteert in een positief cijfer, en een dalende ontvangst in een negatief cijfer. Bij de uitgaven speelt het omgekeerde: stijgende uitgaven vertalen zich in een negatief cijfer en dalende uitgaven in een positief resultaat.

⁴ We volgen in dit overzicht de terminologie gehanteerd in het Regeerakkoord. Onder de brede formuleringen zoals 'Excelleren' en 'Warm Vlaanderen' vallen heel wat verschillende maatregelen in vele beleidsdomeinen.

Om die reden wordt in de onderstaande SERV-ramingen voor de evolutie van de Vlaamse overheidsfinanciën in de verdere legislatuur waar relevant aangegeven hoe groot de impact van de beslissingen in het regeerakkoord is. Immers, de ramingen bij ongewijzigd beleid gaan uit van beslist beleid tot en met 2024, dus inclusief de beslissingen uit het regeerakkoord 2019-2024.

In deze scenario's worden tevens meer *bijkomende corona-uitgaven* opgenomen dan bij opmaak van dit advies gedocumenteerd. We veronderstellen dat de Vlaamse Regering dus zowel in de tweede helft van 2020 en in 2021 nog belangrijke bijkomende corona-uitgaven zal doen, ook al zijn die vandaag nog niet gekend. In 2020 bedraagt de som van de bijkomende corona-uitgaven € 3 mld; dus € 0,25 mld meer dan wat de Vlaamse Regering vandaag reeds voorzien heeft, namelijk € 2,5 mld in de oorspronkelijke corona-provisie in de aangepaste begroting 2020 bijkomend in juni uitgebreid met € 250 mln. In 2021 worden € 0,5 mld aan *bijkomende corona-uitgaven* in deze ramingen ingeschreven, wat het totaal aan bijkomende corona-uitgaven in de tweede helft van 2020 én 2021 op € 1 mld brengt.

36. De SERV-ramingen voor 2020 verschillen op basis van de geduide kenmerken reeds aanzienlijk *van de uitgangspunten gehanteerd bij de begrotingsaanpassing 2020*. Het belangrijkste verschil is dat de geactualiseerde begrotingsraming 2020 de *volledige gekende corona-impact in 2020* ondergaat, dus inclusief de elementen die nog niet in de aangepaste begroting 2020BA zijn opgenomen. Wat wel gelijkloopt in de aangepaste begroting 2020 en onderstaande ramingen is dat het effect van de economische terugval in 2020 op de *gewestelijke opcentiemen* pas in de resultaten van 2021 (en volgende jaren) tot uiting komt. Dit impliceert dat in de SERV-ramingen vanaf 2021 langs ontvangstenzijde vertrokken wordt van een lager startniveau (ontvangsten 2020), terwijl langs uitgavenzijde vertrokken wordt van verhoogde uitgaven in 2020.

De aangepaste begroting 2020BA is opgemaakt op basis van de Economische Begroting februari 2020 van het Federaal Planbureau (2020c). Via deze parameters worden de federale doorstortingen van de BFW-dotaties aan de gewesten en gemeenschappen bepaald (die inclusief regionale opcentiemen meer dan 70% van de Vlaamse ontvangsten uitmaken). De BFW-doorstortingen zijn bij opmaak van de aangepaste begroting 2020 dus nog niet aangepast aan de coronasituatie. In onderstaande ramingen is de corona-impact wel integraal verwerkt, waardoor een vergelijking van de onderstaande raming 2020 met de aangepaste begroting 2020 weinig zinvol is.

37. Voor de raming van de *schuldevolutie* wordt uitgegaan van de gekende parameters opgenomen in de aangepaste begroting 2020, vertrekkende van de Meerjarenraming 2019-2024 (november 2019) en de aangepaste begroting 2020BA. Aangezien de begrotingsresultaten vanaf 2021 in de meerjarenraming telkens dicht bij het evenwicht eindigden, wat niet meer het geval is in onderstaande ramingen, verhogen we systematisch de jaarlijks gedocumenteerde schuld met het begrotingstekort volgend uit de raming. De rente-uitgaven stijgen pro rata met deze opgenomen in de meerjarenraming (rente-uitgaven / uitstaande schuld), waarbij we veronderstellen dat de bijkomende schuld aan identieke voorwaarden als de bestaande schuld in deze jaren kan gefinancierd worden.

2.2.1 Scenario Planbureau van maart 2020

Kenmerken van het scenario

38. Op 11 maart publiceerde het Federaal Planbureau (2020a) een *eerste macro-economische analyse* van de impact van het coronavirus. Het betreft een aanvulling op de vooruitzichten in de Economische Begroting van februari 2020. Er werd uitgegaan van een *korte en zeer beperkte*

impact in 2020, gevolgd door een zeer snel en zo goed als integraal herstel (economische groei van 0,4% in 2020 en 1,4% in 2021 en een inflatie van 0,5% en 1,2% in respectievelijk 2020 en 2021). Zie Tabel 7 voor de belangrijkste kenmerken van dit scenario.

Op 2020 en 2021 na wordt de *economische groei iets hoger* (+0,1 procentpunt gemiddeld over 2022-2024) én *de inflatie lager* (-0,3 procentpunt gemiddeld over 2022-2022) geraamd dan de cijfers gehanteerd bij de *meerjarenraming 2019-2024* (gebaseerd op de Economische Begroting van september 2019).

Tabel 7: Vlaamse overheid, SERV-raming vertrekkende van Economische Begroting (Planbureau) van maart 2020, belangrijkste kenmerken en assumpties

	2019	2020aangep	2021	2022	2023	2024
bbp	1,4%	0,4%	1,4%	1,4%	1,3%	1,3%
inflatie	1,4%	0,5%	1,2%	1,5%	1,6%	1,7%
Index overschreden		feb	0	apr	jul	okt
Indexatie toegepast		apr	0	jun	sep	dec
Bijkomende corona-uitgaven, in € dz	0	3.000.000	500.000	0	0	0
Aard relance		Geen				

Dit scenario is vandaag niet meer realistisch – wetende hoe de economie in de afgelopen maanden evolueerde - maar blijft een *interessant vergelijkingskader* voor de meer recente scenario's.

Begrotingsresultaten

39. Tabel 8 geeft een overzicht van de belangrijkste begrotingsresultaten voor het scenario van het FPB van maart 2020. In dit scenario blijft de *budgettaire impact van de coronacrisis beperkt tot 2020*: het ESR-begrotingssaldo bedraagt € -4,1 mld.

Tabel 8: Vlaamse overheid, SERV-raming vertrekkende van Economische Begroting (Planbureau) van maart 2020 aangevuld met beschikbare gegevens tot juni 2020, belangrijkste begrotingsresultaten, in € dz

	2019	2020aangep	2021	2022	2023	2024
Ontvangsten	45.130.454	45.303.488	46.215.247	47.105.341	48.145.722	49.244.943
Uitgaven	46.490.131	50.709.523	48.377.605	49.138.050	50.353.485	51.645.104
Saldo incl rente-uitgaven voor onderbenutting en ESR-correcties	-1.359.677	-5.406.034	-2.162.358	-2.032.709	-2.207.763	-2.400.162
Saldo na onderbenutting en ESR-correcties	81.252	-4.142.733	-854.500	-956.994	-1.021.390	-1.175.277
Saldo na onderbenutting en ESR-correcties, in % van ontvangsten	0,18%	-9,14%	-1,85%	-2,03%	-2,12%	-2,39%
Saldo na onderbenutting en ESR-correcties, zonder impact regeerakkoord	81.252	-4.153.425	-751.177	-949.343	-796.899	-854.254

Dit resultaat wordt voornamelijk veroorzaakt door de bijkomende corona-uitgaven van € 3 mld en de toepassing van de indexverhoging vanaf april. Langs de zijde van de ontvangsten wordt een aanzienlijk grotere ontvangst dan geraamd in de (een maand later opgemaakte) aangepaste begroting 2020. Het saldo bekomen in deze raming is dan ook wat gunstiger dan het saldo in de begroting 2020BA. Daarin werd reeds de corona-impact bij de gewestbelastingen op € 0,8 mld geraamd, wat nog niet mogelijk is bij de raming op basis van de parameters van maart 2020. Daar werd nog uitgegaan van een zo goed als integraal herstel van de ontvangsten in de tweede helft van 2020.

Vanaf 2021 wordt het *verschil tussen ontvangsten en uitgaven dan ook veel kleiner*. In 2021 vallen de bijkomende corona-uitgaven terug naar € 0,5 mld (ten opzichte van € 3,0 mld in 2020), en liggen de uitgaven in totaal € 2,3 mld lager liggen dan in 2020. Het ESR-saldo bedraagt in 2021 € -0,9 mld, of € -0,3 mld lager dan bij de initiële begroting 2020. De impact van de crisis ten opzichte van de begrotingssituatie voordien zou zich in deze raming dus beperken tot een effect van enkele honderden miljoen euro, naast uiteraard een toename van de Vlaamse overheidsschuld.

Na 2021 vergroot het *ESR-saldo* verder tot € -1,2 mld in 2024. Een belangrijk deel (naast groeiende rente-uitgaven) wordt voornamelijk verklaard door de engagementen in het regeerakkoord, die vooral tot bijkomende netto-uitgaven in de tweede helft van de legislatuur leiden. Indien er geen rekening gehouden wordt met deze elementen stabiliseert het ESR-begrotingstekort zich in de periode 2022-2024 tussen € -0,8 mld tot € -0,9 mld (zie de onderste rij van Tabel 8).

Tabel 9: Vlaamse overheid, SERV-raming vertrekkende van scenario Planbureau/NBB van maart 2020 aangevuld met beschikbare gegevens tot juni 2020, raming evolutie schuld, in € dz en in % van ontvangsten en bbp

	2019	2020aangep	2021	2022	2023	2024
Som Vlaamse schuld	24.265.727	28.408.460	29.263.292	30.220.594	31.242.190	32.417.423
Som Vlaamse schuld conform Vlaamse schuldnormering	19.250.303	23.678.831	24.803.157	26.014.584	27.275.812	28.677.012
Som Vlaamse schuld conform Vlaamse schuldnormering, in % van ontvangsten	42,7%	52,3%	53,7%	55,2%	56,7%	58,2%
Som Vlaamse schuld, in % van Belgisch bbp	5,13%	5,95%	5,97%	5,99%	6,02%	6,06%
Som Vlaamse schuld conform Vlaamse schuldnormering, in % van bbp	4,07%	4,96%	5,06%	5,16%	5,26%	5,36%

Schuldevolutie

40. In 2020 groeit de geconsolideerde schuld bij ongewijzigd beleid aan tot € 23,7 mld: zie Tabel 9. Deze aangroei is kleiner dan voorzien in de aangepaste begroting 2020, gezien het begrotingstekort in dat jaar als kleiner wordt geraamd: zie voor een verduidelijking de argumentatie hoger. Hierdoor groeit de verhouding van de schuld tot de lopende ontvangsten aan tot 52,3%.

In de verdere legislatuur groeit de *geconsolideerde schuld slechts in beperkte mate verder aan door de kleinere tekorten* (en minder snel aangroeiende rentelasten), tot € 28,7 mld in 2024

(58,2%), en blijft daarmee gedurende de hele legislatuur duidelijk onder de Vlaamse schuldnormering.

2.2.2 Scenario Planbureau/NBB van april 2020

Kenmerken van het scenario

41. De gezamenlijke raming van het Federaal Planbureau en de Nationale Bank (8 april) is de eerste macro-economische analyse die uitgaat van een ernstige impact van de coronacrisis in 2020 en volgende jaren (Nationale Bank van België, 2020a). Die impact werd ingeschat als zeer disruptief, maar ook als zeer kortstondig. Zo voorspelt men dat de economie met 8,0% zou *krimpen in 2020, om in 2021 integraal te herstellen* met een groei van 8,6%. Een *V-herstel dus, waarbij na een kortstondig diep dal een snelle heropleving volgt*.

Na het herstel in 2021 herneemt de economie het traject aangegeven in de middellange termijnmodellen, weliswaar vertrekkende van een iets lager startniveau. Voor de evolutie na 2021 worden de ramingen van de eerdere ramingen op middellange termijn van het Planbureau genomen, aangezien de tijdshorizon in de raming van de NBB/FPB beperkt blijft tot de jaren 2020 en 2021. Zie Tabel 10 voor de belangrijkste kenmerken van de raming.

Tabel 10: Vlaamse overheid, SERV-raming vertrekkende van scenario Planbureau/NBB van april 2020, belangrijkste kenmerken en assumpties

	2019	2020aangep	2021	2022	2023	2024
bbp	1,1%	-8,0%	8,6%	1,4%	1,4%	1,4%
inflatie	1,4%	0,4%	1,2%	1,6%	1,7%	1,8%
Index overschreden		feb	0	apr	jul	aug
Indexatie toegepast		apr	0	jun	sep	okt
Bijkomende corona-uitgaven, in € dz	0	3.000.000	500.000	0	0	0
Aard relance		V-herstel				

Begrotingsresultaten

42. In de SERV-raming gebaseerd op dit scenario ontstaat er een *blijvend aanzienlijk begrotingsstekort*, alsook een aanzienlijk *hoger schuldniveau*. Tabel 11 geeft een overzicht van de belangrijkste begrotingsresultaten. In deze raming kleurt het *primaire saldo in 2020 donkerrood*: na de onderbenutting en ESR-correcties loopt het tekort op tot € -6,5 mld, of -15,1% van de totale ontvangsten. Naast hogere uitgaven (voornamelijk corona-uitgaven van € 3 mld) dalen de ontvangsten in totaal met € 2,1 mld, voornamelijk door lagere BFW-dotaties en gewestbelastingen.

