

De hervorming van de wet betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten

P. Bisciari
L. Van Meensel^(*)

Inleiding

Op 10 oktober 2011 sloten acht partijen die een bijzondere meerderheid hebben in het federaal parlement, een akkoord over de zesde Belgische staatshervorming⁽¹⁾. In economisch en budgettair opzicht zijn de twee belangrijkste aspecten van deze hervorming de overheveling van nieuwe bevoegdheden van het federaal niveau naar de gemeenschappen en gewesten en de herziening van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, een wet die sedertdien reeds verschillende malen is gewijzigd.

Net als bij de voorgaande fases van de staatshervorming – respectievelijk in 1970, 1980, 1988/89, 1993 en 2001 –, worden bevoegdheden overgeheveld van het federaal niveau naar de deelgebieden. In de Belgische federale structuur zijn het Vlaams, het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest – dat zijn territoriaal afgebakende gebieden – reeds bevoegd voor onder meer ruimtelijke ordening, huisvesting, leefmilieu, openbare werken, toezicht op en de algemene financiering van de lokale overheden, evenals bepaalde aspecten van het landbouw-, energie-, vervoer-, werkgelegenheids- en economisch beleid. De Vlaamse, Franse en Duitstalige Gemeenschap zijn in hoofdzaak bevoegd voor persoonsgebonden materies, zoals onderwijs, cultuur en sommige aspecten van de hulp aan personen en van het gezondheidsbeleid. In het tweetalig gebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest worden sommige gemeenschapsbevoegdheden uitgeoefend door de Franse en de Vlaamse Gemeenschap, en andere door de Franse, de Vlaamse en de Gemeenschappelijke

Gemeenschapscommissie. In Vlaanderen zijn de gemeenschaps- en gewestinstellingen gefusioneerd.

Het akkoord over de herziening van de financieringswet heeft, in de meeste gevallen, betrekking op de principes en de mechanismen. De referentiebedragen voor de bevoegdheidsoverdrachten en de evolutieparameters ervan moeten nog definitief worden bepaald. Aangezien de cijfers niet vastliggen, is een zekere voorzichtigheid geboden tegenover de in dit artikel opgenomen cijfers.

Rekening houdend met het wetgevingsproces tot goedkeuring van de teksten waarin de zesde staatshervorming wordt uitgezet, zouden de nieuwe financieringswet en de bevoegdheidsoverdrachten waarschijnlijk pas in 2014 van kracht worden. Een aantal mechanismen zou echter reeds voordien worden toegepast. Dit zou vanaf 2012 het geval moeten zijn voor de herfinanciering van de Brusselse instellingen en voor het responsabiliseringsmechanisme inzake pensioenen.

Dit artikel is als volgt gestructureerd. In het eerste deel worden bepaalde sleutelementen van het macro-economisch en demografisch referentiekader belicht. Daarbij wordt bijzondere aandacht besteed aan de ontwikkelingen in de drie gewesten van het land. In het tweede deel worden de voornaamste mechanismen van de huidige

^(*) Met de medewerking van K. Van Cauter.

⁽¹⁾ Om wetten inzake institutionele hervormingen goed te keuren, is een bijzondere meerderheid vereist. Dit betekent een 2/3 meerderheid in de Kamer van Volksvertegenwoordigers en in de Senaat, alsook een gewone meerderheid binnen elke taalgroep (Franstaligen en Nederlandstaligen).

financieringswet op een rij gezet en worden de resultaten weergegeven van een projectie-oefening ten aanzien van de belangrijkste ontvangsten van de gemeenschappen en gewesten bij ongewijzigd beleid. Het derde deel geeft een overzicht van de bevoegdheidsoverdrachten. In deel vier worden de wijzigingen toegelicht die de financieringswet zal ondergaan. Tot slot volgen enkele slotbeschouwingen.

1. Demografische en macro-economische vooruitzichten per gewest

De politieke onderhandelingen over de hervorming van de financieringswet werden gevoerd met de technische bijstand van het Federaal Planbureau en de Bank. De simulaties van de institutionele varianten werden gemaakt aan de hand van een tot in 2030 coherent demografisch en macro-economisch kader voor de drie gewesten en voor het land als geheel. Ze berusten op in mei 2011 door het Federaal Planbureau gepubliceerde economische vooruitzichten op middellange termijn.

Dit demografisch en macro-economisch kader bepaalt het verwachte verloop van de ontvangsten die van de federale overheid naar de gemeenschappen en gewesten worden

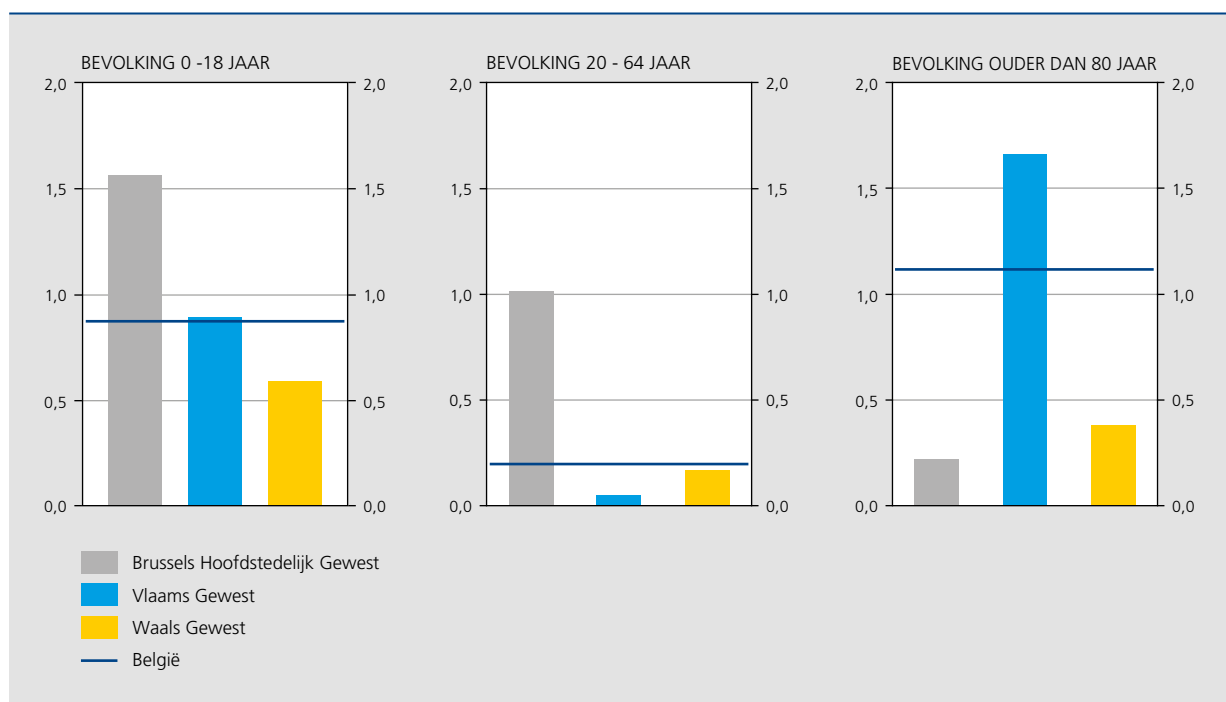
overgedragen volgens de huidige financieringswet. Het is tevens een belangrijk achtergrondelement van de institutionele onderhandelingen, zowel wat de herziening van de mechanismen van de wet van 16 januari 1989 betreft als inzake het organiseren van de financiering van overdrachten van nieuwe, sterk uiteenlopende bevoegdheden als daar zijn de kinderbijslag, de hulp en de gezondheidszorg verstrekt aan bejaarden of de maatregelen inzake werkgelegenheid.

1.1 Demografie

Volgens de demografische vooruitzichten zou de bevolking in België groeien van 11,1 miljoen inwoners in 2012 tot 12,1 miljoen in 2025, wat neerkomt op een gemiddelde toename, over de beschouwde periode, met ongeveer 0,8% per jaar. De snelste bevolkingsgroei zou worden opgetekend in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. In het Vlaams Gewest zou de bevolking iets sneller toenemen dan in het Waals Gewest.

De bevolking van 0 tot 18 jaar zou in de periode 2012-2025 bijzonder sterk toenemen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, bijna twee keer sneller dan in het Vlaams Gewest en nagenoeg drie maal sneller dan

GRAFIEK 1 DEMOGRAFISCHE VOORUITZICHTEN
(gemiddelde jaarlijkse veranderingspercentages in de periode 2012-2025)



Bron: FPB.

in het Waals Gewest. De krachtige bevolkingsgroei in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is dus vooral geboortegerelateerd.

De bevolking van 20 tot 64 jaar, die een beeld geeft van de bevolking op arbeidsleeftijd, zou voor het land als geheel in geringe mate groeien, namelijk met zowat 0,2% per jaar over de hele periode. Ook hier lopen de ontwikkelingen per gewest uiteen. In het Vlaams Gewest zou de bevolking op arbeidsleeftijd stagneren. In het Waals Gewest zou de groei iets onder dit laag nationaal gemiddelde blijven. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vormt dan weer een uitzondering; de bevolking op arbeidsleeftijd zou er toenemen met gemiddeld ongeveer 1% per jaar. Dit versterkt het beeld van een in dit gewest jonge en dynamische bevolking.

