

Adviesaanvraag met betrekking tot een nieuw financieringsmodel in de ziekenhuissector

Op 18 november 2016 heeft de Vlaamse Gemeenschap advies gevraagd aan het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) met betrekking tot de aanrekening in de overheidsrekeningen van een nieuw financieringsmodel voor de ziekenhuizen.

De Vlaamse overheid wil de infrastructuurinvesteringen van de Vlaamse ziekenhuizen financieren door middel van twee forfaits.

Het instandhoudingsforfait is bedoeld om de bestaande infrastructuur (onroerend en roerend) in exploitatie te houden, terwijl de strategische forfaits dienen voor investeringsprojecten die vallen binnen het – heden nog uit te werken - zorgstrategisch kader voor Vlaanderen¹. De nieuwe forfaitaire financieringsvorm heeft volgende kenmerken:

- De hoogte van het forfait zal worden bepaald door de Vlaamse regering. De Vlaamse regering heeft vanuit haar regelgevende bevoegdheid de mogelijkheid alle forfaits te verhogen, te verlagen of af te schaffen².
- De forfaits worden berekend en aangepast op basis van verschillende parameters: aantal bedden/plaatsen, het aantal operatie-kwartierzalen, en dergelijke meer.
- In beide forfaits zit eveneens een interestvergoeding, waarvan de Vlaamse Regering de hoogte in de loop der jaren kan aanpassen, rekening houdend met de rentevoeten.
- Het instandhoudingsforfait wordt niet gekoppeld aan een bepaalde investering en wordt toegekend voor onbepaalde duur. Ten behoeve van de budgettaire beheersbaarheid zou de instap in het strategisch budget initieel worden gekoppeld aan het effectief realiseren van een investering, waardoor de uitrol geleidelijk kan gebeuren.

Advies INR

Investeringsbijdragen (D.92) omvatten kapitaaloverdrachten in geld of in natura van de overheid of het buitenland aan andere ingezetenen of niet-ingezetenen institutionele eenheden ter volledige of gedeeltelijke financiering van de aankoop van vaste activa (ESR 4.1.5.2).

Zij omvatten zowel eenmalige betalingen voor de financiering van investeringen in dezelfde periode, als in de tijd gespreide betalingen die betrekking hebben op investeringen die in een vorige periode hebben plaatsgevonden. Het deel van de jaarlijkse betalingen van de overheid aan ondernemingen dat betrekking heeft op de aflossing van schulden die de ondernemingen zijn aangegaan voor de uitvoering van investeringsprojecten van de overheid, worden behandeld als investeringsbijdragen (ESR 4.155).

Investeringsbijdragen in geld worden geregistreerd op het moment dat de betaling verschuldigd is (ESR 4.162). Als een algemene regel geldt dat wanneer een betalingsverplichting bestaat en wanneer de bedragen zeker zijn, de investeringsbijdrage geregistreerd dient te worden wanneer de verplichting ontstaat, ongeacht van het betalingsschema. In de praktijk ontstaat een dergelijke verplichting wanneer een onvoorwaardelijke vordering ontstaat voor de begunstigde en het bedrag met zekerheid vaststaat.

In het beschreven systeem voor de ziekenhuizen kan de regelgever (in casu de Vlaamse Regering) te allen tijde de bedragen wijzigen en worden de forfaits toegekend voor een onbepaalde duur, waardoor *in* ESR-termen geen onvoorwaardelijke betalingsverplichting ontstaat

¹ De Vlaamse Regering kan desgevallend in afwachting van de uitwerking van het zorgstrategisch kader beslissen dat het strategisch forfait voor een aantal investeringsprojecten kan worden opgestart. Ook de zogenaamde bouwkalenderprojecten zullen onder bepaalde voorwaarden voor het nieuw financieringssysteem kunnen opteren.