Vanaf 2021 verkleint het negatieve begrotingssaldo, maar blijft er nog een lange weg naar een begrotingsevenwicht te gaan: € -2,7 mld, of -6% van de ontvangsten. De voornaamste oorzaak zijn de ontvangsten die, ondanks de sterke economische groei in 2021, slechts beperkt aangroeien (€ +1,4 mld). De belangrijkste factor daarin zijn de gewestelijke opcentiemen, waarvan de economische terugval zich pas in 2021 laat voelen.

Vanaf 2022 stabiliseert het negatieve saldo zich rond € -2,0 tot € -2,1 mld, of afgerond € -1,4 mld lager dan het begrotingstekort in de begroting 2020 (= zonder de Oosterweeluitgaven uit de berekening van het saldo te verwijderen). Zonder het nieuwe beleid en de heroverwegingen van bestaand beleid opgenomen in het regeerakkoord zou het saldo vanaf 2022 zich wel in positieve

zin ontwikkelen (met jaarlijks ongeveer € +0,1 mld). Het saldo zou daarmee tegen het einde van de legislatuur uitkomen op € -1,7 mld.

Tabel 11: Vlaamse overheid, SERV-raming vertrekkende van scenario Planbureau/NBB van april 2020 aangevuld met beschikbare gegevens tot juni 2020, raming belangrijkste begrotingsresultaten, in € dz en in % van ontvangsten

	2019	2020aangep	2021	2022	2023	2024
Ontvangsten	45.130.454	43.021.975	44.452.356	46.003.217	47.070.530	48.221.277
Uitgaven	46.490.131	50.709.523	48.377.003	49.136.827	50.351.658	51.422.676
Saldo incl rente-uitgaven voor onderbenutting en ESR-correcties	-1.359.677	-7.687.547	-3.924.647	-3.133.610	-3.281.128	-3.201.399
Saldo na onderbenutting en ESR-correcties	81.252	-6.482.312	-2.661.655	-2.085.945	-2.122.119	-2.002.568
Saldo na onderbenutting en ESR-correcties, in % van ontvangsten	0,18%	-15,07%	-5,99%	-4,53%	-4,51%	-4,15%
Saldo na onderbenutting en ESR-correcties, zonder impact regeerakkoord	81.252	-6.493.004	-2.558.332	-2.078.294	-1.897.628	-1.681.545

Tabel 12: Vlaamse overheid, SERV-raming vertrekkende van scenario Planbureau/NBB van april 2020 aangevuld met beschikbare gegevens tot juni 2020, raming evolutie schuld, in € dz en in % van ontvangsten en bbp

	2019	2020aangep	2021	2022	2023	2024
Som Vlaamse schuld	24.265.727	30.748.039	33.409.978	35.496.160	37.618.428	39.620.965
Som Vlaamse schuld conform Vlaamse schuldnormering	19.250.303	26.018.409	28.949.844	31.290.150	33.652.051	35.880.555
Som Vlaamse schuld conform Vlaamse schuldnormering, in % van ontvangsten	42,7%	60,5%	65,1%	68,0%	71,5%	74,4%
Som Vlaamse schuld, in % van bbp	5,13%	7,04%	6,96%	7,17%	7,37%	7,52%
Som Vlaamse schuld conform Vlaamse schuldnormering, in % van bbp	4,07%	5,95%	6,03%	6,32%	6,60%	6,81%

Schuldevolutie

43. In 2019 bedroeg de Vlaamse geconsolideerde schuld conform de Vlaamse schuldnormering⁵ € 19,3 mld, of 42,7% van de ontvangsten (zie Tabel 12). In 2020 groeit de schuld bij ongewijzigd

⁵ De schuld voor de ziekenhuisinfrastructuur zoals beslist door het federale niveau, en vanaf 2016 overgenomen door het Vlaamse niveau in het kader van de 6^{de} Staatshervorming, wordt niet opgenomen in dit totaal, terwijl er ook rekening gehouden wordt met de schuld aangegaan voor de BFW-correctie van opcentiemen in 2018.

beleid volgens de in deze raming gehanteerde criteria aan tot € 26 mld. Hierdoor groeit de verhouding van de Vlaamse schuld tot de lopende ontvangsten aan tot 60,5%, dus onder de Vlaamse schuldnormering van 65%.

In 2021 zou de schuld conform de Vlaamse schuldnormering bij ongewijzigd beleid € 28,9 mld bedragen, waardoor de *schuldnormering van 65% net overschreden wordt (65,1%)*. Ook in de rest van de legislatuur zou de schuld gegeven de blijvende tekorten (bij ongewijzigd beleid) sneller aangroeien dan de ontvangsten (tot 74,4% in 2024).

2.2.3 Scenario Economische Begroting (Planbureau) van juni 2020

Kenmerken van het scenario

44. Deze SERV-raming vertrekt van de macro-economische parameters aangegeven in de Economische Begroting van einde juni 2020 van het Federaal Planbureau (2020b). Ze verschilt op een aantal punten licht van de initiële update van 6 juni: onderstaand werken we enkel met de parameters in de versie van einde juni. Deze analyse gaat uit van een *nog meer uitgesproken negatieve economische schok in 2020 (-10,5%)*, gevolgd door een *snel herstel in 2021 (+8,2%)* dat zich normaliseert tegen midden 2022 (+3,3%): zie Tabel 13. Het volledige herstel duurt wel een jaar langer dan in de eerste raming van het Planbureau en de NBB in april 2020 (zie de vorige sectie), waardoor deze prognose als een combinatie *van een V-scenario en een U-scenario* kan beschouwd worden.

Tabel 13: Vlaamse overheid, SERV-raming vertrekkende van Economische Begroting (Planbureau) van juni 2020, belangrijkste kenmerken en assumpties

	2019	2020aangep	2021	2022	2023	2024
bbp	1,4%	-10,5%	8,2%	3,3%	1,4%	1,4%
inflatie	1,4%	0,8%	1,3%	1,6%	1,7%	1,8%
Index overschreden		feb	0	jan	apr	mei
Index toegepast		apr	0	maa	jun	jul
Bijkomende corona-uitgaven, in € dz	0	3.000.000	500.000	0	0	0
Aard relance		Tussen V- en U-herstel				

Ook in de assumpties achter deze raming herneemt de economie zoals aangegeven in de middellange termijnmodellen, weliswaar van een duidelijk lager startniveau en met meer inflatie dan in de raming van maart. De inflatie zou tijdens de crisis sterk afkoelen (0,8% in 2020), om nadien geleidelijk te versnellen tot 1,8% in 2024.

Begrotingsresultaten

45. In de raming gebaseerd op dit scenario zijn de *budgettaire consequenties van de coronacrisis ook op de Vlaamse overheidsfinanciën van een blijvende aard*. Het begrotingstekort (na onderbenutting en ESR-correcties) zou *in 2020 € -6,8 mld bedragen*, of € -0,3 mld meer dan in het vorige scenario (zie Tabel 14).

Beide variabelen dalen in de loop van de legislatuur gestaag in de SERV-ramingen, waarbij verondersteld wordt dat de jaarlijkse daling (in % van het totaal) identiek is met het gedocumenteerde verschil van beide variabelen tussen 2019 en 2020.

Het belangrijkste verschil met het vorige scenario bevindt zich niet in 2020, maar in de daaropvolgende jaren: het saldo blijft vanaf 2021 nog sterk negatief. In 2021 bedraagt het saldo € -3,3 mld (-7,6% van de ontvangsten), waarna het langzaam verkleint tot € -2,4 mld in 2024 (-4,9% van de ontvangsten). Een belangrijke factor zijn de stijgende rentelasten door de negatieve begrotingssaldo's die zich in een snel aangroeiende schuld vertalen.

Tabel 14: Vlaamse overheid, SERV-raming vertrekkende van de Economische Begroting (Planbureau) van juni 2020 aangevuld met beschikbare gegevens, raming belangrijkste begrotingsresultaten, in € dz en in % van ontvangsten

	2019	2020aangep	2021	2022	2023	2024
Ontvangsten	45.130.454	42.700.779	43.815.952	45.694.518	46.939.811	48.085.125
Uitgaven	46.490.131	50.709.523	48.376.925	49.403.042	50.907.351	51.648.355
Saldo incl rente-uitgaven voor onderbenutting en ESR-correcties	-1.359.677	-8.008.744	-4.560.973	-3.708.524	-3.967.540	-3.563.230
Saldo na onderbenutting en ESR-correcties	81.252	-6.811.683	-3.314.178	-2.668.716	-2.811.859	-2.367.864
Saldo na onderbenutting en ESR-correcties, in % van ontvangsten	0,18%	-15,95%	-7,56%	-5,84%	-5,99%	-4,92%
Saldo na onderbenutting en ESR-correcties, na verwijdering impact regeerakkoord	81.252	-6.822.375	-3.210.855	-2.661.065	-2.587.368	-2.046.841

Weliswaar blijft het resultaat neerwaarts evolueren, maar deze daling bij ongewijzigd beleid is te klein om een begrotingsevenwicht zelfs op middellange termijn mogelijk te maken. Dit impliceert dat – op basis van de vandaag gekende elementen - *een begroting in evenwicht bij ongewijzigd beleid onhaalbaar is* tijdens deze legislatuur.

In 2023 verslechtert bij ongewijzigd beleid het saldo licht ten opzichte van het voorgaande jaar (van € -2,7 mld naar € -2,8 mld), waartoe verschillende factoren bijdragen. Naast de inflatievooruitzichten gaat het vooral om stijgende uitgaven voor de Oosterweelverbinding (€ +0,2 mld in 2023 tegenover het vorige jaar) evenals voor het saldo minder gunstige ESR-correcties in vergelijking met het voorgaande jaar (€ -0,1 mld).

Schuldevolutie

46. Door aanhoudende begrotingstekorten ontstaat er bij ongewijzigd beleid heel wat bijkomende geconsolideerde schuld, volgens de parameters afgeleid uit dit scenario. *In het crisisjaar 2020 zou deze schuld aangroeien tot € 26,3 mld, waarmee de Vlaamse schuldnormering nog zou gehaald worden (61,7%). De doelstelling om de Vlaamse schuld onder 65% van de lopende ontvangsten te houden wordt bij ongewijzigd beleid in de daaropvolgende jaren niet meer gehaald.*

Ook in dit scenario valt *geen kantelpunt op te tekenen in de evolutie van de schuld tijdens deze legislatuur*. De schuld blijft bij ongewijzigd beleid ook sneller aangroeien dan de eigen ontvangsten en de economie (bbp). In 2024 zou de verhouding van de Vlaamse schuld oplopen tot € 38,5 mld, of 80,1% van de ontvangsten.

Tabel 15: Vlaamse overheid, SERV-raming vertrekkende van scenario Economische Begroting (Planbureau) van juni 2020 aangevuld met beschikbare gegevens tot juni 2020, raming evolutie schuld, in € dz en in % van ontvangsten en bbp

	2019	2020aangep	2021	2022	2023	2024
Som Vlaamse schuld	24.265.727	31.077.410	34.391.866	37.060.805	39.872.801	42.240.638
Som Vlaamse schuld conform Vlaamse schuldnormering	19.250.303	26.347.780	29.931.731	32.854.795	35.906.424	38.500.227
Som Vlaamse schuld conform Vlaamse schuldnormering, in % van ontvangsten	42,7%	61,7%	68,3%	71,9%	76,5%	80,1%
Som Vlaamse schuld, in % van bbp	5,13%	7,28%	7,35%	7,55%	7,88%	8,08%
Som Vlaamse schuld conform Vlaamse schuldnormering, in % van bbp	4,07%	6,17%	6,40%	6,69%	7,09%	7,37%

2.2.4 Scenario NBB-lentevooruitzichten 2020 van juni 2020

Kenmerken van het scenario

47. De Nationale Bank van België (2020b) gaat in zijn Lente-vooruitzichten van juni 2020 uit van een *ernstige contractie van de economie in 2020 (-9,0%)*, al zou de achtergang daarmee iets beperkter zijn dan in de projecties gemaakt door het Federaal Planbureau in het vorige scenario (-10,5%). Voor de ontwikkelingen na 2022 worden de ramingen van juni van het Federaal Planbureau overgenomen, aangezien deze elementen niet opgenomen zijn in de Lente-vooruitzichten van de NBB. Zie Tabel 16.