Gelet op de hypothesen inzake levensverwachting, zou het aantal 80-plussers in België tegen 2025 aanzienlijk stijgen. De gemiddelde groei van deze leeftijdscategorie wordt op 1,1% geraamd, wat méér is dan voor de twee andere hier beschouwde leeftijdsklassen. Deze groei is zeer ongelijk gespreid over de gewesten. Hij wordt in de eerste plaats aangedreven door het Vlaams Gewest, waar het aantal hoogbejaarden tegen 2025 met gemiddeld ongeveer 1,7% per jaar zou toenemen. In de twee overige

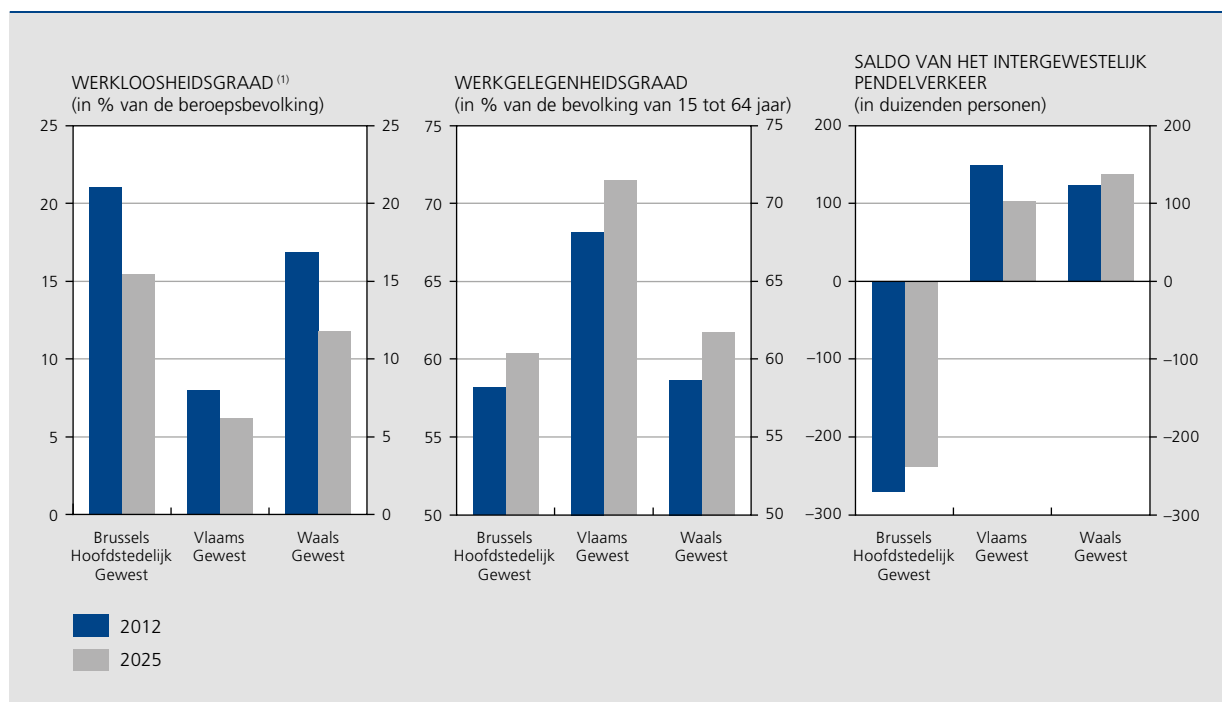
gewesten zou de stijging minder dan 0,5% belopen. De snellere stijging in het Vlaams Gewest is zowel toe te schrijven aan het hoger geboortecijfer in het verleden als aan een hogere levensverwachting.

1.2 Arbeidsmarkt

Tussen 2012 en 2020 zou de werkloosheidsgraad in elk gewest met iets meer dan 2 procentpunt dalen. In 2020 zou hij, volgens de ruime definitie (d.i. met inbegrip van de oudere werklozen), in het Vlaams Gewest een ondergrens bereiken van 6,2%, en vervolgens zou hij zich op dit als onreducerbaar beschouwd niveau stabiliseren. In de beide andere gewesten zou de werkloosheidsgraad na 2020 blijven dalen. De werkloosheidsgraad zou dan ook veel sterker teruglopen in het Waals en in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest dan in het Vlaams Gewest, ook al zou hij er beduidend hoger blijven, namelijk op respectievelijk 11,8% en 15,5% van de beroepsbevolking.

Tijdens de beschouwde periode zou de werkgelegenheidsgraad in de drie gewesten stijgen, zij het fors in het Vlaams (+3,3 procentpunt) en in het Waals Gewest (+3 procentpunt) dan in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (+2 procentpunt). In het Vlaams Gewest zou de

GRAFIEK 2 VOORNAAMSTE VARIABLEN VAN DE ARBEIDSMARKT



Bron: FPB.

(1) Volgens het door het Federaal Planbureau gehanteerd administratief concept in ruime zin. Het omvat alle bij de gewestelijke diensten voor arbeidsbemiddeling ingeschreven werkzoekenden, alsook de oudere niet-werkzoekende werklozen.

werkgelegenheidsgraad aldus heel wat hoger blijven dan in de twee andere gewesten.

Opdat de werkgelegenheid in Vlaanderen dynamisch zou blijven groeien, moeten de pendelstromen tussen de gewesten ingrijpend veranderen. Het verschil tussen het aantal inwoners van het Vlaams of Waals Gewest die in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werkzaam zijn en het aantal ingezetenen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest die in een van de twee andere gewesten van het land werken, zou in 2012 271 000 personen belopen. Daarvan zouden er, in nettotermen, 149 000 afkomstig zijn uit het Vlaams Gewest en 122 000 uit het Waals Gewest. In het macro-economisch referentiescenario zou de netto-pendelstroom naar het Brussels Hoofdstedelijk Gewest tegen 2025 teruglopen tot 239 000 personen. Deze vermindering zou resulteren uit, onder meer, een stijging van het aantal Brusselse pendelaars die een baan vinden in het Vlaams Gewest. Over dezelfde periode zou ook een toenemend aantal Walen aan de slag gaan in het Vlaams Gewest. De netto-uitstroom van pendelaars uit het Vlaams Gewest zou bijgevolg teruglopen tot 102 000 personen.

1.3 Bbp naar volume

In het macro-economisch referentiescenario groeit het bbp naar volume, over de periode 2012-2025, met

op jaarbasis gemiddeld 1,9%. Ten opzichte van het nationaal gemiddelde zou de groei over diezelfde periode 0,1 procentpunt lager uitkomen in het Brussels Hoofdstedelijk en in het Waals Gewest, en net iets hoger in het Vlaams Gewest. De in dit laatste gewest krachtiger economische groei, vooral aan het einde van de periode, is grotendeels te danken aan een steviger werkgelegenheidsdynamiek.

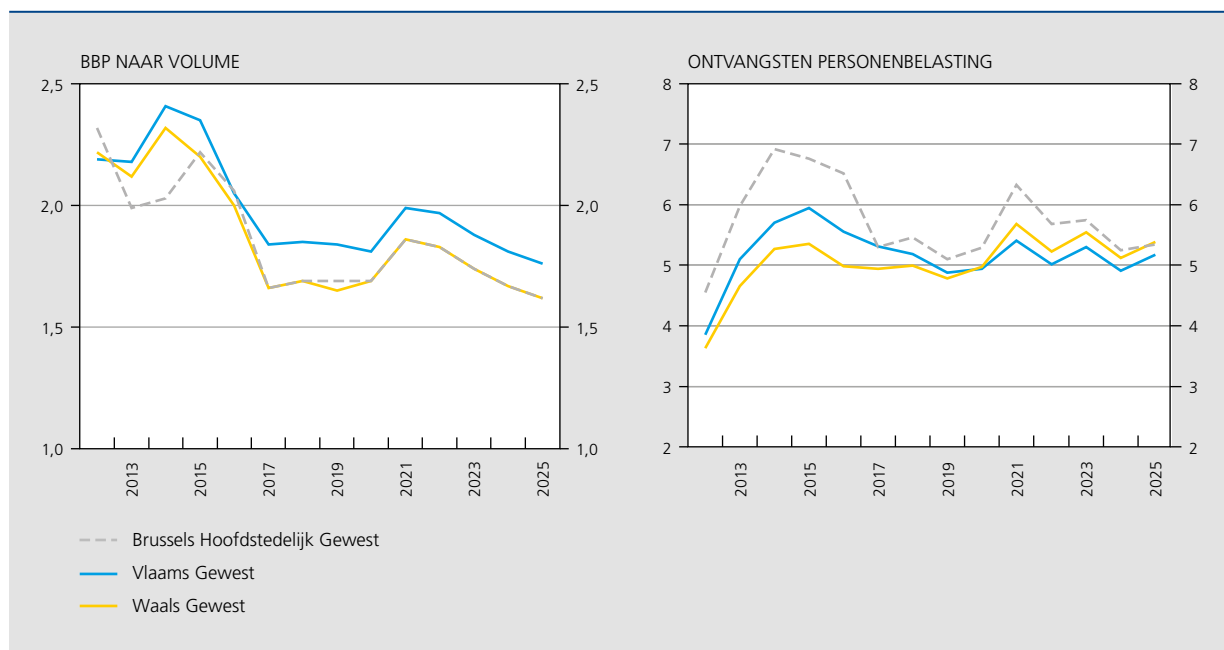
1.4 Personenbelasting

Over de periode 2012-2025 stijgen, bij ongewijzigd beleid en, derhalve, bij ongewijzigde fiscale wetgeving, de ontvangsten uit de personenbelasting sneller dan het bbp, dit vanwege twee factoren.

Om te beginnen, neemt de opbrengst uit de personenbelasting sneller toe dan de belastinggrondslag als gevolg van de progressiviteit van de belasting – de aanslagvoeten stijgen met de overgang van de ene belastingschaal naar de andere – en door het feit dat bepaalde belastingverminderingen alsook de belastingvrije som minder snel toenemen dan de belastinggrondslag.

Voorts groeit de belastinggrondslag sneller dan het bbp omdat hij, in tegenstelling tot het bbp, de pensioenen

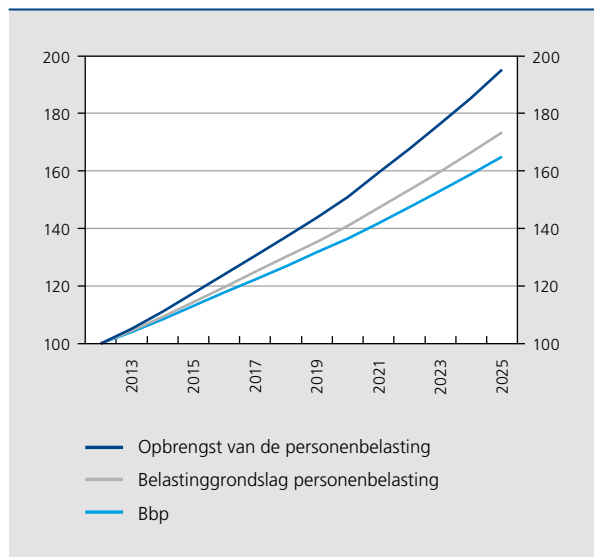
GRAFIEK 3 MACRO-ECONOMISCH REFERENTIE-SCENARIO
(veranderingspercentages t.o.v. het voorgaande jaar)



Bron: FPB.

GRAFIEK 4**OPBRENGST VAN DE PERSONENBELASTING EN BELASTINGGRONDSLAG VOOR DE PERSONENBELASTING IN VERHOUDING TOT HET BBP**

(projectie bij ongewijzigde wetgeving voor België, indexcijfers 2012 = 100, in nominale termen)



Bronnen: FPB, NBB.

omvat – het gaat om overdrachten in de nationale rekeningen – en deze inkomsten in stijgende lijn gaan als gevolg van de vergrijzing.