² Dit laatste staat niet expliciet in de adviesaanvraag van 18 november 2016 maar werd mondeling gecommuniceerd aan de experts van het INR. Dit advies staat dus deels conditioneel op de daadwerkelijke opname van deze modaliteiten.

voor de tegemoetkoming in de investeringen van de ziekenhuizen, zelfs wanneer de instap in het zorgstrategisch forfait gekoppeld is aan een investering, waarvan het totale bedrag met zekerheid vaststaat. Met andere woorden, het feit dat de Vlaamse Regering de jaarlijkse betalingen elk jaar goedkeurt, kan wijzigen en zelfs kan stopzetten genereert een voldoende voorwaardelijkheid zodat de betalingen over de jaren gespreid kunnen worden en zij in de overheidsrekeningen dienen te worden geregistreerd op het moment dat zij officieel vaststaan voor elke periode (jaar).

Zowel het instandhoudingsforfait als het zorgstrategisch forfait omvatten interestvergoedingen waarvan de Vlaamse Regering de hoogte in de loop van de jaren kan aanpassen, rekening houdend met de evolutie van de rentevoeten.

Het overnemen van een gedeelte van de rentelast door de overheid vormt een inkomensverdelingstransactie (met name een niet-productgebonden subsidie D.39) ook al hebben zij de stimulering van investeringen ten doel (ESR 4.156 en ESR 4.37). Subsidies (D.3) worden geregistreerd op het moment waarop de transactie of de gebeurtenis (productieproces, verkoop, invoer enz.) die aanleiding geeft tot de subsidie, plaatsvindt (ESR 4.39). In het geval van interestsubsidies is dus het verlopen van de interest waarvoor de overheid tegemoetkomt tijdens de beschouwde periode (jaar), wat een jaarlijkse registratie in de overheidsrekeningen impliceert. Wanneer een bijdrage echter terzelfder tijd betrekking heeft op de financiering van de aflossing van de aangegane schuld en op de betaling van de rente op het geleende kapitaal en het niet mogelijk is beide elementen te scheiden, wordt de totale bijdrage geregistreerd als investeringsbijdrage (ESR 4.156 en ESR 4.37).

Dit advies werd gebaseerd op de documentatie verstrekt op 18 november 2016 aan het INR en kan wijzigen in functie van de concrete uitwerking van het voorziene financieringsmechanisme³.

16.01.2017

³ Belangrijk in deze analyse is evenwel het al dan niet toekennen van overheidsgaranties op de financiering die de ziekenhuizen zouden aangaan voor hun investeringsuitgaven.

Het toekennen van overheidsgaranties op de schulden aangegaan door entiteiten die tevens andere tussenkomsten van de overheden genieten wordt behandeld in het hoofdstuk VII.4.2.1.3 (Government Guarantees) "Where it is judged that government is repaying or will repay the debt" van de Manual on Government Deficit and Debt (MGDD).

Het toekennen van overheidsgaranties aan de ziekenhuizen die in sterke mate (in)direct worden gefinancierd door de diverse Belgische overheden en waarvoor er sterke indicaties zijn dat deze eenheden zonder deze tussenkomsten niet zelf kunnen instaan voor de terugbetaling van hun schuld, maakt dat het gegarandeerde deel van deze schuld op de balans van de overheid dient te worden geregistreerd. Het is immers zo dat enkel door de verstrekte tussenkomsten wordt voorkomen dat de garantie wordt ingeroepen. De schuldovername gebeurt volledig volgens de algemene bepalingen in hoofdstuk VII.4.2.1.1 van de MGDD dat bepaald dat de tegenboeking van de schuldovername geregistreerd wordt als een kapitaaltransfer D.99 van de overheid aan, in dit geval, de ziekenhuizen.

Het toekennen van garanties aan de betrokken ziekenhuizen zal bijgevolg zowel een impact hebben op de schuld als op het vorderingensaldo van de Vlaamse Gemeenschap, ongeacht in welk stadium dat dit gebeurt.

In de op 18 november 2016 aan het INR verstrekte documentatie wordt evenwel geen enkele melding gemaakt van enige overheidsgaranties.