Tabel 16: Vlaamse overheid, SERV-raming vertrekkende van scenario Lente-vooruitzichten (NBB) van juni 2020, belangrijkste kenmerken en assumpties

	2019	2020aangep	2021	2022	2023	2024
bbp	1,4%	-9,0%	6,4%	2,3%	1,4%	1,4%
inflatie	1,2%	0,6%	1,1%	1,8%	1,7%	1,8%
Index overschreden		feb	0	maa	mei	jun
Index toegepast		apr	0	mei	jul	aug
Bijkomende corona-uitgaven, in € dz	0	3.000.000	500.000	0	0	0
Aard relance		U-herstel				

Deze analyse gaat uit van een *aanzienlijk trager verlopend herstel* (+6,4% in 2021 en +2,3% in 2022). Dit ontwikkelingspad lijkt in overeenstemming te zijn met aanvullende informatie zoals via de ERMG-nota's. Deze raming kan daarmee gesitueerd worden als een *U-herstel*: de economie herneemt over meerdere jaren. De inflatie daarnaast zou in 2020 quasi bevroren (0,6%) en in 2021 1,1% bedragen. Vanaf 2022 zou de inflatie quasi stabiel blijven rond de 1,8%.

Begrotingsresultaten

48. In de SERV-raming gebaseerd op dit scenario zou bij ongewijzigd beleid in 2020 het begrotingstekort (na onderbenutting en ESR-correcties) uitkomen op € -6,7 mld (-15,7% van de ontvangsten): zie Tabel 17. In 2021 zou dit begrotingsresultaat uitkomen op € -3,6 mld, om in de volgende jaren stelselmatig maar slechts geleidelijk met jaarlijks ongeveer € 0,3 mld verder te dalen. In 2024 bedraagt het begrotingstekort bij ongewijzigd beleid nog steeds € -2,6 mld (-5,4% van de ontvangsten).

Deze cijfers verduidelijken opnieuw dat gegeven de parameters in dit scenario een *begroting in evenwicht bij ongewijzigd beleid* tijdens deze legislatuur *onhaalbaar* is.

Tabel 17: Vlaamse overheid, SERV-raming vertrekkende van scenario Lente-vooruitzichten van juni 2020 aangevuld met beschikbare gegevens tot juni 2020, raming belangrijkste begrotingsresultaten, in € dz en in % van ontvangsten

	2019	2020aangep	2021	2022	2023	2024
Ontvangsten	45.130.454	42.778.966	43.551.514	45.081.361	46.225.993	47.349.528
Uitgaven	46.490.131	50.709.523	48.376.944	49.225.354	50.246.748	51.097.624
Saldo incl rente-uitgaven voor onderbenutting en ESR-correcties	-1.359.677	-7.930.557	-4.825.430	-4.143.993	-4.020.755	-3.748.096
Saldo na onderbenutting en ESR-correcties	81.252	-6.731.506	-3.585.365	-3.119.789	-2.883.240	-2.571.451
Saldo na onderbenutting en ESR-correcties, in % van ontvangsten	0,18%	-15,74%	-8,23%	-6,92%	-6,24%	-5,43%
Saldo na onderbenutting en ESR-correcties, na verwijdering impact regeerakkoord	81.252	-6.742.198	-3.482.042	-3.112.138	-2.658.749	-2.250.428

Tabel 18: Vlaamse overheid, SERV-raming vertrekkende van scenario Lente-vooruitzichten (NBB) van juni 2020 aangevuld met beschikbare gegevens tot juni 2020, raming evolutie schuld, in € dz en in % van ontvangsten en bbp

	2019	2020aangep	2021	2022	2023	2024
Som Vlaamse schuld	24.265.727	30.997.233	34.582.877	37.702.888	40.586.261	43.157.686
Som Vlaamse schuld conform Vlaamse schuldnormering	19.250.303	26.267.604	30.122.743	33.496.878	36.619.883	39.417.275
Som Vlaamse schuld conform Vlaamse schuldnormering, in % van ontvangsten	42,7%	61,4%	69,2%	74,3%	79,2%	83,2%
Som Vlaamse schuld, in % van bbp	5,13%	7,16%	7,42%	7,77%	8,11%	8,36%
Som Vlaamse schuld conform Vlaamse schuldnormering, in % van bbp	4,07%	6,07%	6,47%	6,90%	7,32%	7,63%

Schuldevolutie

49. De Vlaamse geconsolideerde schuld groeit bij ongewijzigd beleid aan van € 19,3 mld in 2019 tot € 26,3 mld in 2021. Zie Tabel 18. Ook in dit scenario wordt *de doelstelling om de Vlaamse schuld onder 65% van de lopende ontvangsten te houden na 2020 niet meer gehaald*.

Er valt bovendien *geen kantelpunt* op te tekenen in de evolutie van de schuld tijdens deze legislatuur. De *schuld blijft* bij ongewijzigd beleid *sneller aangroeien dan de eigen ontvangsten* en de economie. In 2024 zou de verhouding van de Vlaamse geconsolideerde schuld (€ 39,4 mld) *83,2% van de ontvangsten* bedragen, bijna een verdubbeling ten opzichte van 2019.

2.3 Coronacrisis en blijvende schade aan de Vlaamse overheidsfinanciën

2.3.1 Rode draden doorheen de macro-economische simulaties

50. We overlopen de rode draden doorheen de budgettaire consequenties van de vier SERV-ramingen voor de Vlaamse overheidsfinanciën gebaseerd op vier recente macro-economische scenario's. Tabel 19 geeft een overzicht van het ESR-begrotingssaldo. Figuur 1 op pagina 27 geeft een visualisering. In deze figuur wordt het begrotingssaldo in de meerjarenraming 2019-2024 (donkerblauwe stippellijn) als vergelijkingspunt genomen om de evolutie van het saldo tegen het einde van de legislatuur te verduidelijken.

Tabel 19: Vlaamse overheid, SERV-ramingen ESR-begrotingssaldo vertrekkende van vier recente macro-economische scenario's aangevuld met beschikbare gegevens tot juni 2020, in € dz

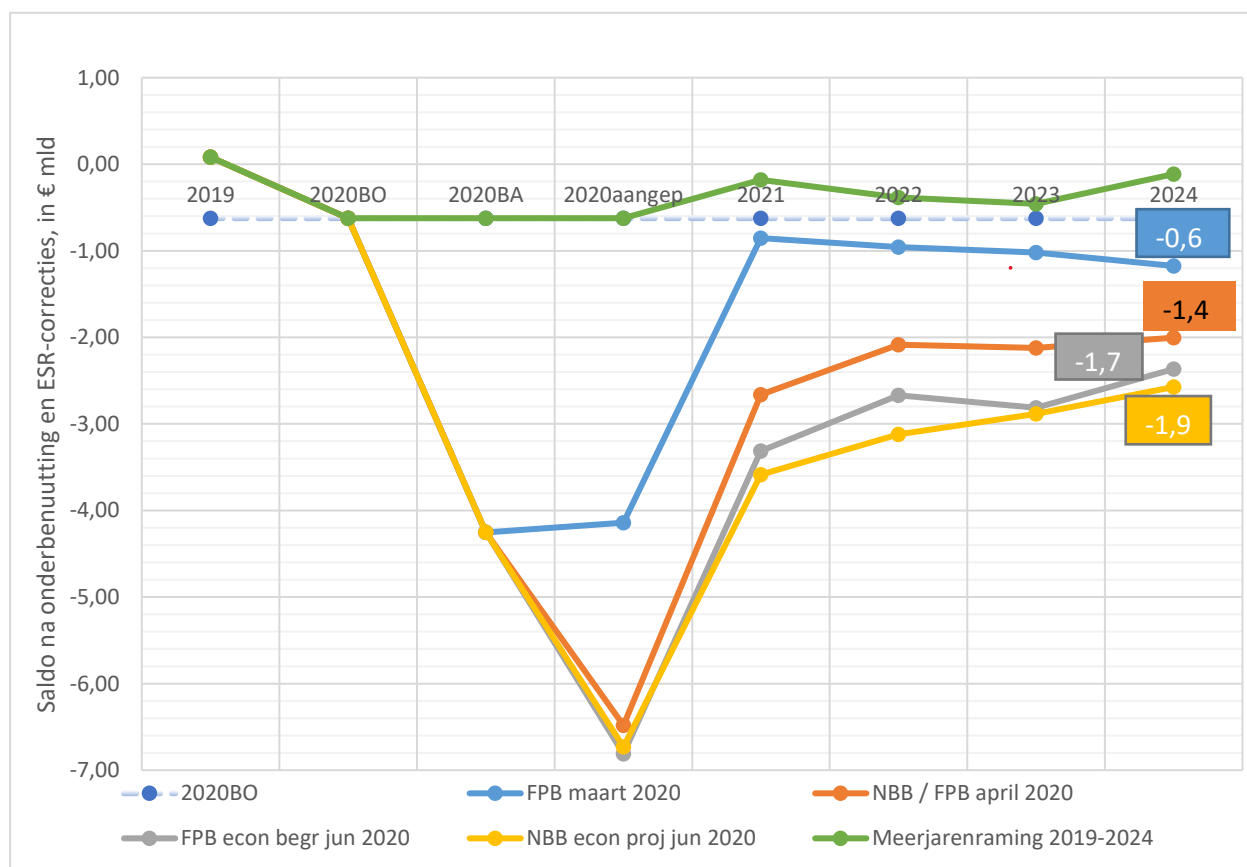
	2019	2020aangep	2021	2022	2023	2024
Scenario Planbureau van maart 2020	81.252	-4.142.733	-854.500	-956.994	-1.021.390	-1.175.277
Scenario Planbureau/NBB van april 2020	81.252	-6.482.312	-2.661.655	-2.085.945	-2.122.119	-2.002.568
Economische Begroting (Planbureau) van juni 2020	81.252	-6.811.683	-3.314.178	-2.668.716	-2.811.859	-2.367.864
NBB-lentevooruitzichten 2020 van juni 2020	81.252	-6.731.506	-3.585.365	-3.119.789	-2.883.240	-2.571.451

Er mag niet het oog verloren worden dat het om ramingen bij ongewijzigd beleid gaat op basis van de beschikbare informatie tot en met juni 2020, zodat risico's op significante afwijkingen in de komende jaren mogelijk zijn. Bovendien benadrukken de bronnen van alle gehanteerde prognoses de zeer grote onzekerheid over de toekomstige evoluties.

51. Vandaag blijkt dat de SERV-raming uitgaande van het eerste scenario na uitbraak van de coronacrisis (Federaal Planbureau, 2020a) leidt tot onrealistische groeicijfers voor de relanceperiode. De raming dient dan ook voornamelijk als een budgettair vergelijkingskader voor de SERV-ramingen gebaseerd op de andere scenario's begrepen te worden.

In de SERV-raming gebaseerd op het tweede scenario (gezamenlijke raming Planbureau / NBB van april 2020; Nationale Bank van België, 2020a) ontstaat in 2020 een initieel begrotingstekort van € -6,5 mld. In dit resultaat komt de veel diepere recessie dan in de eerste raming tot uiting. Tegen 2022 stabiliseert het tekort volgens dit scenario zich naar € -2,1 mld. In 2024 komt het begrotingssaldo € -1,4 mld lager uit dan het saldo voorzien in de initiële begroting 2020.

In de SERV-raming gebaseerd op het derde scenario (Economische Begroting van juni 2020; Federaal Planbureau, 2020b) wordt een donkerrood begrotingstekort van € -6,8 mld in 2020 bekomen, dat daalt naar een tekort van € -3,3 mld in 2021 en € -2,7 mld in 2022. Het verschil tussen de SERV-ramingen en de oorspronkelijke raming van het Planbureau voor de Vlaamse overheidsfinanciën wordt in de volgende sectie toegelicht.



Figuur 1: Vlaamse overheid, SERV-ramingen gebaseerd op recente macro-economische scenario's aangevuld met beschikbare gegevens tot juni 2020 evenals Meerjarenraming 2019-2024, ESR-begrotingssaldo⁶, in € mld

Tegen het einde van de legislatuur zou het begrotingssaldo € -1,7 mld lager liggen dan het saldo geraamd in de initiële begroting 2020. Het bereiken van een begrotingsevenwicht is voor de Vlaamse overheid met andere woorden bij ongewijzigd beleid onhaalbaar, zelfs al zou het relancebeleid leiden tot snellere en/of meer positieve resultaten.

⁶ Steeds inclusief de uitgaven voor de Oosterweelverbinding.

De SERV-raming gebaseerd op het laatste scenario (NBB Lentevooruitzichten van juni 2020; Nationale Bank van België, 2020b) wordt gekenmerkt door een iets kleiner begrotingstekort in 2020 (€ -6,7 mld), aangezien de recessie in 2020 als iets minder diep wordt geraamd. In 2021 wordt het tekort evenwel groter dan in het vorige scenario, door het tragere relancetraject. Het begrotingstekort daalt tot € -3,1 mld in 2022, waarna het jaarlijks met ongeveer € -0,3 mld verder daalt. In 2024 bedraagt het begrotingstekort € -2,6 mld, of € -1,9 mld lager dan het tekort geraamd in de initiële begroting 2020.

Belangrijkste determinant: duur van de relance

52. De vergelijking van de laatste twee scenario's toont aan dat de *snelheid (of beter: traagheid) van het herstel, en niet zo zeer de grootte van de initiële schok*, dé cruciale variabele is om de evolutie het begrotingstekort te begrijpen.

In de Lentevooruitzichten van de Nationale Bank van België (2020b) is de schok initieel kleiner, maar het herstel verloopt trager dan volgens de parameters van de Economische Begroting van juni van het Federaal Planbureau (2020a). Vanaf 2021 resulteert het NBB-scenario in een minder gunstig begrotingstekort dan het scenario volgens de Economische Begroting. Of omgekeerd geformuleerd: een diepere schok in 2020 zoals in de parameters van de Economische Begroting leidt niet tot een groter begrotingstekort in de daarop volgende jaren.