Het is niet in het gewest waar de economie het sterkst zou groeien, te weten het Vlaams Gewest, dat de ontvangsten uit de personenbelasting het snelst zouden toenemen. Tussen 2020 en 2025 zou de opbrengst van de personenbelasting in dit gewest zelfs het minst sterk stijgen, terwijl de economische activiteitsgroei er het grootst zou zijn. Dit kan worden verklaard door de ingrijpende wijzigingen in de pendelstromen. Het bbp wordt immers gemeten volgens de plaats van de productie en dus van de arbeid, terwijl de ontvangsten uit de personenbelasting worden berekend op basis van de woonplaats. In diezelfde zin zou de toename van Waalse en Brusselse pendelaars naar het Vlaams Gewest ertoe bijdragen dat de groei en de werkgelegenheid in het Vlaams Gewest krachtiger zouden aantrekken en dat de opbrengsten van de personenbelasting in het Waals en in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest sneller zouden stijgen.

2. Analyse van de huidige financieringswet

2.1 Belangrijkste mechanismen van de financieringswet

De huidige financieringswijze van de gemeenschappen en gewesten is van kracht sedert 2002. De bijzondere wet van 13 juli 2001 tot herfinanciering van de gemeenschappen en uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de gewesten, die uitvoering gaf aan het Lambermontakkoord, hield immers een grondige wijziging in van de berekening van de budgettaire middelen waarover de deelgebieden beschikken.

De ontvangsten van de gemeenschappen en gewesten bestaan grotendeels uit een gedeelte van de ontvangsten uit personenbelasting en btw, dat hun door de federale overheid wordt afgestaan volgens de in de financieringswet vastgelegde parameters. Voorts beschikken de gewesten over eigen fiscale ontvangsten. Ten slotte ontvangen de deelgebieden andere dotaties van de federale overheid, alsook de opbrengst van de verkoop van goederen en diensten en andere diverse ontvangsten.

TOEGEWZEN GEDEELTE VAN DE OPBRENGST VAN DE PERSONENBELASTING

De aan de gemeenschappen en gewesten toegekende middelen afkomstig van de personenbelasting worden gekoppeld aan de inflatie zoals die wordt gemeten door de nationale consumptieprijsindex, en aan het verloop van het bbp in constante prijzen. Het aldus verkregen bedrag wordt onder de entiteiten verdeeld op basis van de opbrengst van de personenbelasting die op ieder grondgebied wordt geïnd. Om de verdeelsleutel tussen de gemeenschappen te bepalen, wordt de in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest geïnde personenbelasting voor 80 % toegerekend aan de Franse Gemeenschap en voor 20 % aan de Vlaamse Gemeenschap.

De aan de gewesten toegekende bedragen afkomstig van de personenbelasting worden verminderd met een zogeheten 'negatieve term', welke de additionele gewestbelastingen compenseert die sedert 2002 krachtens het Lambermontakkoord worden toegekend. Het verloop van deze negatieve term is gekoppeld aan de inflatie en aan 91 % van de bbp-groei, met uitzondering van het gedeelte dat betrekking heeft op het van de gemeenschappen naar de gewesten overgedragen kijk- en luistergeld. Dit gedeelte van de negatieve term en de dotatie die de gemeenschappen als compensatie ontvangen worden enkel aangepast aan de inflatie.

Voorts wordt een nationale solidariteitstussenkomst toegekend aan de gewesten waarvan de opbrengst van de personenbelasting per inwoner lager ligt dan de opbrengst van die belasting per inwoner in het hele land. Deze solidariteitstussenkomst vormt een onderdeel van de door de federale overheid overgedragen personenbelasting.

In verband met de middelen afkomstig van de personenbelasting dienen tot slot twee kleinere overdrachten te worden vermeld sedert het Lambermontakkoord van kracht is: de eerste naar de Vlaamse en de Franse Gemeenschapscommissies en de andere naar de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest via dit gewest.

TOEGEWENZEN GEDEELTE VAN DE OPBRENGST VAN DE BTW

De aan de gemeenschappen toegekende btw-middelen stemden bij de aanvang van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989 overeen met de begrotingskredieten voor onderwijs. Sindsdien is er geen expliciete band meer tussen beide en kunnen de gemeenschappen autonoom beslissen over hoe ze het geheel van hun ontvangsten besteden. De financieringswet bepaalde initieel dat die btw-middelen enkel werden aangepast aan de nationale consumptieprijsindex en aan 80 pct. van het verloop van het aantal jongeren onder de 18 jaar in de gemeenschap waar het aantal jongeren het sterkst stijgt of het minst daalt ten opzichte van 1988. Hierbij wordt het aantal jongeren onder de 18 jaar in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor 80 % aan de Franse Gemeenschap en voor 20 % aan de Vlaamse Gemeenschap toegerekend. Door het Lambermontakkoord werden deze toegekende btw-middelen flink opgetrokken door forfaitaire verhogingen toe te kennen ten belope van € 198 miljoen in 2002, € 149 miljoen in 2003 en 2004, € 372 miljoen in 2005, € 124 miljoen in 2006 en € 25 miljoen voor de periode tussen 2007 en 2011. Bovendien werd het bedrag van de totale btw-dotatie vanaf 2007 ten belope van 91 % gekoppeld aan de reële groei van het bbp in constante prijzen.

Wat de verdeling van de btw-ontvangsten betreft, voorzag de financieringswet initieel in een geleidelijke overgang van de in 1988 bestaande verdeling van de kredieten voor onderwijs op een verdeling volgens het in 1987 geregistreerde aantal leerlingen. Krachtens het Sint-Elooisakkoord van 1 december 1999 werden de kredieten vanaf 2000 verdeeld op basis van een jaarlijkse telling van de leerlingen. Het Lambermontakkoord heeft er evenwel voor gezorgd dat het aantal leerlingen niet langer als enige verdeelsleutel voor de btw-dotatie geldt, maar dat geleidelijk meer belang wordt gehecht aan de opbrengst van de personenbelasting in elke gemeenschap. Concreet betekent dit dat, in 2002, de in het Lambermontakkoord

overeengekomen supplementaire middelen – dus niet de initieel in de financieringswet bepaalde enveloppe – voor 65 % werden verdeeld op basis van het aantal leerlingen en voor 35 % op basis van de opbrengst van de personenbelasting. Dit laatste percentage is geleidelijk gestegen tot 100 % in 2012.

EIGEN FISCALE ONTVANGSTEN

De middelen waarover de gewesten beschikken, vloeien eveneens voort uit de fiscale autonomie die deze laatste genieten. De eigen fiscale ontvangsten van de gewesten omvatten hoofdzakelijk de gewestelijke belastingen en heffingen. Gewestelijke belastingen zijn belastingen die vroeger uitsluitend federaal waren en die geheel of gedeeltelijk werden geregionaliseerd door de financieringswet en de opeenvolgende herzieningen ervan. Concreet betreft het de successierechten, de schenkingsrechten, sommige registratierechten, de verkeersbelasting, de belasting op inverkeerstelling, het eurovignet, de onroerende voorheffing, het kijk- en luistergeld en drie kleinere belastingen, namelijk de belasting op automatische ontspanningstoestellen, de belasting op spelen en wedenschappen en de openingsbelasting op dranksluiterijen. Gewestelijke heffingen zijn door de gewesten geïnde belastingen en vergoedingen in verband met hun eigen bevoegdheden, zoals het water- en afvalbeleid.

Het Lambermontakkoord heeft ook de fiscale autonomie van de gewesten inzake personenbelasting vergroot. Sedert 2004 kunnen de gewesten opcentiemen heffen of belastingverminderingen toestaan tot 6,75 % van de opbrengst van de in het gewest geïnde personenbelasting. In de praktijk heeft geen enkel gewest hiervan gebruik gemaakt om extra middelen op te halen. Omgekeerd heeft het Vlaams Gewest in het recente verleden de mogelijkheid aangegrepen om onder meer via de 'jobkorting' de belastingen te verminderen.

De gemeenschappen hebben zogoed als geen eigen ontvangsten omdat ze geen exclusief grondgebied en dus geen fiscale bevoegdheden hebben.

OVERIGE DOTATIES AFKOMSTIG VAN DE FEDERALE STAAT

Behalve middels de toegewezen ontvangsten uit de btw en de personenbelasting, financiert de federale overheid de gemeenschappen en gewesten ook aan de hand van specifieke dotaties. Zo wordt de Duitstalige Gemeenschap voornamelijk gefinancierd door een federale dotatie. De overige twee gemeenschappen van het land hebben recht op twee andere federale dotaties, één voor de financiering van buitenlandse studenten en de andere voor de samenwerking tussen universiteiten. De drie gewesten

ontvangen de trekkingsrechten ter financiering van de programma's voor wedertewerkstelling van werklozen. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ontvangt twee specifieke dotaties, een voor de 'dode hand', de andere (Beliris) voor de realisatie van overheidsinvesteringen. De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ontvangt eveneens een dotatie van de federale overheid.

2.2 Verwachte ontwikkeling van de ontvangsten van de gemeenschappen en gewesten

Om te beginnen, wordt een algemeen beeld geschetst van de verwachte ontwikkeling van de ontvangsten van de gemeenschappen en gewesten bij een ongewijzigd institutioneel kader. Vervolgens wordt dieper ingegaan op twee financieringsmechanismen waarvan de uitvoeringsbepalingen krachtens het akkoord over de staatshervorming zullen worden aangepast. Het gaat, enerzijds, om toegewezen btw-ontvangsten en, anderzijds, om de nationale solidariteitstussenkomst.

2.2.1 Overzicht

In het kader van de huidige financieringswet en rekening houdend met het demografisch kader en het macro-economisch referentiescenario, zouden de voornaamste ontvangsten van de deelgebieden – de drie gemeenschappen, de drie gewesten en de drie gemeenschapscommissies – tussen 2012 en 2025 met ongeveer 0,2 procentpunt bbp toenemen.

De middelen van de Vlaamse Gemeenschap zouden in procenten bbp stelselmatig toenemen. Deze toename zou voortvloeien uit het gedeelte Gemeenschap en, hoofdzakelijk, uit het feit dat de btw-middelen zich niet alleen mee ontwikkelen met de inflatie en met de reële economische groei, maar ook met de demografie. De verwachting is dat de bevolking jonger dan 18 jaar tegen 2025 zal aangroeien. Bovendien zullen de uit hoofde van het Lambermontakkoord toegekende extra middelen, verdeeld volgens een voor de Vlaamse Gemeenschap voordeliger sleutel 'personenbelasting' dan de leerlingensleutel, een steeds groter aandeel van de btw-middelen uitmaken (zie 2.2.2). De factor demografie heeft eveneens een positieve invloed op de btw-middelen van de Franse Gemeenschap, maar deze laatste ondergaat de toenemende impact van de sleutel 'personenbelasting' die voor haar minder voordelig is dan de leerlingensleutel. Bijgevolg zouden de middelen waarover de Franse Gemeenschap zou beschikken, duidelijk minder snel toenemen dan die van de Vlaamse Gemeenschap.

