



Federale
Overheidsdienst
FINANCIEN

BELEIDSEXPERTISE
EN -ONDERSTEUNING

BRIEFING NOTE

2021/001

Gedeeltelijke groeikoppeling van bepaalde overdrachten aan de deelgebieden

Onbedoelde effecten als gevolg van de coronacrisis

Vincent MICHEL

*FOD Financiën, Beleidsexpertise en -ondersteuning, Studiedienst, Directie macrobudgettaire
ramingen*

vincent.michel@minfin.fed.be

Februari 2021

Disclaimer

De “Briefing notes” zijn informatie- en analysedocumenten uitgevoerd bij de FOD Financiën, Administratie "Beleidsexpertise en -ondersteuning". De geuite meningen zijn die van de auteurs en binden de FOD Financiën of de minister van Financiën niet.

Les «Briefing notes» sont des documents d’information et d’analyse effectués au SPF Finances, Administration «Expertise et support stratégiques». Les opinions exprimées sont celles de l’auteurs et n’engagent ni le SPF Finances ni le Ministre des Finances.

The “Briefing notes” are information and analyses documents, carried out at the FPS Finance, Administration "Strategic expertise and support". The opinions expressed are those of the authors and do not commit the FPS Finance or the Minister of Finance.

Samenvatting

Sinds begrotingsjaar 2017 leveren de deelgebieden een bijdrage aan de vergrijzingskosten. Hiervoor is de groeikoppeling van een aantal overdrachten in de BFW sinds dat jaar verlaagd tot 55% of 65% als de groei $\leq +2,25\%$. Bij een groei $> +2,25\%$ bedraagt de groeikoppeling 100% voor het gedeelte van de groei dat hoger ligt dan $+2,25\%$. Zo dragen de deelgebieden bij aan de vergrijzingskosten maar profiteren ze toch mee van een eventuele hogere groei.

Dit mechanisme geldt evenwel enkel wanneer de groei hoger is dan $+2,25\%$ maar niet wanneer hij lager is dan $-2,25\%$. De economische krimp van $-6,2\%$ in 2020 werd dus slechts voor 55% of 65% doorgerekend aan de deelgebieden. De economische opleving van $+4,1\%$ in 2021 wordt daarentegen voor een groter gedeelte doorgerekend aan de deelgebieden.

Mocht dit mechanisme wel symmetrisch toegepast worden, d.w.z. ook de negatieve groei lager dan $-2,25\%$ wordt voor 100% doorgerekend, zouden de overdrachten in 2020 324,5 miljoen euro lager liggen. In de periode 2017-2019 leverden de deelgebieden een bijdrage aan de vergrijzingskosten van 332,3 miljoen euro. Door het niet symmetrisch toepassen van de groeikoppeling, wordt deze bijdrage dus zo goed als volledig tenietgedaan ¹.

JEL codes

H61, H77

Kernwoorden

Bijzondere financieringswet; groeikoppeling; coronacrisis; bijdrage in de vergrijzingskosten

¹ Enkel de bijdrage als gevolg van de verlaagde gedeeltelijke groeikoppeling sinds 2017. Daarnaast dragen de deelgebieden ook nog bij doordat ze een responsabiliseringbijdrage voor de pensioenen van hun vastbenoemde ambtenaren betalen (artikel 65quinquies, BFW & artikel 60quater, wet 1983 Duitstalige Gemeenschap).

Inleiding

Bij de zesde staatshervorming werd de bijzondere financieringswet (BFW)² sterk gewijzigd. Eén van de hoofdprincipes van deze aanpassing was dat de deelgebieden zouden bijdragen aan de stijgende vergrijzingskosten. De toelichting bij het voorstel van bijzondere wet stelt onder andere:

“Bovenop de bijdrage in de budgettaire sanering, zal ook aan de verschillende entiteiten een bijdrage worden gevraagd om het hoofd te bieden aan de toekomstige toename van de vergrijzingskosten. Dit moet toelaten dat de bedoelde entiteiten tegen 2030 een bijkomende inspanning leveren van 0,23 % bbp.

De 0,23 % bbp wordt geleidelijk bereikt door het percentage van de groeikoppeling te verminderen.

Voor de gewesten wordt de groeikoppeling van 75 % op de dotaties “werk” en “fiscale uitgaven” verminderd van 75 % naar 55 % vanaf 2017. Voor de restdotatie gaat de groeikoppeling van 100 % naar 55 % vanaf 2017.

Voor de gemeenschappen gaat de groeikoppeling op de dotaties ouderenzorg en gezondheidszorg (inclusief ziekenhuizen) van 82,50 % naar 65 % vanaf 2017. De groeikoppeling van de PB-dotatie voor de gemeenschappen volgt het pad van de PB-middelen voor de gewesten.