SERV-raming negatiever dan andere ramingen?

53. Geconstateerd wordt dat de SERV-ramingen over de evolutie van de Vlaamse overheidsfinanciën in dit advies⁷ lager zouden uitkomen dan het Vlaamse aandeel in het globale overheidstekort gedocumenteerd in andere recente analyses. De verschillen lijken op het eerste zicht groot: het Federaal Planbureau (2020b) bijvoorbeeld komt voor de Vlaamse overheidsfinanciën uit op een tekort van € -5,7 mld in 2020, € -1,9 mld in 2021 en € -1,6 mld in 2022. De SERV-ramingen daarentegen resulteren in minder gunstige cijfers: € -6,8 mld in 2020, en respectievelijk € -3,3 mld in 2021 en € -2,7 mld in 2022. Dit betekent dat vanaf 2020 telkens ongeveer een verschil van iets meer dan € 1 mld tussen beide ramingen ontstaat.

54. De belangrijkste verklaringen voor deze verschillen zijn de volgende.

Vooreerst gaan de SERV-ramingen uit van *aanzienlijk hogere bijkomende corona-uitgaven in de nabije toekomst*: in 2020 en 2021 worden de uitgaven telkens met € 0,5 mld verhoogd bovenop hetgeen vandaag gedocumenteerd is. De verschillen met de berekening in de Economische Begroting van juni bijvoorbeeld komen neer op € +0,3 mld in 2020 en € +0,5 mld in 2021, dus samen € 0,8 mld vanaf 2021.

De *argumentatie voor deze hogere corona-uitgaven* in de SERV-raming is: er wordt aangenomen dat het coronabeleid de komende maanden niet stilvalt, wat meer dan vermoedelijk nieuwe en/of aangepaste maatregelen met zich zal meebrengen, ook al kennen we vandaag die maatregelen niet noch hun budgettaire impact. Bovendien zijn verschillende bestaande maatregelen vandaag reeds verlengd zonder dat de bijkomende budgettaire kost in kaart gebracht is. Deze aanvullende corona-uitgaven in de SERV-ramingen zijn uiteraard een globale inschatting, die in de loop van de komende maanden verder dient gepreciseerd te worden.

⁷ Zie ook de methodologische bijlage voor meer details over de berekeningen in de SERV-ramingen (vanaf pagina 40).

55. De belangrijkste factor voor de verschillen is echter een *meer negatieve inschatting van de impact van het relancetraject in de komende jaren*: de weggevallen activiteit door een tragere relance lijkt in de SERV-berekeningen een grotere betekenis (als dempend effect op economische relance) dan in andere ramingen te hebben.

Het SERV-model vertrekt voor de gewestbelastingen bijvoorbeeld van volgende berekeningswijze: [weggevallen ontvangst in 2020 in % van totale maandontvangst per gewestbelasting in 2019 * aantal maanden per semester (aparte berekening in voorjaar en najaar 2020 tot 2022) waarin ontvangst wegvalt]. De effecten bij een aantal gewestbelastingen (zoals de kilometerheffing) in 2021 en volgende jaren zijn in de SERV-visie nog significant. We veronderstellen dus dat de economische activiteit ook in de volgende jaren nog niet volledig herneemt zodat deze gewestbelastingen nog een aanzienlijk deel van hun normale niveau verwijderd blijven. Dit slaat niet alleen op de meest evidente bedrijfstakken met corona-impact, zoals de luchtvaart, de horeca of de evenementensector, maar ook op bedrijfstakken met een sterke internationale verwevenheid, zoals de industrie. We veronderstellen dus dat de Vlaamse economie (en de Vlaamse overheidsfinanciën) door de verminderde internationale economische activiteit ook na 2021 hinder zal blijven ondervinden van de coronacrisis, met een minder succesvolle economische relance als resultaat.

56. Uiteraard verhogen beide voorgaande assumpties zowel de *schuld als de rente-uitgaven* in de volgende jaren: een initieel verschil wordt in de volgende jaren daarmee groter.

Tenslotte zet bij de *BFW-ontvangsten een lagere startwaarde* (door een grotere put in 2020) zich uitdrukkelijk in de volgende jaren⁸ door: de berekening van deze ontvangsten in jaar Y is bijna zonder uitzondering terug te brengen tot varianten op de formule [ontvangst jaar Y-1 * [1 + (deel van) groeivoet bbp en/ inflatie], soms aangevuld met andere elementen (aantal 80-plussers, aantal min 18-jarigen...). Een lagere startwaarde door de coronacrisis leidt bij identieke groeivoorzichten dus tot netto lagere ontvangsten in de daaropvolgende jaren.

2.3.2 Blijvende economische schade en budgettaire consequenties

57. Volgens de ramingen van de Economische Begroting van juni van het Federaal Planbureau (2020b) zou de economische productie bij de start van 2023 terug op het niveau van einde 2019 liggen. In het scenario van de Nationale Bank van België (2020b) in de Economische Vooruitzichten van juni zou een volledig herstel pas plaatsvinden in oktober 2023. De SERV is in de twee laatste varianten van zijn ramingen dus iets pessimistischer dan deze ramingen, zoals hoger verduidelijkt.

Maar de gemeenschappelijke elementen zijn steeds: er wordt uitgegaan van een *blijvend verlies aan economische productie na de coronacrisis* door een *verlies aan fysiek en menselijk kapitaal*. De herstelfase leidt dus niet tot overheidsfinanciën die op korte termijn terug het niveau bereiken van de (nominale) cijfers geraamd voor de coronacrisis. Essentiële elementen van dit blijvende verlies zijn bijkomende *faillissementen* (voornamelijk in zwaar getroffen bedrijfstakken zoals de luchtvaart, het toerisme, de horeca en de evenementensector, uiteraard inclusief ondersteunende toelevering), het sterk terugvallen van *bedrijfsinvesteringen*, en het verlies aan *internationale afzetmarkten*. Daarnaast wordt verwacht dat een deel van de tijdelijke werkloosheid zich zal vertalen in *langdurige werkloosheid*.

⁸ Een groei van 1% bij een startwaarde van 100 resulteert in een nieuw totaal van 101 (+1,0). Een identieke groei bij een startwaarde van 90 resulteert in een nieuw totaal van 90,9 (+0,9).

Een raming van de *permanente schade* aan de Vlaamse overheidsfinanciën dient rekening te houden met de *gehanteerde macro-economische ramingen* (bbp en inflatie), maar vooral met de *diepte van de recessie* en de *duur van de herstelperiode*, en uiteraard met de *hypothese van ongewijzigd beleid*.

58. Het Federaal Planbureau (2020b) raamt in zijn Economische begroting van juni 2020 dat voor de som van alle overheden in België tegen 2025 een tekort van € 26 mld (ongeveer 5% van het bbp) bij ongewijzigd beleid zal blijven bestaan, wat ongeveer 10% van het totale overheidsbeslag in België vertegenwoordigt. Daarbij mag niet uit het oog verloren worden dat het tekort voor de gezamenlijke Belgische overheid in het laatste federale monitoringrapport voor de corona-uitbraak (februari 2020) reeds op bijna 3% bbp geraamd werd. Het leeuwendeel van deze impact (zowel pre- als post-corona) is op het federale niveau te situeren, maar ook voor de gewesten en gemeenschappen inclusief Vlaanderen is de negatieve impact zeer groot.

In de laatste drie SERV-ramingen stabiliseert het Vlaamse begrotingsresultaat zich globaal vanaf 2022. In de volgende jaren wordt het resultaat langs uitgavenzijde in essentie beïnvloed door bijkomende uitgaven reeds opgenomen in de pre-corona meerjarenraming (zoals snel groeiende uitgaven voor Oosterweel), uitgaven zoals vastgelegd in het regeerakkoord, en door groeiende rente-uitgaven door stijgende schuld. Langs ontvangstenzijde beïnvloeden de diepte van de negatieve schok in 2020 en de snelheid (traagheid) van de relance het resultaat.

We hanteren in dit advies het begrip *blijvende schade* in de periode 2022-2024 als een proxy van het niveau waarop geraamd wordt dat het Vlaamse begrotingssaldo zich bij ongewijzigd beleid zou stabiliseren na de coronacrisis (verschil tussen ontvangsten en uitgaven blijft bij ongewijzigd beleid van dezelfde grootteorde).

2.3.3 Geen structureel begrotingssaldo

59. In de *structurele benadering van een begroting* wordt het nominale begrotingssaldo gecorrigeerd voor de *economische conjunctuur* evenals voor *eenmalige uitgaven en ontvangsten*. De eenmalige impact van de coronacrisis op de uitgaven en ontvangsten is in principe in kaart te brengen. In dit advies maken we deze overgang van nominaal naar structureel⁹ echter niet, aangezien de conjunctuurcorrectie niet kan opgemaakt worden.

Een dergelijke conjuncturele correctie vergt een *inschatting van het productiepotentieel van het bbp*, en deze variabele werd niet opgenomen in de recente *Economische Begroting van juni* van het Federaal Planbureau (2020b). Het is op dit moment immers zeer moeilijk om een inschatting te maken van de mate waarin de coronacrisis het productiepotentieel van de Belgische economie permanent heeft aangetast.

60. Wel is duidelijk dat er door de coronacrisis een aanzienlijk structureel verlies van het potentiële bbp zal zijn: zie Tabel 20 op basis van de laatste Economische Begroting (Federaal Planbureau, 2020b). We nemen daarvoor de laatst beschikbare output gap (gepubliceerd in maart 2020 door het Federaal Planbureau (2020a), in de update van de Economische begroting van februari 2020) en vullen deze aan met de verslechtering van het bbp geregistreerd in de prognoses van juni 2020 (Federaal Planbureau, 2020b).

⁹ Het Europese begrotingskader voorziet in principe de omgekeerde beweging, namelijk van structureel naar nominaal. We volgen de formele logica in deze duiding niet aangezien er geen structurele begrotingsresultaat kan opgemaakt worden.

Een output gap wordt in de publicatie van juni niet gegeven, maar die voorlopig niet te ramen variabele verschilt ongetwijfeld zeer van deze opgemaakt in maart 2020 (=pre-coronaraming). Dit wordt duidelijk uit het enorme verschil in bbp-ramingen dat in de afgelopen maanden ontstaan is.

Tabel 20: Planbureau, output gap zoals berekend in maart 2020 en verlies aan bbp in juni 2020 ten opzichte van de vooruitzichten van maart, in % bbp

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Output gap (maart)	0,50	-0,50	-0,40	-0,20	-0,10	-0,10	-0,10
Verlies aan bbp ten opzichte van de vooruitzichten in maart		-10,90	-4,90	-3,10	-3,10	-2,90	-2,90
Som maart en juni	0,50	-11,40	-5,30	-3,30	-3,20	-3,00	-3,00

De lezer mag de onderste rij van Tabel 20 niet begrijpen als een 'impliciete' raming van de output gap in juni. Het verlies aan bbp (2^{de} rij) wordt bekomen door het effectief bbp van maart te beschouwen als potentiële output: $(\text{bbp}[\text{juni}] - \text{bbp}[\text{maart}]) / \text{bbp}[\text{maart}]$. Dit verduidelijkt enkel de herziening van de begrotingscijfers in juni tegenover maart, en is dus geen raming van een geactualiseerde output gap.

2.4 Evolutie van de Vlaamse schuld

2.4.1 Overzicht schuld in de begroting 2020BA

61. Er wordt bij de begroting 2020BA een *toename van de geconsolideerde schuld* met € 5,4 mld geraamd: daarin is de provisie van € 2,5 mld opgenomen zoals beslist door de Vlaamse Regering (de uitbreiding van deze provisie met € 250 mln in juni is daarin nog niet opgenomen). Bij de initiële begroting 2020 ging het slechts om een toename met € 1,8 mld (€ -3,6 mld). De Vlaamse geconsolideerde schuld bedroeg einde 2019 € 24,3 mld, en evolueert daarmee einde 2020 (conform de begroting 2020BA) naar € 29,7 mld. Zie Tabel 21 voor een overzicht van de verschillende componenten van de Vlaamse schuld.

Tabel 21: Vlaamse overheid, begroting 2020BA, evolutie geconsolideerde schuld, in € dz (bron: Algemene Toelichting bij de begroting 2020BA)

	2019	2020BO	2020BA	2020BA - 2020BO	2020BA - 2019
Directe schuld	6.802.259				
Sociale huisvesting	8.729.070				
PPS	748.920				
VIPA alternatieve financiering	1.478.691				
Overige schuld instellingen	1.491.363				
ESR-impact ministeries		432.888	4.152.116	3.719.228	
ESR-impact niet-CFO-leden (instellingen met eigen financieel beheer)		93.700	2.212	-91.488	
Bijkomende ESR-schuld 2020		526.588	4.154.328	3.627.740	
Non-ESR-impact (ESR 8 en 9)		1.297.131	1.261.210	-35.921	
Bijkomende schuld 2020		1.823.719	5.415.538	3.591.819	

Geconsolideerde bruto schuld	19.250.303	21.074.022	24.665.841		5.415.538
Opcentiemen, afrekening correctie autonomiefactor	915.964				
Geconsolideerde bruto schuld incl autonomiefactor	20.166.267	21.989.986	25.581.805		5.415.538
Ziekenhuisfinanciering (ex-fed)	4.099.460				
Geconsolideerde bruto schuld incl ziekenhuisinfrastructuur en autono- miefactor	24.265.727	26.089.446	29.681.265		5.415.538

62. De *Vlaamse schuldnormering*, opgemaakt door de vorige Vlaamse Regering, vereist dat de geconsolideerde schuld (= na correctie voor de overgenomen schuld voor ziekenhuisinfrastructuur) beneden 65% van de lopende ontvangsten blijft, en een gunstige rating bij het aangestelde kredietwaarderingsbureau (Moody's) evenals een netto-actiefpositie (som financiële en niet-financiële activa > passiva) behoudt.