In procenten bbp zouden de middelen van het Waals Gewest continu afnemen, terwijl die van het Vlaams Gewest en van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zouden stagneren. Een en ander wordt door verschillende factoren verklaard. Om te beginnen, zouden de eigen fiscale ontvangsten en de federale dotaties verschillend van de toegewezen ontvangsten uit de personenbelasting zich in alle drie de gewesten minder snel ontwikkelen dan het bbp omwille van de bepalingen van

TABEL 1 VOORNAAMSTE ONTVANGSTEN VAN DE GEMEENSCHAPPEN EN GEWESTEN⁽¹⁾
(referentiescenario, in % bbp)

	2012	2015	2020	2025	Variatie 2012-2025
Vlaamse Gemeenschap	6,55	6,62	6,73	6,78	0,23
Gemeenschap	3,49	3,55	3,65	3,72	0,23
Gewest	3,06	3,08	3,08	3,06	0,00
Franse Gemeenschap	2,33	2,34	2,34	2,35	0,02
Waals Gewest	1,68	1,67	1,65	1,63	-0,05
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	0,66	0,66	0,66	0,65	-0,01
Duitstalige Gemeenschap	0,04	0,04	0,04	0,04	0,00
Gemeenschapscommissies	0,02	0,02	0,02	0,02	0,00
Totaal	11,27	11,36	11,44	11,46	0,19

Bronnen: FPB, Rijksmiddelenbegroting, INR, NBB.

(1) Het betreft de in de vorm van personenbelasting en btw overgedragen middelen (behalve de afrekeningssaldi), de eigen fiscale ontvangsten (gewestelijke belastingen en bepaalde gewestelijke heffingen) en verschillende andere federale dotaties.

de financieringswet of de onderliggende hypothesen. Omgekeerd is er de invloed van de negatieve term. Aangezien het initiële, van de personenbelasting overgedragen bedrag gekoppeld is aan de reële groei van het bbp en aan de inflatie, en aangezien de negatieve term, die van dit initiële bedrag wordt afgetrokken, minder snel groeit dan het bbp, neemt het uiteindelijk aan de gewesten toegekende bedrag sneller toe dan het bbp. Tot slot zijn er nog twee andere aspecten die leiden tot een meer uitgesproken afbrokkeling van de aan het Waals Gewest overgedragen ontvangsten uit de personenbelasting dan die welke naar het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gaan. Enerzijds is het basisbedrag van de solidariteitstussenkomst enkel geïndexeerd, wat tot gevolg heeft dat het gewicht ervan in het bbp in deze beide gewesten mettertijd afneemt, maar de verwachte afbrokkeling zou in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest worden afgeremd door de forse bevolkingsdynamiek. Anderzijds zou de sleutel 'personenbelasting' zich ontwikkelen ten nadele van het Waals Gewest en ten voordele van, voornamelijk, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

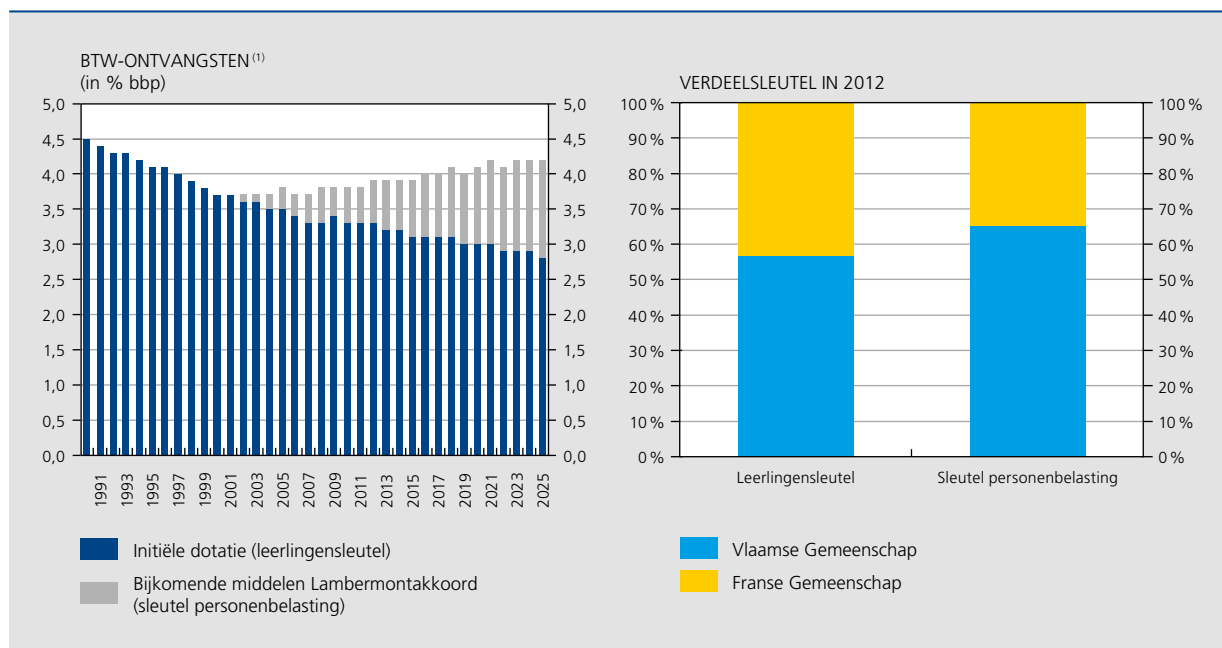
De aan de in hun geheel beschouwde gemeenschapscommissies en aan de Duitstalige Gemeenschap toegekende middelen, die van een verhoudingsgewijs beperkte omvang zijn, zouden zich tegen 2025 in overeenstemming met het bbp ontwikkelen.

2.2.2 Toegewezen btw-ontvangsten

Tot in 2001 werden de aan de gemeenschappen toegewezen btw-ontvangsten, verdeeld volgens de leerlingensleutel, uitsluitend aangepast volgens de inflatie en het verloop van het aantal jongeren onder de 18 jaar. Bijgevolg nam deze btw-dotatie in verhouding tot het bbp continu af: tussen 1990 en 2000 slonk zij van 4,5 % bbp tot 3,7 % bbp.

Krachtens het Lambermontakkoord werden vanaf 2002 aan de gemeenschappen extra btw-middelen toegekend, waarbij vanaf 2007 de hele btw-dotatie – de initiële btw-dotatie en de extra middelen – werd gekoppeld aan het bbp-verloop naar volume ten belope van 91 %. De voornaamste factor die de verhouding van deze dotatie tot het bbp kan beïnvloeden, is derhalve de demografie. Rekening houdend met een verwachte lichte daling van het geboortecijfer werd er destijds van uitgegaan dat de aan de gemeenschappen en gewesten overgedragen middelen in procenten bbp als gevolg van deze herfinanciering vrijwel zouden stagneren. Op grond van de meest recente demografische vooruitzichten, waarbij tot 2025 een relatief hoge nataliteit wordt verwacht, zou de btw-dotatie zich engszins sneller kunnen ontwikkelen dan het bbp, namelijk van ongeveer 3,8 % tot ongeveer 4,2 % bbp tussen 2012 en 2025.

GRAFIEK 5 AAN DE GEMEENSCHAPPEN TOEGEWEEZEN BTW-MIDDELEN



Bronnen: FPB, Rijksmiddelenbegroting, NBB.

(1) Ongerekend de afrekeningsaldi.

Als gevolg van het Lambermontakkoord wordt, als verdeelsleutel, een toenemend belang verleend aan de opbrengst van de personenbelasting in elke gemeenschap. De initiële btw-dotatie groeit immers enkel mee met de inflatie en met de bevolking jonger dan 18 jaar en ziet derhalve haar gewicht in procenten bbp afnemen, terwijl de additionele middelen uit de btw, die volgens de sleutel 'personenbelasting' worden verdeeld, zich duidelijk sneller ontwikkelen dan het bbp, vanwaar de benaming 'Lambermontturbo'. Deze uiteenlopende ontwikkelingen blijven niet zonder gevolgen voor de verdeling van de middelen tussen de gemeenschappen, in die zin dat de sleutel 'personenbelasting' voor de Vlaamse Gemeenschap duidelijk voordeliger is dan de leerlingensleutel. Zo zou, volgens de referentieprojectie, de sleutel 'personenbelasting' in 2012 65,2% toekennen aan de Vlaamse Gemeenschap en 34,8% aan de Franse Gemeenschap, terwijl de leerlingensleutel 56,6% zou toekennen aan de Vlaamse Gemeenschap tegenover 43,4% aan de Franse Gemeenschap.

2.2.3 Nationale solidariteitstussenkomst

De solidariteitstussenkomst is een overdracht van de federale overheid naar de gewesten waarvan de opbrengst van de personenbelasting per inwoner kleiner is dan diezelfde variabele voor het hele land. In 1988 bedroeg het basisbedrag van deze tussenkomst € 11,60 per inwoner en per procentpunt verschil tussen het gewest en het nationaal gemiddelde wat de opbrengst van de personenbelasting per inwoner betreft. Dit bedrag wordt jaarlijks geïndexeerd.

Het Vlaams Gewest heeft nooit een solidariteitstussenkomst genoten, aangezien de opbrengst van de personenbelasting per inwoner er steeds groter was dan het nationaal gemiddelde.