Voor de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie zijn de reducties gelijk aan die van de ouderenzorg en gezondheidszorg, doch toegepast op de bijzondere dotatie vermeld in artikel 65 van de bijzondere financieringswet.

Om echter rekening te houden met een evenwichtige spreiding tussen enerzijds entiteit I en anderzijds entiteit II van de voordelen van een toekomstige sterke groei, wordt de reductie op de groeikoppelingen gemilderd wanneer de stijging van de reële groei meer bedraagt dan 2,25 %.”³

De deelgebieden dragen dus bij aan de kosten van de vergrijzing doordat bepaalde overdrachten slechts aan een gedeelte van de groei gekoppeld worden. Wanneer de groei hoger ligt dan 2,25%, geldt de gedeeltelijke groeikoppeling niet op het gedeelte van de groei dat hoger ligt dan 2,25%.

Voor de gewesten geldt dit principe voor de restdotatie, de dotatie werk en de dotatie fiscale uitgaven. Voor de gemeenschappen en de GGC is het van toepassing op de federale PB-dotatie, de dotatie ouderenzorg, de dotatie gezondheidszorg & hulp aan personen en de dotatie ziekenhuisinfrastructuur.

Toepassing

In theorie

Begrotingsjaar 2015 was het eerste jaar waarin de overdrachten aan de deelgebieden vastgesteld werden volgens de aangepaste BFW. In de BFW staat voor elke individuele overdracht beschreven hoe het bedrag voor dat startjaar bepaald moet worden. De overdrachten

² Bijzondere wet betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten van 16 januari 1989.

³ Kamerdocument DOC 53 2974/001, p. 10-11 (24/07/2012).

in de daaropvolgende jaren zijn dan telkens gelijk aan het bedrag van het voorgaande jaar dat aangepast wordt aan de evolutie van bepaalde parameters.

Eén van deze parameters is de reële bbp-groei. De BFW voorziet dat bepaalde dotaties vanaf begrotingsjaar 2016 aan een percentage van de groei aangepast worden. Vanaf begrotingsjaar 2017 dalen deze percentages, waarna ze constant blijven.

TABEL 1: KOPPELING AAN DE REËLE BBP-GROEI VAN BEPAALDE OVERDRACHTEN

dotatie	art. BFW	2016	2017 e.v. (%)
rest	35octies	100%	55%
werk	35nonies	75%	55%
fiscale uitgaven	35decies	75%	55%
federale PB	47/2	75%	55%
ouderenzorg (*)	47/7	82,5%	65%
gezondheidszorg	47/8	82,5%	65%
ziekenhuizen	47/9	nvt	65%
federale PB	65	82,5%	65%

(*): groei/inwoner

(°): percentages voor een groei t.e.m. 2,25%

Deze gedeeltelijke koppeling aan de reële bbp-groei vanaf 2017 geldt evenwel enkel wanneer de groei +2,25% of minder bedraagt. Wanneer de groei hoger ligt dan +2,25% wordt het gedeelte van de groei boven dat percentage volledig doorgerekend ⁴.

We verduidelijken het systeem met een concreet voorbeeld waarbij we uitgaan van een gedeeltelijke koppeling van 55% ⁵:

- Scenario 1: reële bbp-groei = 1,7%
 - Vermits de groei lager is dan +2,25% geldt enkel de gedeeltelijke groeikoppeling
 - 55% van 1,7% is 0,935%
 - Dotatie (t) = dotatie (t-1) * (1 + 0,935%)
- Scenario 2: reële bbp-groei = 3,1%
 - Vermits de groei hoger is dan +2,25% geldt de gedeeltelijke groeikoppeling op het gedeelte tot en met +2,25%; op het gedeelte erboven geldt de volledige groeikoppeling
 - 55% van 2,25% is 1,2375%; het gedeelte boven 2,25% is (3,1% - 2,25% = 0,85%)
 - Dotatie (t) = dotatie (t-1) * (1 + 1,2375% + 0,85%)

In de praktijk

Nu de principes uit de BFW duidelijk zijn, kunnen we nagaan hoe groot de bijdrage van de deelgebieden in de vergrijzingskosten tot nu toe al is geweest. We bekijken hiervoor de jaren 2017, 2018 en 2019. We laten 2020 hier nog even buiten beschouwing, in het deel over de coronacrisis wordt duidelijk waarom.

Om deze bijdrage te bepalen, vergelijken we per jaar de definitieve overdrachten die we zouden bekomen mocht de groeikoppeling van 2016 behouden zijn in 2017, 2018 en 2019, dit is zonder de bijdrage in de vergrijzingskosten ⁶; met de definitieve bedragen die we bekomen hebben met

⁴ Voor 2016 geldt deze regeling dus niet.