De verhouding van deze schuld (exclusief ziekenhuisinfrastructuur = € 25,6 mld) ten opzichte van de geconsolideerde ontvangsten (€ 44,8 mld) bedraagt in de begroting 2020BA 57,8%. In vergelijking met de ratio bij begroting 2020BO (51%) is de marge om tegenvallers op te vangen (<65%) daarmee aanzienlijk kleiner geworden.

De aangepaste begroting BA2020 houdt echter slechts in beperkte mate rekening met de impact van de coronacrisis, gezien de BFW-dotaties gebaseerd zijn op parameters in de ondertussen gedateerde Economische Begroting van februari 2020.

De volgende sectie geeft een overzicht van de evoluties van de Vlaamse schuld onder de verschillende scenario's uitgewerkt in dit advies.

2.4.2 Schuldevolutie in macro-economische scenario's

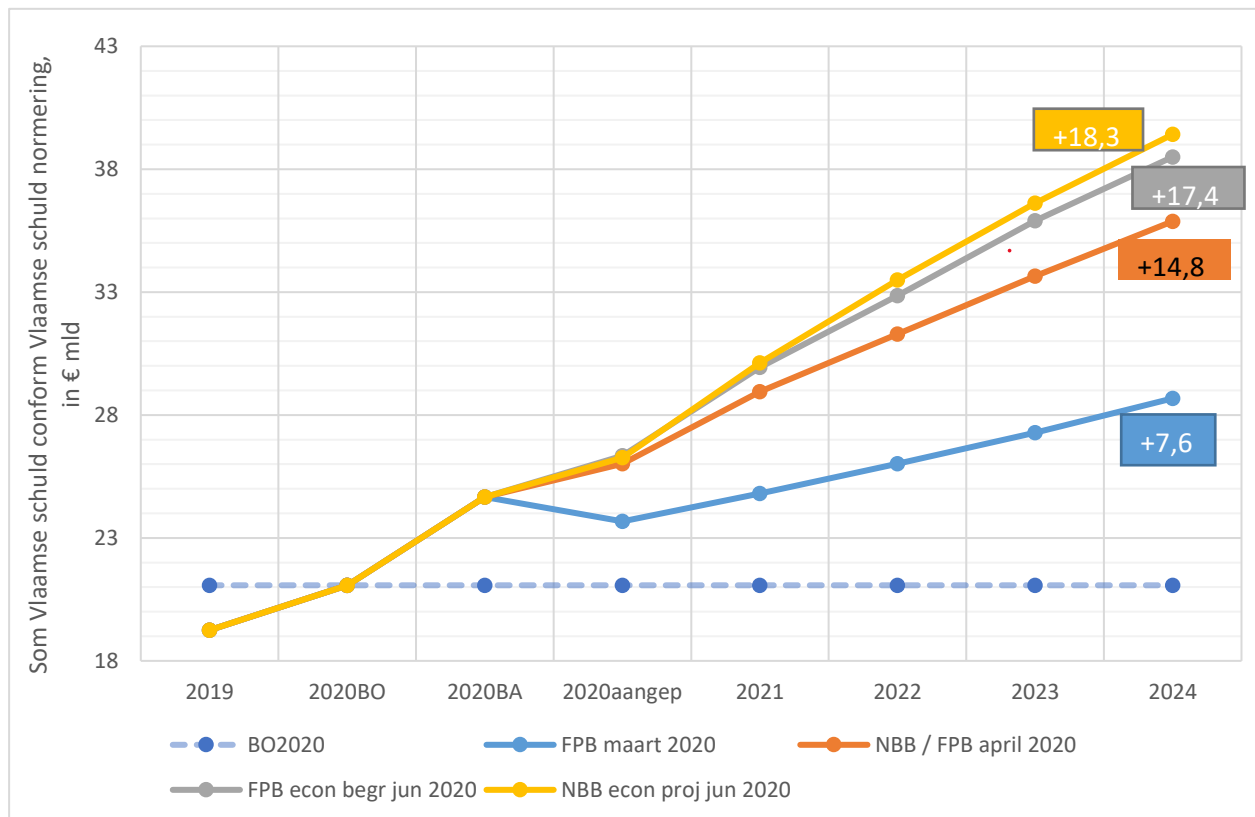
63. Tabel 22 vat de ramingen van de schuldevolutie, zoals die kunnen afgeleid worden uit de hoger besproken scenario's, samen. In Figuur 2 wordt het geheel gevisualiseerd, en wordt de schuld geraamd in de initiële begroting 2020 (donkerblauwe stippellijn) als vergelijkingspunt genomen om de geraamde evolutie tot het einde van de legislatuur te verduidelijken.

Tabel 22: Vlaamse overheid, scenario's aangevuld met beschikbare gegevens tot juni 2020, Som Vlaamse schuld conform Vlaamse schuldnormering, in dz en som Vlaamse schuld conform Vlaamse schuldnormering, in % van ontvangsten

	2019	2020aangep	2021	2022	2023	2024
Scenario Planbureau van maart 2020	19.250.303	23.678.831	24.803.157	26.014.584	27.275.812	28.677.012
	42,70%	52,30%	53,70%	55,20%	56,70%	58,20%
Scenario Planbureau/NBB van april 2020	19.250.303	26.018.409	28.949.844	31.290.150	33.652.051	35.880.555
	42,70%	60,50%	65,10%	68,00%	71,50%	74,40%
Economische Begroting (Planbureau) van juni 2020	19.250.303	26.347.780	29.931.731	32.854.795	35.906.424	38.500.227
	42,70%	61,70%	68,30%	71,90%	76,50%	80,10%

NBB-lentevooruitzichten 2020 van juni 2020	19.250.303	26.267.604	30.122.743	33.496.878	36.619.883	39.417.275
	42,70%	61,40%	69,20%	74,30%	79,20%	83,20%

In de raming gebaseerd op het eerste scenario (Planbureau van maart 2020) *groeit de geconsolideerde schuld voornamelijk in crisisjaar 2020 sterk aan* (€ +4,4 mld), waarna de jaarlijkse gemiddelde toename van de netto-schuld tussen 2021-2024 in absolute termen rond de € 1,2 mld ligt. Einde 2024 is er bij ongewijzigd beleid voor € 7,6 mld aan schuld bijgekomen ten opzichte van de initiële begroting 2020. Er wordt verondersteld dat de Vlaamse ontvangsten in deze periode relatief weinig beïnvloed worden door de coronacrisis, ook niet in 2020. Er wordt immers uitgegaan van een zeer korte recessie in de eerste helft van 2020, gevolgd door een ongeveer gelijkaardig herstel in de tweede helft van 2020. Doorheen de legislatuur zou de Vlaamse schuldnormering ruimschoots gehaald worden, al neemt de verhouding van de schuld tot de ontvangsten jaarlijks in beperkte mate toe (tot 58,2% in 2024).



Figuur 2: Vlaamse overheid, SERV-ramingen gebaseerd op recente macro-economische scenario's¹⁰ aangevuld met beschikbare gegevens tot juni 2020, som Vlaamse schuld conform Vlaamse schuldnormering, in € mld

¹⁰ De opmaak van de aangepaste begroting 2020 dateert van na het eerste scenario van het Planbureau. Deze laatste gaat dus nog niet uit van bijkomende uitgaven voor de coronacrisis door de Vlaamse Regering, in het bijzonder de oorspronkelijke provisie van € 2,5 mld voorzien in deze begroting (voor de uitbreiding met € 250 mln in juni).

In de raming gebaseerd op het tweede scenario (NBB/Planbureau van april 2020) wordt gekenmerkt door een sterke stijging van de schuld in 2020, waardoor de verhouding van de schuld tot de lopende ontvangsten aangroeit tot 60,5%. Het begrotingstekort in 2020 loopt immers sterk op en wordt verondersteld zich integraal in bijkomende schuld te vertalen. In de verdere legislatuur wordt de Vlaamse schuldnormering niet meer gehaald, door de combinatie van aanzienlijke begrotingstekorten en in 2020 en 2021 sterk gedaalde ontvangsten. Ondanks het snelle economische herstel blijft de schuld sneller aangroeien dan de ontvangsten, al vertraagt de verdere aangroei wel (tot 74,4% in 2024). Tegen het einde van de legislatuur zou de schuld € 14,8 mld hoger liggen dan de geraamde schuld in de initiële begroting 2020 (zie Figuur 2).

In de raming gebaseerd op het derde scenario (Economische Begroting van juni 2020) zou de schuld tegen het einde van de legislatuur in absolute termen bijna verdubbelen tegenover de schuld in 2019 (tot € 38,5 mld). Vanaf 2021 ligt de verhouding van de schuld tot de ontvangsten boven de drempel van de Vlaamse schuldnormering. Ook in de volgende jaren blijft de verhouding van de schuld tot de ontvangsten *verder stijgen* (met gemiddeld 3,9 procentpunten per jaar in de periode 2022-2024).

In de raming gebaseerd op het laatste scenario (NBB-lentevooruitzichten van juni 2020) stijgt de schuld aanvankelijk iets minder sterk dan in de raming gebaseerd op het derde scenario. Door een tragere relance groeit de schuld in absolute termen (en in verhouding tot de ontvangsten) echter wel *sneller aan* in vergelijking met het vorige scenario. In 2024 bedraagt de schuld € 39,4 mld, of 83,2% van de ontvangsten.

64. Het voorgaande impliceert dat de Vlaamse schuldnormering enkel in 2020 gehaald wordt. In elk scenario (op het eerste na) zal de schuld vanaf 2021 boven 65% van de ontvangsten uitkomen, en soms ver daarboven. Daarmee zal de Vlaamse schuldevolutie *niet meer in overeenstemming zijn met de vereisten van de Vlaamse schuldnormering* zoals gedefinieerd door de Vlaamse Regering.

Niet enkel de *stijging van de schuld op zich (teller) maar eveneens de aanzienlijk verlaagde ontvangsten (noemer) verklaren de evolutie van deze ratio*. Opnieuw wordt bevestigd: de *snelheid en de volledigheid van de relance*, en niet zozeer de aangroei van de schuld tijdens de crisisperiode, *zijn de belangrijkste parameters die de schuldevolutie bepalen*.

2.5 European Semester: geen begrotingstraject in 2020, business as usual in 2021?

Impact van tijdelijke opschorting Europees begrotingskader

65. De Europese Commissie (2020a) heeft in verschillende mededelingen van einde maart en begin april 2020 verduidelijkt dat de *budgettaire flexibiliteitsclausules voorzien in het Stabiliteits- en Groeipact* geactiveerd worden, waaronder voor het eerst de zogenaamde "general escape clause" (verder in dit advies omschreven als de ontspanningsclausule). Het Stabiliteits- en Groeipact legt de begrotingsregels voor de EU-landen, en in het bijzonder voor de Eurozonelanden, vast.

Hoewel er door deze opschorting in 2020 geen kwantitatieve toetsing (begrotingstraject) dient opgemaakt te worden, benadrukt de Commissie dat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën moet gevrijwaard blijven en dat een structurele ontsporing dient vermeden te worden ('mindfull to the preservation of fiscal sustainability'), zowel vandaag als in de komende jaren.

66. Op 20 mei 2020 publiceerde de Europese Commissie (2020b) haar ontwerpaanbevelingen in het kader van het Europees semester, als antwoord op het Belgische Stabiliteitsprogramma 2020-2023. De Europese Commissie oordeelde dat België niet voldoet aan het tekortcriterium voor 2020 noch aan het schuld criterium voor 2019, wat onder normale omstandigheden zou resulteren in een aanbeveling om de buitengewone tekortprocedure op te starten¹¹.

De uitbraak van COVID-19 heeft echter een buitengewone macro-economische en budgettaire impact, waardoor een geloofwaardig begrotingstraject opzetten moeilijk (en zeer onzeker) is. De aanbevelingen van de Commissie beperken zich tot het nemen van onmiddellijke maatregelen om de sociaaleconomische gevolgen van de pandemie aan te pakken en te verzachten, en op maatregelen om de economische activiteit op een veilige manier terug op gang te brengen. Voor geen enkel land wordt de buitengewone tekortenprocedure opgestart.

Europese begrotingskader niet in overeenstemming met corona-omstandigheden

67. In februari 2020 (pre-corona) heeft de Europese Commissie (2020c) een debat over het *economisch beleid* (economic governance) van de EU-zone geopend, onder andere om beleidsmatig en maatschappelijk ruimte te creëren voor het *aanpassen van de complexe regels voor de begrotingen van de lidstaten in het SGP*. Op dinsdag 7 juli heeft Europees Commissaris Paolo Gentiloni aangekondigd dat het consultatieproces over de begrotingsregels, dat eerst tot augustus 2020 zou lopen, verlengd wordt tot begin 2021.