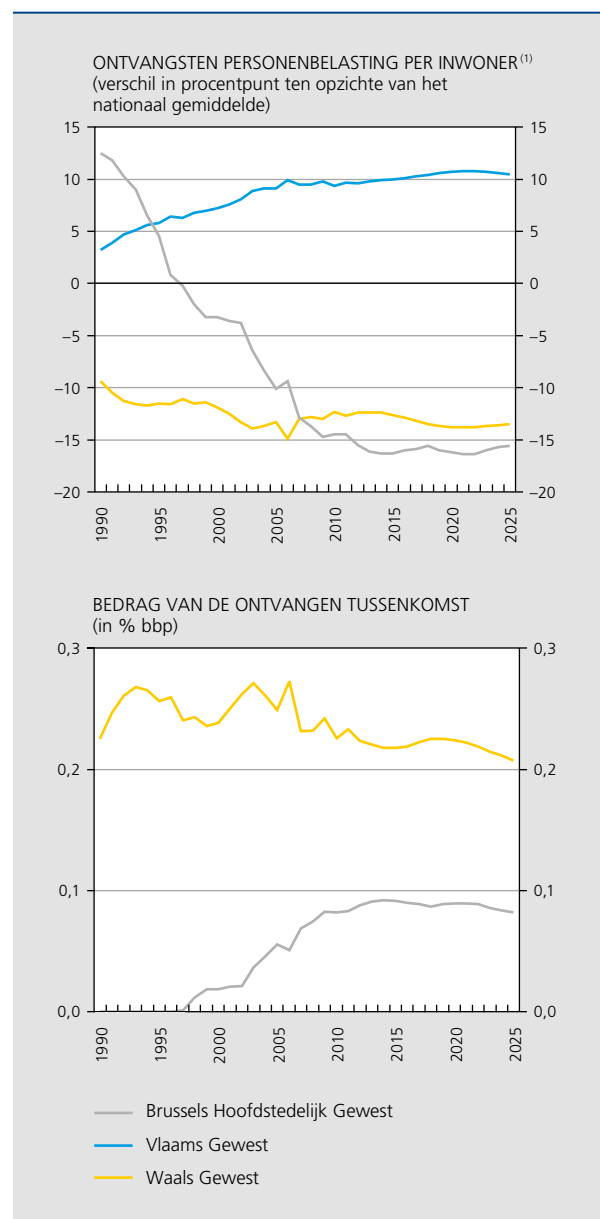
Omgekeerd ontving het Waals Gewest ieder jaar een solidariteitstussenkomst. Het negatieve verschil van de opbrengst van de personenbelasting per inwoner ten opzichte van het nationaal gemiddelde, dat in 1990 al bijna 10% bedroeg, werd steeds groter en kwam over de hele periode tussen 10 en 15% uit. In 2012 zou het ongeveer 12% bedragen.

Voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest liet de personenbelasting per inwoner een relatief beschouwd sterke daling optekenen. Terwijl de ontvangsten uit de personenbelasting per inwoner er in 1990 nog 12% boven het nationaal gemiddelde uitkwamen, is dit positief verschil al maar gekrompen en omgeslagen in een negatief verschil. Dit negatief verschil nam vervolgens toe en overschreed in 2012 de drempel van 15%. Bijgevolg heeft het Brussels

Hoofdstedelijk Gewest sinds 1997 recht op een solidariteitstussenkomst waarvan het bedrag snel is gestegen, ook vanwege de bijzonder sterke bevolkingstoename in dit gewest.

Dat de verhouding van de solidariteitstussenkomst tot het bbp steeds groter wordt, heeft bijgevolg vooral te maken met de toevoeging van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest als begunstigde en met de snelle toename van het aan dit gewest uitgekeerde bedrag.

GRAFIEK 6 SOLIDARITEITSTUSSENKOMST



Bronnen: FPB, Rijksmiddelenbegroting, NBB.

(1) De personenbelasting per inwoner die voor de berekening van jaar t wordt gebruikt stemt overeen met deze van het aanslagjaar t-1, en dus met de personenbelasting op de inkomsten van t-2.

Volgens het referentiescenario zouden de negatieve verschillen van de personenbelasting per inwoner ten opzichte van het nationaal gemiddelde in de toekomst nog enigszins kunnen toenemen, zowel in het Waals als in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De solidariteitstussenkomst die aan elk van deze twee gewesten wordt uitgekeerd, zou evenwel moeten dalen ten opzichte van het bbp vermits deze tussenkomsten niet gekoppeld zijn aan het verloop van de economische bedrijvigheid naar volume.

Het mechanisme van de solidariteitstussenkomst heeft kritiek gekregen, met name in de academische wereld⁽¹⁾. Een als pervers bestempeld effect is het feit dat een verbetering van de relatieve economische situatie in een gewest dat van een dergelijke tussenkomst geniet, aanleiding dreigt te geven tot een daling van de ontvangsten van dit gewest. Het verlies aan ontvangsten uit hoofde van de solidariteitstussenkomst zou, voor dit gewest, immers groter zijn dan de positieve gevolgen van een betere verdeelsleutel voor de middelen afkomstig van de personenbelasting. Deze redenering gaat evenwel alleen maar op als enkel deze twee elementen van de gewestelijke financiën in overweging worden genomen, met uitsluiting van de overige ontvangsten van de gewesten en van de gemeenschapsfinanciën (waarvan een gedeelte van de dotaties ook wordt verdeeld naargelang van de opbrengst van de personenbelasting) en van de gemeentelijke financiën (die grotendeels afhangen van de opcentiemen op de personenbelasting). Zelfs indien de vergelijking beperkt blijft tot louter de gewestelijke financiën, zou het pervers effect bovendien, na verloop van tijd, helemaal verdwijnen omdat het initiële bedrag van de aan de gewesten toegewezen ontvangsten uit de personenbelasting zich ontwikkelt in overeenstemming met het bbp, terwijl de solidariteitstussenkomst enkel geïndexeerd en bevolkinggekoppeld is.

2.3 Motieven voor de herziening van de financieringswet

De herziening van de financieringswet werd voornamelijk om twee redenen op de agenda van de staatshervorming geplaatst. Om te beginnen was een verduidelijking vereist van de financieringsmechanismen van de nieuwe bevoegdheden die aan de gemeenschappen en gewesten worden toegekend. Ten tweede uitten verschillende politieke partijen aan beide zijden van de taalgrens verschillende verzoeken om bepaalde aspecten van de financieringswet te wijzigen.

Het over de financieringswet bereikte akkoord was verankerd rond een aantal principes die vanaf de zomer

2010 werden geformuleerd. Het was de bedoeling de financiële autonomie van de deelgebieden uit te breiden, meer bepaald door hun eigen ontvangsten aanzienlijk te verhogen. De inzake de personenbelasting gewenste grotere fiscale autonomie moest evenwel aan drie vereisten voldoen. Zo moest ze deloyale concurrentie vermijden, de progressiviteit van deze personenbelasting behouden en de fiscale prerogatieven van de federale staat met betrekking tot het interpersoonlijk herverdelingsbeleid handhaven. De financiële autonomie van de deelstaten diende ook te worden opgevoerd door hen meer verantwoordelijkheden te verlenen op het vlak van hun bevoegdheden en van het gevoerd beleid.

Het nastreven van een evenwichtig akkoord werd nog door andere principes ingegeven. Zo kwam het er tegelijkertijd op aan een of meerdere deelgebieden structureel niet te verarmen, de leefbaarheid op lange termijn van de federale staat te waarborgen en de financiële stabiliteit van de deelgebieden te verzekeren. In een algemeen verslechterde begrotings situatie moest volgens een ander principe rekening worden gehouden met de inspanningen die alle deelgebieden samen moeten leveren om de overheidsfinanciën te saneren.

Daarnaast moesten bepaalde bijzonderheden van de financieringswet worden herzien. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest diende te worden geherfinancierd, rekening houdend met externe aangelegenheden, zoals de intergewestelijke pendelstromen, en met de sociologische realiteit en de bijzondere rol van dit gewest als hoofdstad van het land en van de EU. Tussen de deelgebieden moest een solidariteitsmechanisme in stand worden gehouden, dat evenwel geen ongewenste effecten mocht sorteren. Tot slot werd bij de herziening van de financieringswet overeengekomen dat rekening zou worden gehouden met bevolkings- en leerlingencriteria. Zo wordt impliciet verwezen naar het hanteren van demografische criteria voor de verdeling van de middelen voor de nieuwe aan de gemeenschappen en gemeenschapscommissies overgedragen bevoegdheden. Daarnaast werd een groter belang toegekend aan het leerlingencriterium voor de verdeling van de toegewezen btw-ontvangsten die oorspronkelijk bestemd waren voor de financiering van de voornaamste bevoegdheid van de gemeenschappen, namelijk het onderwijs.

(1) Zie meer bepaald Cattoir en Verdonck (2002), Algoed en Heremans (2008), Chaidron et al. (2009), Leibfritz (2009), Verdonck et al. (2009), en Heremans et al. (2010).

3. Bevoegdheidsoverdrachten

De staatshervorming impliceert een additionele overheveling van bevoegdheden die gepaard gaan met budgettaire middelen van Entiteit I, namelijk de federale overheid en de sociale zekerheid, naar de gemeenschappen en gewesten. De omvang van deze overheveling van nieuwe bevoegdheden mag, voor 2011, op ongeveer € 16,2 miljard worden geraamd, of 4,4 % bbp. De overdrachten werden veel meer gericht op de gemeenschappen – met inbegrip van de gemeenschapscommissies wat Brussel betreft – dan op de gewesten.

De aan de gemeenschappen en gemeenschapscommissies overgedragen middelen zijn grotendeels bestemd voor kinderbijslag. Er is eveneens een aanzienlijk bedrag uitgetrokken voor de gezondheidszorg en de hulp aan personen, met inbegrip van de gezondheidszorg verstrekt aan bejaarden – in hoofdzaak de opvangstructuren zoals

rusthuizen, rust- en verzorgingstehuizen en geïsoleerde geriatrie ziekenhuizen – en de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden. De andere overgedragen uitgaven voor de gezondheidszorg en hulp aan personen omvatten de ziekenhuisinfrastructuur, de geestelijke gezondheidszorg, het preventiebeleid en de organisatie van de eerstelijnsgezondheidszorg. Het merendeel van deze bevoegdheden zijn uitgaven die de sociale zekerheid vandaag op zich neemt. Ook uitgaven voor andere bevoegdheden, meer bepaald op het vlak van justitie, worden overgedragen.

Wat de gewesten betreft, heeft de – op begrotingsvlak – voornaamste overgedragen materie betrekking op de arbeidsmarkt. Deze overdrachten gaan zowel van de federale overheid als van de sociale zekerheid uit. Een niet onbelangrijk gedeelte van deze overgedragen bevoegdheden bevindt zich aan de ontvangsten- en niet aan de uitgavenzijde. Het gaat hierbij in de eerste plaats om sommige verlagingen van de socialezekerheidsbijdragen. Een andere belangrijke aan de gewesten overgedragen bevoegdheid zijn de fiscale uitgaven, die ontvangstenverminderingen zijn. De voornaamste betrokken fiscale uitgaven betreffen de huisvesting – aftrek voor enige woning, verhoogde korting woonsparen en bijkomende aftrek hypothecaire intresten –, de energiebesparende investeringen en het gebruik van dienstencheques. Met verschillende andere overdrachten, ten slotte, zijn beperkte bedragen gemoeid.