⁵ We maken voor de eenvoud eveneens abstractie van de koppeling aan de andere parameters voorzien in de BFW.

⁶ Vermits de dotatie ziekenhuizen (art. 47/9, BFW) pas sinds 2016 toegekend wordt, wijkt de werkwijze voor deze overdracht lichtjes af. In de toelichting bij het voorstel van bijzondere wet staat dat de groeikoppeling

de verlaagde groeikoppeling vanaf 2017, dit is met de bijdrage in de vergrijzingskosten. Schematisch geeft dit het volgende:

Bijdrage vergrijzingskosten (t) = definitief bedrag (t) gk2016 – definitief bedrag (t) gk2017 met gk is groeikoppeling

De tabel hieronder geeft de resultaten van deze vergelijking weer:

x1000 eur		2017			2018			2019			TOTAAL
dotatie	art. BFW	met deelname in vergrijzingskost	zonder deelname in vergrijzingskost	delta	met deelname in vergrijzingskost	zonder deelname in vergrijzingskost	delta	met deelname in vergrijzingskost	zonder deelname in vergrijzingskost	delta	delta
rest	35octies	947 690	954 873	-7 183	974 564	988 090	-13 525	996 210	1 016 351	-20 140	-40 848
werk	35nonies	1 870 784	1 877 086	-6 302	1 923 835	1 935 679	-11 844	1 966 565	1 984 170	-17 605	-35 751
fiscale uitgaven	35decies	1 735 627	1 741 474	-5 846	1 784 846	1 795 834	-10 988	1 824 489	1 840 822	-16 333	-33 168
federale PB	47/2	7 985 441	8 012 340	-26 899	8 211 891	8 262 447	-50 556	8 394 285	8 469 432	-75 147	-152 602
ouderenzorg	47/7	3 872 427	3 880 585	-8 158	4 029 888	4 044 833	-14 945	4 169 969	4 192 054	-22 084	-45 188
gezondheidszorg	47/8	838 321	840 787	-2 467	863 370	868 013	-4 643	883 894	890 804	-6 911	-14 020
ziekenhuizen	47/9	623 443	625 277	-1 834	642 013	645 465	-3 452	657 184	662 322	-5 138	-10 425
federale PB	65	19 797	19 855	-58	20 387	20 497	-110	20 869	21 032	-163	-331
TOTAAL		17 893 529	17 952 277	-58 748	18 450 795	18 560 859	-110 064	18 913 465	19 076 987	-163 522	-332 334

Deze resultaten zijn de bedragen van de dotaties zonder rekening te houden met de afhoudingen die niet beïnvloed worden door de groeikoppeling ⁷. We zien dat de deelgebieden in 2017 58,7 miljoen bijgedragen hebben aan de vergrijzingskosten, in 2018 liep de bijdrage op tot 110,1 miljoen euro en in 2019 tot 163,5 miljoen euro. Over de periode van drie jaar leverden de deelgebieden dus een totale bijdrage van 332,3 miljoen euro.

Coronacrisis

Inleiding

In de periode 2017 tot en met 2019 lag de reële bbp-groei nooit hoger dan de grens van +2,25%. De groeikoppeling bedroeg dus steeds slechts 55% of 65%. Onder de huidige economische omstandigheden – veroorzaakt door de coronacrisis – treedt dit mechanisme wel in werking. Er is evenwel sprake van een onvoorzien neveneffect.

In de economische begroting van 11 februari van het Federaal Planbureau lezen we dat de gerealiseerde groei voor 2020 uitkomt op -6,2%, de geraamde groei voor 2021 bedraagt +4,1%. Omdat de groei in 2020 lager lag dan +2,25%, geldt enkel de gedeeltelijke groeikoppeling: de economische terugval van -6,2% wordt dus slechts voor 55% (of 65%) doorgerekend aan de deelgebieden. Vermits de geraamde groei voor 2021 hoger ligt dan +2,25%, geldt de gedeeltelijke groeikoppeling voor de groei tot en met 2,25%, voor het gedeelte erboven (1,85%) geldt de volledige groeikoppeling.