De European Fiscal Board (2019), bestaande uit onafhankelijke economen, heeft verschillende rapporten gepubliceerd over het functioneren van de bestaande regels. De conclusie is dat deze voor *verbetering en vooral vereenvoudiging* vatbaar zijn. Het hervormingsproces dat uit het consultatieproces zou volgen werd door de coronacrisis on hold gezet, maar nu de economische activiteit herneemt zal het debat over de begrotingsregels in de EU onder het Duitse voorzitterschap (2^{de} semester van 2020) mogelijks heropend worden.

68. De *gevolgen van de crisis mogen immers niet onderschat* worden, zoals reeds eerder in dit advies verduidelijkt is. Elke EU-lidstaat zal dit jaar *enorme budgettaire tekorten* en een (*veel*) *grotere overheidsschuld dan voorheen* hebben. En landen met een reeds hoge schuldenlast, zoals België, hebben (*veel*) *minder ruimte voor een relancebeleid* dan landen met een budgettair gunstiger uitgangspositie, wat zichtbaar is in de omvang van de tot nu toe genomen maatregelen.

Niemand betwist dat in de acute fase alle nuttige maatregelen, nodig om de crisis te bestrijden en de economie en maatschappij terug op de rails te krijgen, moeten doorgevoerd worden. De focus dient in deze fase te liggen op het *veilig, snel en efficiënt heropstarten van de economie en de gehele samenleving*, en niet op het budgettaire evenwicht op korte termijn. Dat is hetgeen in de afgelopen maanden gebeurd is, en exact hetgeen de ontsnappingsclausule van het SGP ook mogelijk maakt.

69. De Europese Commissie heeft in haar beslissingen van einde maart echter aangegeven dat de invoering van de ontsnappingsclausule *tijdelijk* zal zijn, *zonder een einddatum* te vermelden.

Dit zou kunnen betekenen dat het European Semester 2020-2021 in het najaar van 2020 terug zou opstarten. De eerste stap daarin zou zijn dat voor de gezamenlijke overheid op Belgisch

¹¹ Passage (16) stelt het volgende: "On 20 May 2020, the Commission issued a report prepared in accordance with Article 126(3) of the Treaty due to Belgium's non-compliance with the debt rule in 2019 and the planned breach of the 3% of GDP deficit threshold in 2020. Overall, the analysis suggests that the deficit and debt criteria as defined in the Treaty and in Regulation (EC) No 1467/1997 are not fulfilled" (Europese Commissie, 2020b, p. 2).

niveau voor 15 oktober 2020 een ontwerp begrotingsplan 2021 bij de Europese Commissie wordt ingediend. De Vlaamse Regering voorziet een tweede aangepaste begroting 2020, op te maken na de zomer 2020 samen met de initiële begroting 2021. In deze tweede aangepaste begroting kan meer gedetailleerd dan in de eerste rekening gehouden worden met de corona-impact.

De Europese Commissie heeft eveneens niet verduidelijkt onder welke *voorwaarden* de ontsnappingsclausule wordt gedeactiveerd. Dit lijkt *by default* te betekenen dat het *integrale functioneren van het SGP*, dus zoals voor de coronacrisis, herneemt vanaf het moment dat de ontsnappingsclausule beëindigd wordt.

Voor een de-activering van de ontsnappingsclausule moeten lidstaten in staat zijn een *structureel begrotingssaldo* te berekenen. Voor België is dit vandaag niet mogelijk, aangezien de basisgegevens voor de conjunctuurcorrectie vereist voor deze berekening (output gap en groei van het potentieel bbp) niet opgenomen zijn in de Economische Begroting van juni 2020 van het Federaal Planbureau (2020b): zie hoofdstuk 2.3.3 vanaf pagina 30 voor een verduidelijking.

70. De *huidige begrotingsregels van het SGP* lijken daarmee *niet aangepast* te zijn aan de huidige co-corona- en post-coronasituatie.

Dit geldt in het bijzonder voor het zogenaamde *schuld criterium*, dat stelt dat een land jaarlijks zijn schuld met 1/20ste van zijn schuldpositie boven 60% bbp dient af te bouwen. Het merendeel van de huidige analyses raamt de Belgische schuldpositie in 2021 rond 120% bbp: dat betekent dat België jaarlijks zijn schuldgraad moet afbouwen met 1/20ste van (120% - 60% drempel) = 60% gap tussen huidige en gewenste situatie = afbouw van de schuldgraad met 3% bbp per jaar moet realiseren. Dit komt in de komende jaren neer op een jaarlijkse schuldvermindering tussen € 13 en € 15 mld.

Dergelijke schuldvermindering kan moeilijk gecombineerd worden met een *sterk relancebeleid*, dat bijkomende middelen zal vereisen voor *nieuwe overheidsinvesteringen* evenals voor *gerichte maatregelen om de herstart van de economie en de arbeidsmarkt te ondersteunen*.

71. De Vlaamse sociale partners begrijpen dat de huidige situatie een *tijdelijke opschorting van SGP* vereist. Dit betekent echter niet dat *gelijk welke budgettaire maatregel vandaag mogelijk is*, of dat er *geen budgettaire regels en beperkingen* meer zouden gelden.

Het opnieuw toepassen van het SGP na de ontsnappingsclausule vereist dat de Europese begrotingsregels op korte termijn geëvalueerd worden, zodat de vereisten van het relancebeleid en het begrotingsbeleid op een realistische wijze op elkaar afgestemd worden. Het is van belang dat de doelstellingen van het Europese begrotingskader in de huidige corona-omstandigheden nagestreefd kunnen worden. De oorspronkelijke doelstelling van het begrotingskader – de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op korte en langere termijn – dient ook in de komende jaren de kerndoelstelling van het begrotingskader te blijven.

3 Prioriteit voor investeringen

3.1 Overheidsinvesteringen blijven cruciaal

72. (Meer) overheidsinvesteringen blijven voor de SERV cruciaal, vandaag meer dan ooit, en dat onafhankelijk van het vandaag en in de toekomst te realiseren relancetraject.

Ook in coronatijden is vereist dat de uitgaven voor overheidsinvesteringen sneller groeien dan deze voor de andere uitgaven. De prioriteit dient te gaan naar de strategische investeringen die het heropstarten van de economie en de gehele samenleving maximaal ondersteunen. Overheidsinvesteringen mogen daarbij niet te eng gedefinieerd worden. Deze omvatten de eigen overheidsinvesteringen én de kapitaaloverdrachten ter ondersteuning van investeringen door derden. Ook niet-investeringsuitgaven blijven groeien, weliswaar aan een lager groeiritme dan de investeringen, zodat ook bij de niet-investeringsuitgaven significante initiatieven voor nieuw beleid, met prioriteit voor het relancebeleid, mogelijk blijven (zie de recente SERV-adviezen en nota's over het relancebeleid).

73. De SERV¹² heeft de afgelopen jaren het belang van (goed geselecteerde en goed beheerde) overheidsinvesteringen sterk benadrukt. Ook de OESO (2015), de Europese Commissie (2014), de Europese Centrale Bank (2016, 2019) en het International Monetair Fonds (2014) hebben in recente rapporten deze conclusie onderstreept.

Dergelijke investeringen hebben een positief effect op de economische activiteit en de productiviteit, en daarmee eveneens op de tewerkstelling evenals de overheidsfinanciën (economische groei verhoogt op termijn overheidsontvangsten). Bovendien dragen deze bij tot een duurzame economische groei in een langer tijdsperspectief (versterking van de potentiële groei van het bbp).

74. In de visie van de SERV dient de keuze (prioriteit) voor specifieke overheidsinvesteringen vooral bepaald te worden door de economische en maatschappelijke uitdagingen waarmee Vlaanderen vandaag geconfronteerd wordt, en waarop specifieke overheidsinvesteringen een antwoord moeten bieden.

Kapitaalinvesteringen in infrastructuurwerken (het fietsroutenetwerk, waterwegen, missing links in het wegennet, infrastructuur voor openbaar vervoer, digitale netwerken, nutsvoorzieningen... inclusief onderhoud waar relevant) door de overheid hebben een hoge relevantie voor het versterken van het Vlaamse economische weefsel. Dergelijke infrastructuurinvesteringen - als onderdeel van het post-corona-relancebeleid – dienen op korte termijn tot concrete resultaten te leiden. Daarom vragen de sociale partners dat investeringen in voorbereiding zo snel als mogelijk effectief opgestart en gerealiseerd worden.

Investeringen in de zorginfrastructuur en in toekomstgerichte doelstellingen, zoals digitalisering en bredere investeringsuitdagingen in het kader van de klimaat- en energiedoelstellingen, hebben eveneens een hoge prioriteit. Uiteraard moeten ook deze investeringen, als onderdeel van het post-corona-relancebeleid, op korte termijn kunnen opgestart en gerealiseerd worden.

75. Het door de Europese Commissie aangekondigde Europees Herstelplan is een investeringsplan dat meer investeringen versneld mogelijk maakt en de op Europees niveau uitgewerkte Green Deal versterkt. De huidige uitdagingen voor Vlaanderen en België zijn groot, niet enkel

¹² Deze elementen komen in alle recente SERV-begrotingsadviezen en -rapporten aan bod, maar zijn het meest uitgewerkt in het Advies over de Begroting 2019 (SERV, 2018): zie www.serv.be.

door de coronacrisis maar bijvoorbeeld ook door de Brexit, zodat dit Herstelplan een belangrijke aanvulling van de investeringsmiddelen kan vormen. Het ondersteunt bovendien de Europese eenheidsmarkt (EU28 inclusief Groot-Brittannië), de bestemming van 71% van de Vlaamse export in 2019.

3.2 Recente evolutie Vlaamse investeringsuitgaven

76. In voorgaande begrotingsadviezen en -rapporten heeft de SERV steeds de investeringen (conform een meer uitgebreide definitie dan gehanteerd in de Nationale Rekeningen) geraamd. De SERV zal deze raming van de Vlaamse investeringen hernemen vanaf het rapport over de begroting 2021 (te publiceren in januari 2021).

In dit advies is alle aandacht gegaan naar de impact van de coronacrisis op de Vlaamse overheidsfinanciën in de komende jaren. Tevens mag niet uit het oog verloren worden dat de tweede aangepaste begroting 2020 (in het Vlaams Parlement in te dienen tegen oktober 2020?) meer actuele gegevens over de uitgaven, inclusief deze voor investeringen, zal bevatten.

3.3 Rapport Rekenhof over missing links: synthese

77. Het recente rapport van het *Rekenhof (2020)* over de *realisatie van missing links in de Vlaamse wegeninfrastructuur sinds 2002* illustreert de pijnpunten van het Vlaamse investeringsbeleid in grootschalige infrastructuur in de afgelopen decennia, waarvoor remedies in het SERV-begrotingsadvies 2019 uitgewerkt zijn.

Het Rekenhof onderzocht de stand van uitvoering van de 27 projecten waarmee in 2002 de Vlaamse Regering een aantal ontbrekende schakels in het hoofdwegennet tegen 2012 wilde wegwerken. Het Rekenhof stelt (in 2020) vast dat door vertragingen en blokkeringen nog maar een *beperkt aantal projecten zijn gerealiseerd*, dat de uitvoering van de resterende projecten enkel op *(zeer) lange termijn haalbaar is*, en een *zeer aanzienlijk veelvoud zal kosten* van wat initieel is geraamd.

Het Hof identificeert als belangrijkste oorzaken: een gebrek aan *duidelijke prioriteiten, onrealistische plannings en kostenramingen*, en *beheerproblemen en -fouten*.

78. De investeringskosten om de nog ontbrekende missing links in de legislatuur 2019-2024 te realiseren bedragen naar schatting van het Rekenhof € 9,1 mld. Samen met de momenteel gekende realisatiebedragen van € 1,3 mld zouden de totale investeringskosten van de missing links daarmee € 10,4 mld bedragen. Een aantal bijkomende kosten om de investeringen te realiseren dient eveneens gerekend om het totaal aan Vlaamse investeringsplannen te kennen. De geraamde en betaalde studiekosten bedragen € 427,7 mln, en de geraamde en betaalde kosten voor onteigeningen, verplaatsen van leidingen, saneringskosten en dergelijke meer bedragen in totaal € 416,2 mln.

Daarmee loopt de totale kostprijs van de missing links op tot € 11,1 mld. Die kostprijs zal in de praktijk nog bijkomend stijgen gezien het prijspeil van de ramingen voor verscheidene projecten verouderd is en voor een aantal projecten de definitieve scope nog niet vastligt.

79. Behalve de vermelde wegenprojecten voor de missing links zijn er nog andere goedgekeurde Vlaamse projecten in voorbereiding (zoals sluizen en dokken in havens, het Seine-Scheldeproject en tramprojecten).

Er dient tevens op gewezen dat de Vlaamse Regering zich in het regeerakkoord 2019-2024 engageerde tot € 1,65 mld extra investeringsbudgetten (beleidskredieten, waarvan € 100 mln in 2020). Deze zijn van toepassing op vele beleidsdomeinen: de belangrijkste zijn mobiliteit en openbare werken, de bouw van scholen, infrastructuur voor O&O en het hoger onderwijs, naast investeringen in ziekenhuizen, culturele topinfrastructuur, bovenlokale sport- en topsportinfrastructuur, informatietechnologie en onroerend erfgoed.