Deze overdrachten van begrotingsbevoegdheden wijzigen in aanzienlijke mate het relatieve gewicht van de deelsectoren van de overheid. Indien de hervorming ten uitvoer was gelegd, zouden de primaire uitgaven van de gemeenschappen en gewesten op basis van de cijfers van 2011 stijgen van 12,5 tot 16 % bbp. Deze 3,5 procentpunt extra zou zogoed als uitsluitend genomen worden uit de uitgaven van de sociale zekerheid die zouden teruglopen van 21,4 tot 18,1 % bbp. De primaire uitgaven van de federale overheid zouden slechts licht afnemen, van 9,1 tot 8,9 % bbp. Het is voor het eerst dat bevoegdheidsoverdrachten in een zo hoge mate uitgaan van de sociale zekerheid.

TABEL 2 OVERHEVELING VAN BEVOEGDHEDEN NAAR DE GEMEENSCHAPPEN EN GEWESTEN

	Bedragen ⁽¹⁾ (in € miljard)	In % bbp
Aan de gemeenschappen en gemeenschapscommissies	10,2	2,8
Kinderbijslag	5,9	1,6
Gezondheidszorg en hulp aan personen	4,2	1,1
waarvan:		
Opvangstructuren voor bejaarden	2,5	0,7
Tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden	0,5	0,1
Andere bevoegdheden	0,1	0,0
Aan de gewesten	6,0	1,6
Arbeidsmarkt	3,8	1,0
waarvan:		
Verminderingen van ontvangsten	1,3	0,3
Fiscale uitgaven	1,9	0,5
Andere bevoegdheden	0,2	0,1
Totaal	16,2	4,4

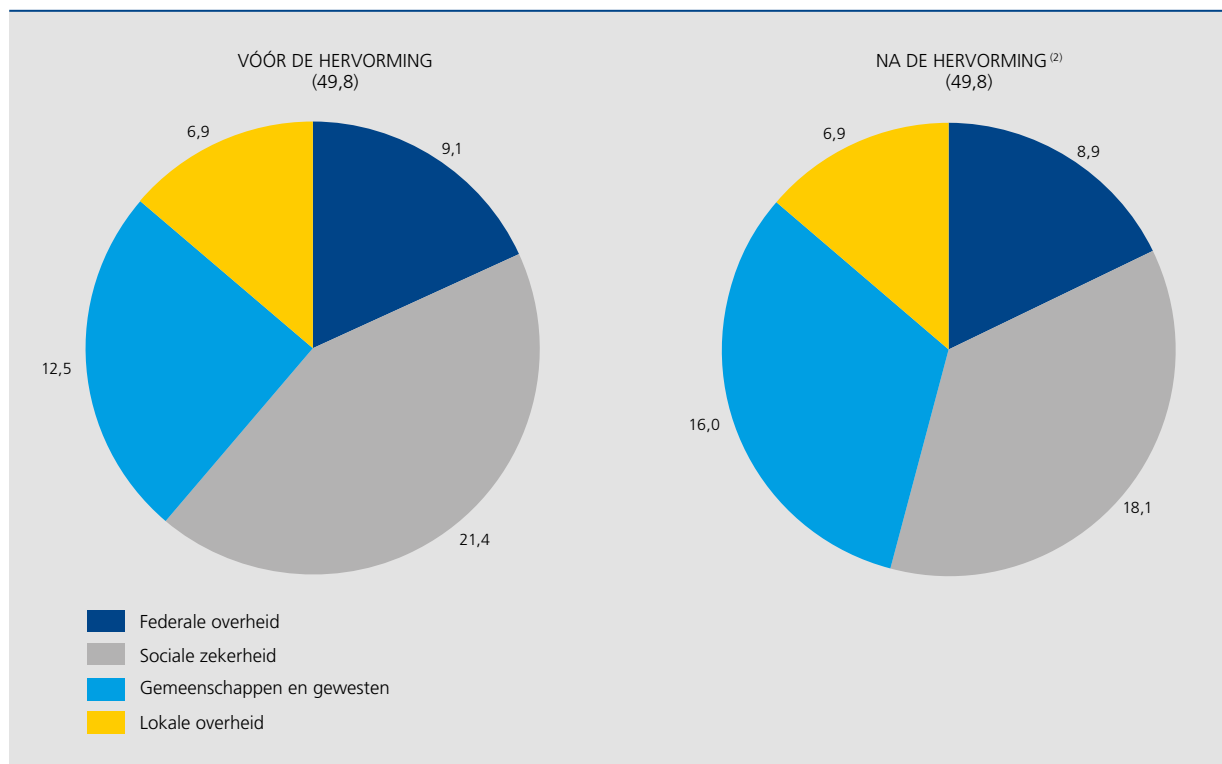
Bronnen: akkoord over de staatshervorming, INR, NBB.

(1) Het betreft bedragen vermeld in het akkoord over de staatshervorming, met uitzondering van de trekkingsrechten ter financiering van de programma's voor wedertewerkstelling van werklozen aangezien deze laatste reeds het voorwerp uitmaakten van een federale dotatie aan de gewesten, terwijl de uitgaven van het Participatiefonds niet worden meegeteld omdat dit fonds, in de nationale rekeningen, geen deel uitmaakt van de overheidssector. De geraamde bedragen hebben grotendeels betrekking op het jaar 2011, maar kunnen ook betrekking hebben op andere jaren naargelang van de materie in kwestie. Ze dateren in ieder geval van vóór de in het kader van de federale begroting 2012 doorgevoerde omvangrijke besparingen, meer bepaald inzake de fiscale aftrekbaarheid voor energiebesparende investeringen.

4. Herziening van de financieringswet

De financiële aspecten van het akkoord over de staatshervorming hebben betrekking op de mechanismen van de financieringswet, de regels van de fiscale autonomie van de gewesten en de herfinanciering van de Brusselse instellingen. Bepaalde variabelen van de financieringswet, zoals de referentiebedragen voor de overdracht van bevoegdheden en hun evolutieparameters, moeten nog definitief worden bijgesteld, na de discussie over de sanering van de overheidsfinanciën die België tegen 2015 opnieuw naar

GRAFIEK 7 FINALE PRIMAIRE UITGAVEN VAN DE DEELSECTOREN VAN DE OVERHEID⁽¹⁾
(in % bbp, raming op basis van cijfers van 2011)



Bronnen: akkoord over de staatshervorming, INR, NBB.

(1) De overdrachten tussen deelsectoren van de overheid zijn niet inbegrepen teneinde enkel de finale uitgaven in aanmerking te nemen.

(2) Ongerekend de aan de ontvangstzijde overgedragen bevoegdheden (fiscale uitgaven en verlagingen van socialezekerheidsbijdragen).

een begrotingsevenwicht moet leiden. De situatie van de Duitstalige Gemeenschap vereist een specifieke herziening.

In de volgende subparagrafen wordt een overzicht gegeven van de nieuwe financieringsmechanismen van, respectievelijk, de gewesten en de gemeenschappen. Vervolgens wordt aandacht besteed aan twee specifieke elementen, namelijk de herfinanciering van de Brusselse instellingen en de responsabiliseringsbijdrage inzake de pensioenen van de vastbenoemde ambtenaren van de deelgebieden.

4.1 Herziening van de financiering van de gewesten

4.1.1 Overzicht

Voor de gewesten is de grotere fiscale autonomie een van de belangrijkste veranderingen die voortvloeien uit het akkoord over de financieringswet. Zo kunnen de gewesten zogeheten uitgebreide opcentiemen heffen op de federale ontvangsten uit de personenbelasting. Voortaan zullen die opcentiemen

de voornaamste inkomsten van de gewesten uitmaken. Ze vervangen de basisdotatie van de personenbelasting en het grootste gedeelte van de negatieve term, en ze financieren ook voor een deel de overgedragen fiscale uitgaven.

Voor het leeuwendeel van de overgedragen fiscale uitgaven en van de nieuwe bevoegdheden inzake werkgelegenheid worden extra middelen uitgetrokken die tussen de gewesten worden verdeeld op basis van een fiscale sleutel.

Een nationale solidariteitsbijdrage blijft gehandhaafd, maar de kenmerken ervan worden aangepast om de ongewenste effecten ervan uit te vlakken.

Naast die ontvangsten blijft een zeer beperkt aantal andere dotaties in hun huidige vorm bestaan⁽¹⁾. De

(1) Die dotaties hebben betrekking op de aanvullende middelen die werden toegekend in het kader van voorgaande herzieningen van de financieringswet (1993 voor de landbouw en 2002 voor een reeks bevoegdheden met een geringe invloed op de begroting) en op bepaalde door het Lambermontakkoord ingestelde specifieke dotaties aan Brussel (waaronder die voor de gemeenten met ten minste één Nederlandstalige in hun schepencollege en die voor de eentalige gemeenschapscommissies).

gewestelijke belastingen en heffingen worden evenmin gewijzigd.

Rekening houdend met alle veranderingen die worden aangebracht in de financieringswijze van de gewesten, zouden sommige deelgebieden in het nieuwe stelsel minder middelen ontvangen dan in het oude. Een overgangsmechanisme moet ervoor zorgen dat, op het ogenblik van de overgang van de oude op de nieuwe wet, geen enkele entiteit middelen derft of winst maakt. Het bedrag van het overgangsmechanisme wordt gedurende tien jaar constant gehouden in nominale termen. Tijdens de tien daaropvolgende jaren vermindert het lineair tot wanneer het verdwenen is.

Sommige elementen vormen daar een uitzondering op, omdat ze niet via het overgangsmechanisme worden gecompenseerd en dus een onmiddellijk begrotingseffect uitoefenen op de relaties tussen de deelgebieden en de federale overheid. Die elementen zijn de herfinanciering van de Brusselse instellingen en twee specifieke responsabiliseringsmechanismen. Het eerste daarvan is een responsabiliseringsmechanisme inzake pensioenen.