Dit betekent dus dat er een asymmetrisch effect is op de overdrachten: de deelgebieden dragen slechts deels de impact van de economische krimp in 2020 maar profiteren wel voor een groter deel mee van de heropleving in 2021.

vanaf 2017 gelijk is aan 65% om zo de deelgebieden te laten bijdragen aan de kost van de vergrijzing en dat “de variatie van dat percentage in functie van de economische conjunctuur identiek is aan de regeling getroffen in de voorgestelde artikelen 47/7 inzake de middelen ouderenzorg en 47/8 inzake de middelen gezondheidszorg en hulp aan personen” (art. 51, kamerdocument DOC 53 2974/001). We gaan er hier dus van uit dat het percentage van de groeikoppeling van de dotatie ziekenhuizen hetzelfde zou zijn als dat van de twee andere dotaties wanneer er geen deelname in de kost van de vergrijzing zou zijn, namelijk 82,5%.

⁷ Het gaat om de volgende afhoudingen: restdotatie: art. 35octies, §2, BFW; dotatie werk: art. 35nonies, §§2 en 3, BFW; en dotatie ziekenhuizen: art. 47/9, §4, BFW. Bij de dotatie ouderenzorg en gezondheidszorg en hulp aan personen werd daarentegen wel rekening gehouden met de afhoudingen voor de geïsoleerde geriatriediensten en de geïsoleerde gespecialiseerde diensten revalidatie en behandeling (K.B. van 6 juni 2019) omdat deze bedragen afgehouden werden van de basisbedragen voor begrotingsjaar 2015 en op die manier dus beïnvloed worden door de groeikoppeling in de daaropvolgende jaren.

Symmetrische toepassing van de gedeeltelijke groeikoppeling

Hoewel de BFW geen enkele marge voor interpretatie laat voor de groeikoppeling, is het toch interessant om te bekijken wat de budgettaire gevolgen zouden zijn mocht het systeem wel symmetrisch zijn opgezet. Hierbij zouden de deelgebieden zowel de vruchten plukken van een sterke economische groei maar ook moeten delen in de lasten van een sterke economische krimp.

We bekijken wat de budgettaire impact van zo'n alternatieve werkwijze zou zijn door het systeem van de groeikoppeling symmetrisch te maken: de gedeeltelijke groeikoppeling zou dan gelden wanneer de groei $\geq -2,25\%$ EN $\leq +2,25\%$. Er geldt dus een extra voorwaarde: bij een negatieve groei geldt er een volledige groeikoppeling wanneer de groei negatiever is dan $-2,25\%$ op het gedeelte van de groei dat lager is dan $-2,25\%$.

Wanneer we dit symmetrische systeem toepassen op de overdrachten voor 2020 zoals ze bij begrotingsaanpassing in februari 2021 definitief vastgesteld zijn, krijgen we de theoretische impact op de federale begroting:

TABEL 2: DEFINITIEVE OVERDRACHT 2020 met en zonder symmetrische toepassing van de gedeeltelijke groeikoppeling

<i>x1000 eur</i>		2020		
dotatie	art. BFW	ASYM	SYM	delta
rest	35octies	969 360	951 522	17 839
werk	35nonies	1 913 562	1 878 347	35 214
fiscale uitgaven	35decies	1 775 315	1 742 645	32 670
federale PB	47/2	8 168 039	8 017 726	150 313
ouderenzorg	47/7	4 096 845	4 030 135	66 710
gezondheidszorg	47/8	854 656	842 344	12 312
ziekenhuizen	47/9	635 367	626 214	9 153
federale PB	65	20 176	19 885	291
TOTAAL		18 433 320	18 108 818	324 502

De overdrachten die onderworpen zijn aan de gedeeltelijke groeikoppeling zouden in 2020 – met toepassing van de symmetrie – 324,5 miljoen euro lager liggen dan het uiteindelijke definitief vastgestelde bedrag. Dit bedrag is dus de negatieve impact op de federale begroting. Deze impact werkt door in de daaropvolgende jaren omdat voor de berekening van de overdracht steeds uitgegaan wordt van de overdracht van het voorgaande jaar.

Besluit

De gedeeltelijke groeikoppeling van bepaalde overdrachten aan de deelgebieden vanaf 2017 moet ervoor zorgen dat de deelgebieden een bijdrage leveren aan de kost van de vergrijzing. In de periode 2017-2019 bedroeg deze bijdrage 332,3 miljoen.

Het feit dat deze gedeeltelijke groeikoppeling asymmetrisch opgezet werd, zorgt ervoor dat de negatieve economische groei verhoudingsgewijs in mindere mate doorgerekend wordt aan de deelgebieden dan een positieve economische groei met dezelfde absolute waarde. Een symmetrische toepassing van dit systeem zou ervoor zorgen dat deze overdrachten in 2020 324,5 miljoen euro lager zouden liggen.

De coronacrisis heeft er dus voor gezorgd dat de opgebouwde bijdrage aan de vergrijzingskosten van de deelgebieden nagenoeg volledig tenietgedaan wordt.