80. Het volume aan aangekondigde en in principe besliste overheidsinvesteringen, dat nog moet gebouwd en gerealiseerd worden, is aanzienlijk in Vlaanderen.

Een *prioritering en budgettaire planning* zijn noodzakelijk om op een efficiënte manier de *investeringen met de grootste maatschappelijke relevantie* in de komende jaren te realiseren. Deze prioritering vertaalt zich in een lange termijn investeringsagenda waarbij zekerheid van uitvoering voorop staat en die kan bijgestuurd worden indien nodig. Zo'n agenda moet ook resulteren in maximale afstemming van werken die tegelijkertijd worden uitgevoerd. Een jaarlijkse gedetailleerde rapportering over de stand van zaken inzake planning en uitvoering van investeringen is daarbij noodzakelijk.

Bijlage: methodologische toelichting bij SERV-ramingen

BFW-ontvangsten

Voor de berekening van de ontvangsten (mee) bepaald door de BFW zijn voor de periode 2021 tot 2024 zijn de berekeningswijzen verduidelijkt in Tabel 23 gehanteerd. Er zijn een aantal kleine afwijkingen met de gangbare berekeningen: voor elke BFW-ontvangst wordt onderstaand verondersteld dat de verdeling van de federale doorstortingen over de gewesten dan wel gemeenschappen identiek blijft in de loop van de legislatuur, behalve wanneer externe demografische parameters (aantal 80-plussers...) deze verdeling beïnvloeden.

Tabel 23: SERV-ramingen voor de ontvangsten vastgelegd in de BFW (buiten regionale opcentiemen), berekeningswijze

FINANCIERING VAN HET UNIVERSITAIR ONDERWIJS VOOR BUITENLANDSE STUDENTEN (ARTIKEL 62 BIJZONDERE FINANCIERINGSWET)	Universitair onderwijs dotatie t = Universitair onderwijs dotatie (t-1) * (1 + CPI in jaar t)
AANDEEL IN DE WINST VAN DE NATIONALE LOTERIJ (ARTIKEL 62BIS BIJZONDERE FINANCIERINGSWET)	Lotto t = Lotto t-1
NATIONALE PLANTENTUIN VAN BELGIE (ARTIKEL 62TER BIJZONDERE FINANCIERINGSWET) (PM)	Nationale plantentuin dotatie t = Nationale plantentuin dotatie (t-1) * (1 + CPI in jaar t) * (1 + reële bbp-groei in jaar t)
TOEGEWEEZEN GEDEELTE VAN DE BTW EN DE PB (ARTIKEL 40QUINQUIES EN 47/2 BFW)	BTW-dotatie t = BTW-dotatie (t-1) * (1 + CPI in jaar t) * (1 + 0,91 * reële bbp-groei in jaar t) * denataliteitscorrectie in jaar t tov 2015
Voorafnames op BTW	BTW-dotatie t = BTW-dotatie (t-1) * (1 + CPI in jaar t) * (1 + 0,91 * reële bbp-groei in jaar t) * denataliteitscorrectie in jaar t tov 2015
Voorafnames op PB	PB-dotatie t = PB-dotatie (t-1) * (1 + CPI in jaar t) * (1 + 0,55 * reële bbp-groei in jaar t)
DOTATIE GEZINSBIJSLAG (ARTIKEL 47/5 EN 47/6 BFW)	Dotatie gezinsbijslag t = Dotatie gezinsbijslag (t-1) * (1 + CPI in jaar t) * (1 + 0,25 * reële bbp-groei in jaar t) * (evolutie aandeel 0 tot en met 18-jarigen)
DOTATIE OUDERENZORG (ARTIKEL 47/7 BFW)	Dotatie ouderenzorg t = dotatie ouderenzorg (t-1) * (1 + CPI in jaar t) * (1 + 0,65 * reële bbp-groei in jaar t) * (aantal plus 80-jarigen in jaar t / aantal plus 80-jarigen in jaar t-1)
DOTATIE GEZONDHEIDSZORG (ARTIKEL 47/8 BFW)	Dotatie gezondheidszorg t = Dotatie gezondheidszorg (t-1) * (1 + CPI in jaar t) * (1 + 0,65 * reële bbp-groei in jaar t) * evolutie relatief aantal inwoners gemeenschap t
DOTATIE ZIEKENHUISINFRASTRUCTUUR (VANAF 2016) (ARTIKEL 47/9 BFW)	Dotatie ziekenhuisinfrastructuur t = dotatie ziekenhuisinfrastructuur (t-1) * (1 + CPI in jaar t) * (1 + 0,65 * reële bbp-groei in jaar t)
DOTATIE JUSTITIEHUIZEN (ARTIKEL 47/10 BFW)	Dotatie justitiehuisen t = dotatie justitiehuisen (t-1) * (1 + CPI in jaar t) * (1 + reële bbp-groei in jaar t)
DOTATIE INTERUNIVERSITAIRE ATTRACTIEPOLEN (VANAF 2018) (ARTIKEL 47/11 BFW)	Dotatie interuniversitaire attractiepolen t = dotatie interuniversitaire attractiepolen (t-1) * (1 + CPI in jaar t) * (1 + reële bbp-groei in jaar t)
PERSONEEL REGISTRATIE- EN ERFBELASTINGEN	Dotatie PERS_t = dotatie PERS_(t-1) * (1 + CPI in jaar t)
PERSONEEL VERKEERSGERELATEERDE BELASTINGEN	Dotatie PERS_t = dotatie PERS_(t-1) * (1 + CPI in jaar t)

TOEGEWEZEN GEDEELTE VAN DE PB (ARTIKEL 35OCTIES BFW) = middelen diverse bevoegdheden	Dotatie WFU _t = dotatie WFU _(t-1) * (1 + CPI in jaar t) * (1 + 0,55 * reële bbp-groei in jaar t)
DOTATIE WERK (ARTIKEL 35NONIES BFW)	Dotatie WFU _t = dotatie WFU _(t-1) * (1 + CPI in jaar t) * (1 + 0,55 * reële bbp-groei in jaar t)
DOTATIE FISCALE UITGAVEN (ARTIKEL 35DECIES BFW)	Dotatie WFU _t = dotatie WFU _(t-1) * (1 + CPI in jaar t) * (1 + 0,55 * reële bbp-groei in jaar t)
OVERGANGSMECHANISME GEWEST (ARTIKEL 48/1,§2 BFW)	Het overgangsbedrag blijft constant in nominale termen tussen 2015 en 2024 en wordt tussen 2025 tot en met 2034 lineair afgebouwd tot nul
PENDELDOTATIE (ARTIKEL 64QUATER BFW)	0 want vanaf 2018 als uitgave opgenomen en niet meer als minderontvangst: constante bedragen
RESPONSABILISERINGSBIJDRAGE (G&G) (ART. 65QUINQUIES, §1 BFW)	Vanaf 2021 wordt de responsabiliseringsbijdrage bepaald door een bijdragepercentage toe te passen op de weddemaassa betaald in het voorgaande kalenderjaar. Voor het begrotingsjaar 2021 is dat bijdragepercentage 30% van de RSZ-werkgeversbijdrage voor pensioenen van jaar t-1. De huidige RSZ-werkgeversbijdrage pensioenen is 8,86%, wat resulteert in een bijdragepercentage van 2,66%. Vanaf 2022 wordt het bijdragepercentage lineair opgetrokken met 10% zodat het vanaf 2028 gelijk is aan 100% van de RSZ-werkgeversbijdrage voor pensioenen. Cijfers afkomstig van meerjarenraming 2019-2024.
PERSONEEL AUTOMATISCHE ONTSPANNINGSTOESTELLEN, SPELEN EN WEDDENSCHAPPEN EN OPENINGSBELASTING	Dotatie personeel spelen t = dotatie personeel spelen (t-1) + (1 + CPI in jaar t)

Ontvangsten via regionale opcentiemen

Door de 6^{de} Staatshervorming¹³ zijn de regionale opcentiemen (= belasting op een belasting) de belangrijkste dotatie voor de gewesten. De federaal ontvangen personenbelasting wordt gereduceerd met de zogenaamde *autonomiefactor* om ruimte te maken voor de gewestelijke opcentiemen: de federale ontvangsten (als voorbeeld: € 100) worden gereduceerd met 24,957% per euro (€ 24,957) tot een nieuw totaal van € 100 - € 24,957 = € 75,043, toegewezen aan het federale niveau. De autonomiefactor is vanaf 2018 gelijk aan 24,957% en wordt in deze raming verondersteld stabiel te blijven tot het einde van deze legislatuur. Op dit aan het federale niveau toegewezen bedrag kunnen de gewesten opcentiemen heffen, waarvan het tarief vandaag gelijk is $24,957 / (100 - 24,957) = 33,257\%$. De gewesten ontvangen daarmee vandaag exact het verschil tussen de totale initiële ontvangsten via de personenbelasting en het aan het federale niveau toegewezen gedeelte.

Voor deze raming is echter niet het berekenings- of verdelingsmechanisme problematisch, maar wel de startvariabele Belasting Staat, gezien de vandaag zeer grote onzekerheid bij het ramen van de ontvangsten via de personenbelasting op het federale niveau.

¹³ Voor meer details, zie Algoed & Van den Bossche (2017). Voor een aantal verduidelijkingen over recente evoluties, zie Algoed, Bonte en Van den Bossche (2020).

De Belasting Staat (BS) wordt in deze oefening als volgt geraamd: $BS_t = BS_{t-1} * (1 + bbp * elasticiteit_{1,33}) * (1 + inflatie)$, aangevuld met een neerwaartse bijstelling tussen € 40 tot € 110 mln in de jaren 2021, 2022 en 2024. Deze correcties zijn afgeleid uit de meerjarenraming 2019-2024.

Bij het bepalen van de opcentiemen (volgens de zogenaamde HRF-methode) dient tevens rekening gehouden met de afrekeningen ontvangen in jaar t van voorgaande aanslagjaren t-1, t-2... . Deze zijn tot en met 2019 overgenomen uit de meerjarenraming 2019-2024. De afrekeningen van de aanslagjaren vanaf 2020 zijn eveneens overgenomen uit deze meerjarenraming maar pro rata aangepast aan de nieuwe bedragen voor de Belasting Staat (nieuwe Belasting Staat / Belasting Staat zoals opgenomen in Meerjarenraming 2019-2024).

Ontvangsten via gewestbelastingen

De jaarlijkse evolutie van de ontvangsten via gewestbelastingen (zonder impact van de coronomstandigheden, zie verder) wordt als volgt geraamd

Tabel 24: SERV-ramingen voor de ontvangsten via gewestbelastingen, berekeningswijze (zonder impact door

KILOMETERHEFFING	Weekgemiddelde buiten vakanties: bbp + inflatie - 1,2% vergroening. Vakanties: 2 weken Kerstvakantie aan 45% + 8 weken zomervakantie aan 75%
OP AUTOVOERTUIGEN	Inflatie + vergroening wagenpark (-1,5%) + groei wagenpark (1%)
BELASTING OP INVERKEERSSTELLING	Inflatie op 40% van ontvangsten + vergroening wagenpark (6% door gemiddelde tariefverhoging)
ONROERENDE VOORHEFFING	2020: inflatie + toename met 90% * € 56 mln door (gedeeltelijke) afschaffing van het belastingkrediet voor rechtspersonen. 2021: inflatie+ toename met 10% * € 56 mln door (gedeeltelijke) afschaffing van het belastingkrediet voor rechtspersonen. Vanaf 2022: inflatie
ERFBELASTINGEN	Inflatie
FISCALE REGULARISATIE ERFBELASTING	2020: € 25 mln zoals bij 2020BA. Vanaf 2021: € 0 mln.
Verkooprecht	2020: inflatie + effect woonbonus 2019 (189/200). Vanaf 2021: inflatie.
Verdeelrecht	2020: inflatie + effect woonbonus 2019 (97/100). Vanaf 2021: inflatie.
Hypotheekrecht	2020: inflatie + effect woonbonus 2019 (92/100). Vanaf 2021: inflatie.
Schenkingsrecht	2020: inflatie + effect woonbonus 2019 (97/100). Vanaf 2021: inflatie.
BELASTING OP DE SPELEN EN WEDDENSCHAPPEN	Gemiddelde groeivoet 4,6% sinds 2015
BELASTING OP DE AUTOMATISCHE ONTSPANNINGSTOESTELLEN	Inflatie

De negatieve impact van de coronagroevertraging wordt voor 2020 tot en met 2022 jaarlijks in twee delen gesplitst (eerste en laatste zes maanden), om de evolutie van een tragere of snellere relance beter te kunnen vatten. We gaan er in deze ramingen vanuit dat tegen de tweede helft

van 2022 er geen negatieve impact meer door de coronacrisis ontstaat, wat impliceert dat we veronderstellen dat er geen tweede lockdown (tweede corona-uitbraak) komt.

Tabel 25 geeft de geraamde impact voor 2020 en Tabel 26 voor 2021. Bij de V-variant is er geen impact meer in 2022, bij de U-variant enkel een beperkte impact. De V-variant werd gehanteerd voor het tweede en derde scenario en de U-variant voor het vierde scenario.