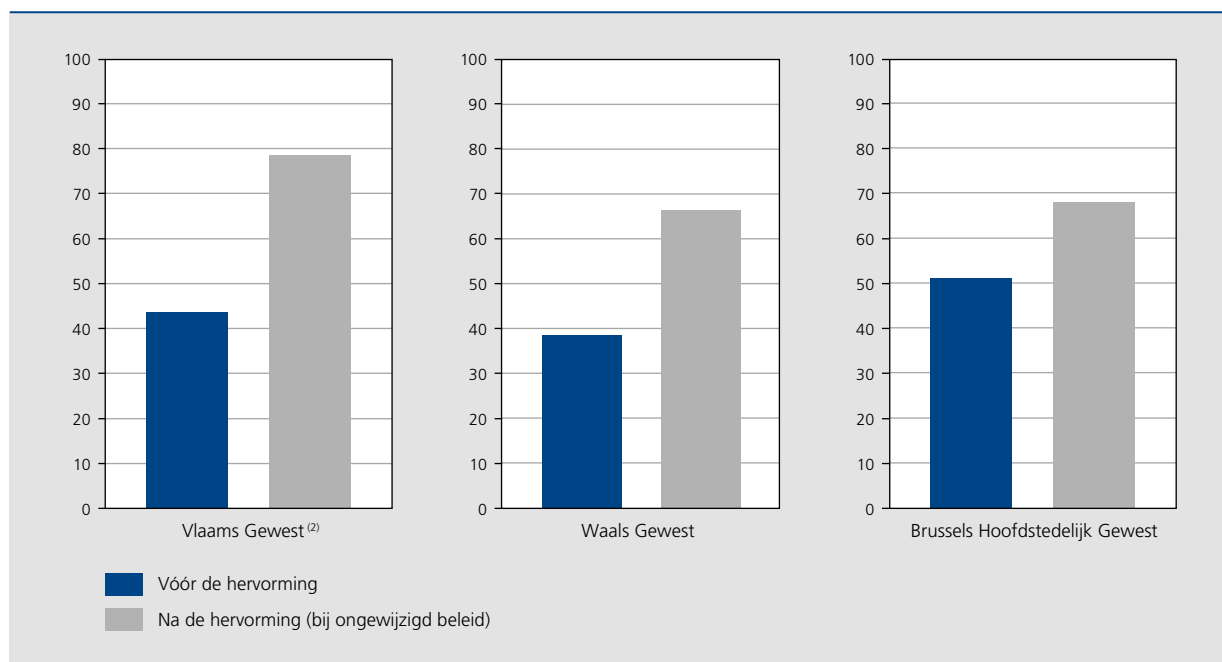
Het tweede is een responsabiliseringsmechanisme inzake klimaat⁽¹⁾. Indien een gewest zijn toegewezen doelstelling voor de reductie van de uitstoot van broeikasgassen in de sector van de gebouwen overschrijdt, krijgt het een financiële bonus ten laste van het federaal aandeel in de veiling van de emissierechten. Omgekeerd moet een gewest dat zijn doelstelling niet bereikt, een malus betalen.

4.1.2 Uitbreiding van de fiscale autonomie

Het akkoord over de staatshervorming versterkt in aanzienlijke mate de bevoegdheden en de fiscale autonomie van de gewesten inzake personenbelasting. Hieronder wordt eerst nagegaan in welke mate de daarbij verleende fiscale autonomie is uitgebreid. Dan volgt een toelichting bij de wijze waarop de fiscale autonomie wordt uitgeoefend en bij de beperkingen van die autonomie. Tot slot wordt een cruciaal, uit de fiscale autonomie resulterende begrotingsaspect besproken, namelijk de elasticiteitswinsten.

(1) De regels van dit mechanisme moeten nog worden uitgewerkt en zullen worden vastgelegd in een gewone wet die tegelijk met de financieringswet zal worden goedgekeurd.

GRAFIEK 8 AANDEEL VAN DE EIGEN FISCALE ONTVANGSTEN IN DE TOTALE MIDDELEN VAN DE GEWESTEN⁽¹⁾
(op basis van de voor 2012 geraamde cijfers, in %)



Bronnen: FPB, Rijksmiddelenbegroting, NBB.

(1) De in de analyse beschouwde middelen omvatten de eigen fiscale ontvangsten, de overgedragen middelen uit de personenbelasting en de btw, en andere federale dotaties. De nieuwe middelen die zullen worden overgedragen naar aanleiding van de zesde fase van de staatshervorming, worden eveneens in aanmerking genomen.

(2) Voor de Vlaamse Gemeenschap (Gewest en Gemeenschap samen), zou het aandeel van de eigen fiscale ontvangsten toenemen van 20,3% tot 34,4%.

4.1.2.1 Omvang van de fiscale autonomie

De fiscale autonomie heeft in 2012 betrekking op een bedrag van € 10,7 miljard, wat ongeveer een vierde is van de ontvangsten die in België door middel van de personenbelasting worden geïnd. Dat bedrag stemt overeen met de vroegere basisdotatie voor de personenbelasting, die op € 14,3 miljard wordt geraamd, verminderd met het grootste deel⁽¹⁾ van de negatieve term (€ 4,3 miljard) en verhoogd met 40 % van de overgedragen fiscale uitgaven. Aangezien deze laatste ongeveer € 1,9 miljard bedragen, is die 40 % gelijk aan zowat € 0,8 miljard.

De toename van de fiscale autonomie inzake personenbelasting versterkt de autonomie die reeds bestond als gevolg van de opeenvolgende institutionele hervormingen. De omvang van de fiscale autonomie, ongeacht of deze betrekking heeft op de personenbelasting of op andere belastingen, kan voor elk gewest worden gemeten aan de hand van het aandeel van de eigen fiscale ontvangsten gedefinieerd als de gewestbelastingen, bepaalde regionale belastingen en de opcentiemen op of verminderingen van personenbelasting – in het geheel van de beschouwde ontvangsten. Vóór de herziening van de financieringswet beliep de fiscale autonomie, voor het jaar 2012, 38,5 % in het Waals Gewest, 43,5 % in het Vlaams Gewest en 51 % in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Rekening houdend met de voor de nieuwe bevoegdheden overgedragen middelen, loopt, na de hervorming, het aandeel van de eigen fiscale ontvangsten, met inbegrip van de fiscale autonomie inzake personenbelasting, in de totale beschouwde ontvangsten op tot 66,1 % in het Waals Gewest, 68,1 % in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en 78,4 % in het Vlaams Gewest.

4.1.2.2 Uitvoeringsregels van de fiscale autonomie

In de praktijk komt de verruiming van de fiscale autonomie neer op het toekennen van zogenoemde uitgebreide gewestelijke opcentiemen op de ontvangsten uit de personenbelasting. Deze opcentiemen worden geheven op de op federaal niveau behouden belasting, na aftrek van het bedrag dat voortaan onder de fiscale autonomie valt. In Kader 1 worden de hoofdlijnen van dat nieuwe stelsel toegelicht.

De gewestelijke opcentiemen worden toegepast op de belasting volgens barema, na uitoefening van de belastingvrije som – met inbegrip van de additionele som voor

(1) Een klein deel wordt niet afgetrokken om het bedrag te bepalen waarvoor fiscale autonomie geldt. Dit gedeelte vormt de restfactor van de negatieve term. Deze bedragen worden niet meer afzonderlijk opgenomen en vallen bijgevolg onder het overgangsmechanisme.

TABEL 3 GEWESTELIJKE VERDEELSLEUTELS VOOR VARIABELEN MET BETREKKING TOT DE PERSONENBELASTING

(geraamde bedragen bij ongewijzigd beleid voor het inkomensjaar 2012, in %)

	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Brussels Hoofdstedelijk Gewest
Uitgebreide gewestelijke opcentiemen	63,3	28,2	8,5
Opbrengst personenbelasting ⁽¹⁾	63,2	28,1	8,7
Belastinggrondslag personenbelasting	61,4	30,2	8,4

Bronnen : FPB, NBB.

(1) Ongerekend gemeentelijke opcentiemen.

personen ten laste – en van de belastingverminderingen voor de vervangingsinkomens en voor de inkomens uit het buitenland. Door de opcentiemen op een ver gevorderd niveau in de berekening van de belasting uit te voeren, sluiten de rendementen tussen de gewesten nauw aan bij die welke worden verkregen op basis van de sleutel van de opbrengst van de personenbelasting. Vergeleken met de sleutel van de belastinggrondslag van de personenbelasting wijst die sleutel bijna 2 % méér toe aan het Vlaams Gewest en ongeveer 2 % minder aan het Waals Gewest. Dat verschil is toe te schrijven aan verschillende factoren. Om te beginnen, ligt het gemiddeld inkomen in het Vlaams Gewest hoger, zodat de belasting die er wordt geïnd, hoger uitvalt vanwege de progressiviteit van de belasting. Vervolgens hebben de belastingverminderingen voor de vervangingsinkomens een zwaardere impact in het Waals Gewest dan in het Vlaams Gewest vanwege, onder meer, de hogere werkloosheidsgraad. Ten slotte ontvangen, verhoudingsgewijs, meer inwoners uit het Waals dan uit het Vlaams Gewest inkomens uit het buitenland, met name inkomens uit grensoverschrijdende arbeid.

Het akkoord zet voor de fiscale autonomie bepaalde bakens uit. Zo blijft de federale overheid als enige bevoegd om de belastinggrondslag en de bedrijfsvoorheffing te bepalen en belastingen te innen. Ze kan ook vrij haar belastingtarieven vaststellen. Al die prerogatieven oefent de federale overheid uit zonder dat de gewesten zich op een belangenconflict kunnen beroepen. Teneinde het strikt federaal karakter van de belastinggrondslag te vrijwaren, moeten de overgedragen fiscale uitgaven instrumenten zijn of worden die de verschuldigde belasting en niet de belastinggrondslag beïnvloeden. Bijgevolg moet, bijvoorbeeld, de aftrek voor een enige woning worden omgezet in een belastingvermindering, zoals het geval is voor het woonsparen. Dit is

Kader 1 – Praktische toepassing van de zogenoemde uitgebreide opcentiemen op de ontvangsten uit de personenbelasting

De werking van het nieuwe stelsel wordt toegelicht aan de hand van een vereenvoudigd voorbeeld van een alleenstaande zonder personen ten laste, van wie het belastbaar inkomen in 2011 € 30 000 bedroeg en die geen aanspraak kon maken op belastingverminderingen of specifieke belastingaftrekken.

Op basis van de belastingtarieven en de schijven van het belastbaar inkomen van het aanslagjaar 2012 zou die persoon, volgens het huidig systeem, een belasting moeten betalen van € 9 350, rekening houdend met een basisbelasting van € 10 992 en een vermindering van de belasting door de toepassing van belastingvrije som van € 1 643, wat 25 % is van het totaal belastingvrij inkomen (€ 6 570).