Tabel 25: Gewestbelastingen en specifieke uitgaven, impact door coronacrisis, 2020

	Voorjaar				Najaar			
	V-scenario		U-scenario		V-scenario		U-scenario	
	% activiteit	maanden	% activiteit	maanden	% activiteit	maanden	% activiteit	maanden
KILOMETERHEFFING	30%	2	30%	3	10%	2	15%	2
OP AUTOVOERTUIGEN	10%	2	10%	3	5%	1	5%	2
BELASTING OP INVERKEERSSTELLING	50%	3	50%	4	25%	2	25%	2,5
ONROERENDE VOORHEFFING	10%	2	10%	3	10%	1	10%	2
Verkooprecht	50%	4	50%	4	30%	3	30%	4
Verdeelrecht	50%	2	50%	2,5	20%	2	20%	2
Hypotheekrecht	50%	2	50%	2,5	20%	2	20%	2
Schenkingsrecht	50%	2	50%	2,5	20%	2	20%	2
BELASTING OP DE SPELEN EN WEDDENSCHAPPEN	50%	3	50%	3,5	25%	3	25%	3,5
BELASTING OP DE AUTOMATISCHE ONTSPANNINGSTOESTELLEN	50%	3	50%	3,5	25%	3	25%	3,5

Tabel 26: Gewestbelastingen en specifieke uitgaven, impact door coronacrisis, 2021

	Voorjaar				Najaar			
	V-scenario		U-scenario		V-scenario		U-scenario	
	% activiteit	maanden	% activiteit	maanden	% activiteit	maanden	% activiteit	maanden
KILOMETERHEFFING	5%	2	10%	2	2%	1	5%	2
OP AUTOVOERTUIGEN	2%	1	2%	2	2%	1	2%	2
BELASTING OP INVERKEERSSTELLING	5%	2	10%	2	2%	1	5%	2
ONROERENDE VOORHEFFING	0%		5%	2	0%		0%	
Verkooprecht	5%	2	10%	2	2%	1	5%	2
Verdeelrecht	5%	2	10%	2	2%	1	5%	2
Hypotheekrecht	5%	2	10%	2	2%	1	5%	2
Schenkingsrecht	5%	2	10%	2	2%	1	5%	2
BELASTING OP DE SPELEN EN WEDDENSCHAPPEN	10%	2	10%	3	0%		0%	
BELASTING OP DE AUTOMATISCHE ONTSPANNINGSTOESTELLEN	10%	2	10%	3	0%		0%	

Bibliografie

- Algoed, K & Van den Bossche, W. (2017). *Wegwijs in de bijzondere financieringswet: financiële middelenvoorziening voor Gemeenschappen en Gewesten na de zesde staatshervorming*. Brussel, Vlaams ministerie van Financiën en begroting. Geraadpleegd van https://fin.vlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/20171222_De%20financi%C3%ABle%20middelenvoorziening%20voor%20GG%20na%206SHV.pdf
- Algoed, K., Bonte, T., Van den Bossche, W. (2020). *De overheidsfinanciën van de Vlaamse Gemeenschap (2015-2019)*. Leuven, VIVES Beleidspaper juni 2020. Geraadpleegd van https://feb.kuleuven.be/VIVES/publications/policy_papers/files/vives-beleidspaper-2020-06-overheidsfinancien-vlaamse-gemeenschap
- Europese Centrale Bank (2016). Public investment in Europe. *ECB Economic Bulletin Issue, 2016/7*. Geraadpleegd van https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/eb201602_article02.en.pdf?10cd5d6660f3e144329efd5a5313bd79
- Europese Commissie (2020a). *Communication from the Commission to the Council on the activation of the general escape clause of the Stability and Growth Pact*, Brussel, COM(2020) 123 final, 20 maart 2020. Geraadpleegd van https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/2_en_act_part1_v3-adopted_text.pdf
- Europese Commissie (2020b). *Council Recommendation on the 2020 National Reform Programme of Belgium and delivering a Council opinion on the 2020 Stability Programme of Belgium*. Brussel, COM(2020) 501 final, 20 mei 2020. Geraadpleegd van https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european-semester-csr-comm-recommendation-belgium_en.pdf
- Europese Commissie (2020c). *Economic governance review*. Geraadpleegd van https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/economic-governance-review_en
- Europese Commissie (2014). *Infrastructure in the EU: Developments and Impact on Growth. DG ECFIN Occasional Papers, 203* Geraadpleegd van https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2014/pdf/ocp203_en.pdf#page=7
- Europese Commissie (2014). *Economic governance review*. Geraadpleegd van https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/economic-governance-review_en
- European Fiscal Board (2019). *Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation*. Geraadpleegd van https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2019-09-10-assessment-of-eu-fiscal-rules_en.pdf
- Federaal Planbureau (2020a). *Economische vooruitzichten 2020-2025 – Versie van maart 2020*. Geraadpleegd van <https://www.plan.be/publications/publication-1977-nl-economische-vooruitzichten-2020-2025-versie-van-maart-2020>
- Federaal Planbureau (2020b). *Economische vooruitzichten 2020-2025 – Versie van juni 2020*. Geraadpleegd van https://www.plan.be/uploaded/documents/202006231122450.FOR_MIDTERM_2025_12169_N.pdf
- Federaal Planbureau (2020c). *Economische vooruitzichten 2020 – Februari*. Geraadpleegd van <https://www.plan.be/publications/publication-2008-nl-economische-vooruitzichten-2020-februari>
- International Monetair Fonds (2014). *World Economic Outlook October 2014: Legacies, Clouds, Uncertainties*. World Economic and Financial Survey. Geraadpleegd van <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2016/12/31/Legacies-Clouds-Uncertainties>
- Nationale Bank van België (2020a). *Economische impact van de gezondheids crisis 'Covid-19': een scenario*. Geraadpleegd van <https://www.nbb.be/nl/artikels/economische-impact-van-de-gezondheids-crisis-covid-19-een-scenario>
- Nationale Bank van België (2020b). *Economische projecties voor België – Voorjaar 2020*. Geraadpleegd van https://www.nbb.be/doc/ts/publications/economicreview/2020/ecorevi2020_h1.pdf
- OESO (2015). *Towards a Framework for the Governance of Infrastructure*. OECD publishing Geraadpleegd van <http://www.oecd.org/gov/budgeting/Towards-a-Framework-for-the-Governance-of-Infrastructure.pdf>
- OESO (2019). *Effective public investment across levels of government: implementing the OECD principles*. OECD publishing. Geraadpleegd van http://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/OECD_Public_Investment_Implementation_Brochure_2019.pdf
- Rekenhof (2020). *Realisatie van de missing links in de wegeninfrastructuur*. Geraadpleegd van <https://www.ccrek.be/NL/Publicaties/Fiche.html?id=c83be72d-c3d5-473f-b641-147b41e9aed5>

SERV (2018). *Advies over de begroting 2019*. Geraadpleegd van https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/Begroting_2019_20180704_RAAD_ADV_0.pdf.

Lijst met figuren en tabellen

Figuren

Figuur 1: Vlaamse overheid, SERV-ramingen gebaseerd op recente macro-economische scenario's aangevuld met beschikbare gegevens tot juni 2020 evenals Meerjarenraming 2019-2024, ESR-begrotingssaldo, in € mld 27

Figuur 2: Vlaamse overheid, SERV-ramingen gebaseerd op recente macro-economische scenario's aangevuld met beschikbare gegevens tot juni 2020, som Vlaamse schuld conform Vlaamse schuldnormering, in € mld..... 33

Tabellen

Tabel 1: Vlaamse overheid, fiscale ontvangsten en overdrachten van andere institutionele groepen (kasmatig) vergeleken met totale ESR-ontvangsten, eerste vier maanden van 2018, 2019 en 2020 en jaarcijfers voor 2018 en 2019, in € dz (bron: FOD BOSA) 13

Tabel 2: Vlaamse overheid, ESR-uitgaven vergeleken met totale ESR-ontvangsten (kasmatig), eerste vijf maanden van 2018, 2019 en 2020 en jaarcijfers voor 2018 en 2019, in € dz (bron: FOD BOSA) 13

Tabel 3: Vlaamse overheid, kasmatige evolutie van terugbetaalde schuld (ESR 9) inclusief rente (ESR 2), vergeleken met totale uitgaven (ESR en non-ESR), eerste vijf maanden van 2018, 2019 en 2020 en jaarcijfers voor 2018 en 2019, in € dz (bron: FOD BOSA)..... 14

Tabel 4: Vlaamse overheid, nieuwe schuldopbouw kasmatig vergeleken met totale ESR-ontvangsten, eerste vijf maanden van 2018, 2019 en 2020 en jaarcijfers voor 2018 en 2019, in € dz (bron: FOD BOSA)..... 14

Tabel 5: Vlaamse overheid, netto schuldopbouw (kasmatig) = verschil tussen schuldopbouw en -afbouw, eerste vier maanden van 2018, 2019 en 2020 en jaarcijfers voor 2018 en 2019, in € dz 15

Tabel 6: Vlaamse Regering, regeerakkoord 2019-2024, impact belangrijkste begrotingsmaatregelen en nieuw beleid, in € dz 16

Tabel 7: Vlaamse overheid, SERV-raming vertrekkende van Economische Begroting (Planbureau) van maart 2020, belangrijkste kenmerken en assumpties 18

Tabel 8: Vlaamse overheid, SERV-raming vertrekkende van Economische Begroting (Planbureau) van maart 2020 aangevuld met beschikbare gegevens tot juni 2020, belangrijkste begrotingsresultaten, in € dz..... 18

Tabel 9: Vlaamse overheid, SERV-raming vertrekkende van scenario Planbureau/NBB van maart 2020 aangevuld met beschikbare gegevens tot juni 2020, raming evolutie schuld, in € dz en in % van ontvangsten en bbp 19

Tabel 10: Vlaamse overheid, SERV-raming vertrekkende van scenario Planbureau/NBB van april 2020, belangrijkste kenmerken en assumpties 20

Tabel 11: Vlaamse overheid, SERV-raming vertrekkende van scenario Planbureau/NBB van april 2020 aangevuld met beschikbare gegevens tot juni 2020, raming belangrijkste begrotingsresultaten, in € dz en in % van ontvangsten.....	21
Tabel 12: Vlaamse overheid, SERV-raming vertrekkende van scenario Planbureau/NBB van april 2020 aangevuld met beschikbare gegevens tot juni 2020, raming evolutie schuld, in € dz en in % van ontvangsten en bbp	21
Tabel 13: Vlaamse overheid, SERV-raming vertrekkende van Economische Begroting (Planbureau) van juni 2020, belangrijkste kenmerken en assumpties.....	22
Tabel 14: Vlaamse overheid, SERV-raming vertrekkende van de Economische Begroting (Planbureau) van juni 2020 aangevuld met beschikbare gegevens, raming belangrijkste begrotingsresultaten, in € dz en in % van ontvangsten.....	23
Tabel 15: Vlaamse overheid, SERV-raming vertrekkende van scenario Economische Begroting (Planbureau) van juni 2020 aangevuld met beschikbare gegevens tot juni 2020, raming evolutie schuld, in € dz en in % van ontvangsten en bbp.....	24
Tabel 16: Vlaamse overheid, SERV-raming vertrekkende van scenario Lente-vooruitzichten (NBB) van juni 2020, belangrijkste kenmerken en assumpties	24
Tabel 17: Vlaamse overheid, SERV-raming vertrekkende van scenario Lente-vooruitzichten van juni 2020 aangevuld met beschikbare gegevens tot juni 2020, raming belangrijkste begrotingsresultaten, in € dz en in % van ontvangsten.....	25
Tabel 18: Vlaamse overheid, SERV-raming vertrekkende van scenario Lente-vooruitzichten (NBB) van juni 2020 aangevuld met beschikbare gegevens tot juni 2020, raming evolutie schuld, in € dz en in % van ontvangsten en bbp	25
Tabel 19: Vlaamse overheid, SERV-ramingen ESR-begrotingssaldo vertrekkende van vier recente macro-economische scenario's aangevuld met beschikbare gegevens tot juni 2020, in € dz	26
Tabel 20: Planbureau, output gap zoals berekend in maart 2020 en verlies aan bbp in juni 2020 ten opzichte van de vooruitzichten van maart, in % bbp	31
Tabel 21: Vlaamse overheid, begroting 2020BA, evolutie geconsolideerde schuld, in € dz (bron: Algemene Toelichting bij de begroting 2020BA)	31
Tabel 22: Vlaamse overheid, scenario's aangevuld met beschikbare gegevens tot juni 2020, Som Vlaamse schuld conform Vlaamse schuldnormering, in dz en som Vlaamse schuld conform Vlaamse schuldnormering, in % van ontvangsten	32
Tabel 23: SERV-ramingen voor de ontvangsten vastgelegd in de BFW (buiten regionale opcentiemen), berekeningswijze	40
Tabel 24: SERV-ramingen voor de ontvangsten via gewestbelastingen, berekeningswijze (zonder impact door	42
Tabel 25: Gewestbelastingen en specifieke uitgaven, impact door coronacrisis, 2020	43
Tabel 26: Gewestbelastingen en specifieke uitgaven, impact door coronacrisis, 2021	43