BEREKENING VAN DE PERSONENBELASTING VÓÓR EN NA REGIONALISERING VOOR EEN ALLEENSTAANDE MET EEN BELASTBAAR INKOMEN VAN € 30 000

(aanslagjaar 2012; in €, tenzij anders vermeld)

Schijven van het belastbaar inkomen	Marginaal tarief (in %)	Belasting ten gunste van de federale overheid			Belasting ten gunste van de gewesten	Totale belasting
		Basisbelasting	Belastingvrije som	Federale belasting		
Huidig stelsel (vóór regionalisering)						
0 – 8 070	25	2 018	1 643	375		375
8 070 – 11 480	30	1 023	0	1 023		1 023
11 480 – 19 130	40	3 060	0	3 060		3 060
19 130 – 35 060	45	4 892	0	4 492		4 492
Totaal		10 992	1 643	9 350		9 350
Nieuw stelsel (na regionalisering, bij ongewijzigd beleid, met toepassing van een uniform gewestelijk opcentiementarief van 33,3 %)						
0 – 8 070	25	1 513	1 232	281	94	375
8 070 – 11 480	30	767	0	767	256	1 023
11 480 – 19 130	40	2 295	0	2 295	765	3 060
19 130 – 35 060	45	3 669	0	3 669	1 223	4 892
Totaal		8 244	1 232	7 012	2 338	9 350

Om het nieuwe stelsel toe te lichten, wordt uitgegaan van een verdeling tussen de federale overheid en de gewesten via een sleutel van 75 %-25 %. Om in dat geval de belastingdruk en de totale fiscale ontvangsten onveranderd te houden, zouden opcentiemen van 33,3 % moeten worden geheven op de met een vierde verminderde federale belasting.

Volgens het nieuwe stelsel wordt de federale belasting in iedere belastingsschijf met een vierde gereduceerd. De federale basisbelasting bedraagt, in het beschouwde voorbeeld, € 8 244, of drie vierden van de in het huidig stelsel door de federale staat geïnde belasting. De hervorming biedt de gewesten de mogelijkheid die federale basisbelasting op te splitsen in de door hen gewenste schijven, en voor elk van deze schijven kunnen de gewesten het door hen gewenste aantal opcentiemen heffen, maar de federale basisbelasting, met een kwart verminderd, blijft onveranderd.



Vervolgens worden de federale belastingverminderingen berekend die overeenstemmen met de belastingvrije som, de supplementaire belastingvrije som voor personen ten laste en de belastingverminderingen voor vervangingsinkomens. Het bedrag van die federale belastingverminderingen wordt afgetrokken van de federale belasting die wordt berekend op het belastbaar inkomen, te beginnen met de laagste belastingschijven. In het hier gegeven voorbeeld wordt enkel rekening gehouden met de belastingvrije som. Deze laatste, eveneens met een kwart verminderd, wordt afgetrokken van de laagste belastingschijf. Ze is aldus gelijk aan € 1 232, wat eveneens 25 % minder is dan de vermindering die in het huidig stelsel wordt berekend.

Per saldo zou de beschouwde alleenstaande dus een belasting van € 7 012 ten gunste van de federale overheid moeten betalen, of 25 % minder dan in het huidig stelsel.

Als het gewest waar de alleenstaande uit het fictieve voorbeeld woonachtig is, voor iedere belastingschijf opcentiemen van 33,3 % heft op de aan het federaal niveau verschuldigde belasting, dan zal die alleenstaande € 2 338 verschuldigd zijn ten gunste van het gewest. Zodoende zal hij in totaal, net als in het huidig stelsel, voor alle beleidsniveaus samen € 9 350 belasting hebben betaald. Bij ongewijzigd beleid blijft het nieuwe stelsel dus neutraal voor de belastingplichtigen.

In het vereenvoudigde voorbeeld wordt geen rekening gehouden met bepaalde inkomens en belastingverminderingen. In het nieuwe stelsel worden de belastingverminderingen voor inkomens uit het buitenland proportioneel aangerekend. Bovendien zullen de gewestelijke opcentiemen ook worden toegepast op sommige afzonderlijk belastbare inkomens, behalve op de roerende inkomens en op verschillende andere inkomens zoals de belastbare meerwaarden, waarvoor de federale overheid exclusief bevoegd blijft. Voorts zal voor deze inkomens een uniform tarief van opcentiemen gelden, aangezien het niet gedifferentieerd mag worden per tranche, dat ook uniek is in de zin dat er slechts één tarief zal gelden, ongeacht het federaal belastingtarief op die inkomens.

belangrijk om te voorkomen dat het gewestelijk en het federaal beleid met elkaar zouden interfereren.

De gewesten, van hun kant, kunnen van nu af aan proportionele algemene opcentiemen heffen, forfaitaire of proportionele algemene verminderingen – voortaan onbeperkt – toekennen en terugbetaalbare belastingkredieten verlenen in de domeinen die onder hun bevoegdheid vallen. Ze mogen ook vrij hun belastingschijven en de tarieven van de opcentiemen per schijf vaststellen, onbeperkt indien ze dat doen om het stelsel progressiever te maken, maar met twee beperkingen als ze het regressiever willen maken. Ten eerste mag het gewestelijk opcentientarief op een belastingschijf niet lager zijn dan 90 % van het hoogste opcentientarief van de lagere belastingschijven. Ten tweede mag het voordeel per belastingplichtige niet meer dan – geïndexeerd – € 1 000 per jaar bedragen.

4.1.2.3 Elasticiteitswinsten

Zoals reeds uiteengezet in deel 1.4, zouden de ontvangsten uit de personenbelasting, bij een ongewijzigde

belastingwetgeving, sneller stijgen dan het bbp. Het daaruit voortvloeiende verschil in ontvangsten wordt vaak 'elasticiteitswinsten van de personenbelasting' genoemd. In de huidige financieringswet trok de federale overheid profijt van die winsten. De middelen uit de personenbelasting die ze naar de gewesten overhevelde, waren immers enkel gekoppeld aan het verloop van het bbp. Voortaan zullen de gewesten die winsten genieten ten belope van het bedrag van de ontvangsten uit de personenbelasting dat voortaan onder de fiscale autonomie valt. Ter compensatie van het daaruit voortvloeiende verlies aan ontvangsten voor de federale overheid, is de nieuwe gewestelijke dotatie die de middelen voor de werkgelegenheid en de overgedragen fiscale uitgaven grotendeels dekt, aan niet méér dan 70 % van de reële bbp-groei gekoppeld.

Welk netto-effect zal worden uitgeoefend door de resultante van de krachten die uitgaan van, enerzijds, die onvolledige koppeling van de nieuwe gewestelijke dotatie aan de economische groei en, anderzijds, de elasticiteitswinsten voor de gewesten ten belope van het bedrag dat voortaan onder de fiscale autonomie valt kan niet met

zekerheid wordt gesteld. Het is immers moeilijk om exact te voorspellen in welke mate de ontvangsten uit de personenbelasting sneller zullen stijgen dan het bbp. Tevens valt op te merken dat de elasticiteitswinsten berusten op de hypothese van een ongewijzigde wetgeving, die de belastingdruk doet toenemen. De belastingwetgeving zou tegen 2025 evenwel kunnen worden aangepast, zodat het resultaat daar ex post door zou kunnen worden beïnvloed.

4.1.3 Financiering van de nieuwe gewestelijke bevoegdheden

Aangezien de middelen die nodig zijn om het hoofd te bieden aan de fiscale uitgaven ten belope van 40 % begrepen zijn in de gewestelijke fiscale autonomie voor de personenbelasting, wordt de resterende 60 % alsook 90 % van de middelen die vereist zijn voor de uitoefening van de bevoegdheden inzake werkgelegenheid aan de gewesten toegekend in de vorm van een nieuwe dotatie voor de overgedragen bevoegdheden. Wat de werkgelegenheid betreft, omvat het beschouwde bedrag (€ 5,3 miljard in 2012) ook de trekkingsrechten die reeds aan de gewesten waren overgedragen in de vorm van een specifieke dotatie (€ 0,5 miljard). De resterende 10 % komen in het overgangsmechanisme terecht.

Zoals reeds vermeld, is het verloop van de nieuwe dotatie gekoppeld aan de inflatie en aan 70 % van de reële groei van het bbp. De nieuwe dotatie wordt verdeeld volgens de sleutel van de op federaal niveau gehouden personenbelasting, met andere woorden de op federaal niveau geïnde personenbelasting waarvan het gedeelte wordt afgetrokken dat voortaan onder de fiscale autonomie van de gewesten valt. Die aftrek is bedoeld om te voorkomen dat de middelen van een gewest worden beïnvloed door de fiscale beleidskeuzen van de andere gewesten, meer bepaald door de uitoefening van hun fiscale autonomie. In 2012 zou de sleutel van de op federaal niveau gehouden personenbelasting 63,5 % van de middelen toekennen aan het Vlaams Gewest, 28 % aan het Waals Gewest en 8,5 % aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Inzake de overige bevoegdheden, die een minder zware impact hebben op de begroting, is het institutioneel akkoord nog relatief vaag. Er is sprake van een of meer specifieke dotaties. Het verloop van die dotaties moet nog worden bepaald. Ze zouden worden verdeeld aan de hand van gebruikssleutels en, dus, naargelang van de behoeften.

4.1.4 Herziening van de solidariteitsbijdrage

Een nationale solidariteitsbijdrage blijft behouden. Zoals voorheen bestaat ze uit een verticale overdracht in de vorm van een dotatie van de federale overheid aan de gewesten waarvan de personenbelasting per inwoner lager is dan het nationaal gemiddelde.

Het mechanisme van de bijdrage is evenwel herzien. Het bedrag dat op grond van dit nieuwe mechanisme aan de begunstigde gewesten verschuldigd is, wordt bepaald aan de hand van de volgende formule: $80\% * (db - dpb) * V$. In deze formule staat db voor het aandeel van het gewest in de Belgische bevolking en dpb voor het aandeel van het gewest in de op federaal niveau gehouden personenbelasting. V is gelijk aan het basisbedrag dat in aanmerking wordt genomen voor de berekening van de solidariteitsbijdrage. Dit basisbedrag stemt overeen met het totale bedrag dat onder fiscale autonomie wordt geplaatst en met alle of met een deel van de volgens een fiscale sleutel verdeelde dotaties aan de gewesten en gemeenschappen. In 2012 zou het € 20,1 miljard belopen, te weten de € 10,7 miljard die onder de fiscale autonomie van de gewesten inzake personenbelasting valt, de € 5,3 miljard van de nieuwe via een fiscale sleutel verdeelde gewestelijke dotatie (arbeidsmarkt en fiscale uitgaven) en 50 % van de dotatie van € 8,2 miljard die aan de gemeenschappen wordt toegekend en die volgens een fiscale sleutel wordt verdeeld.

De bijdrage compenseert derhalve nog slechts 80 % van het verschil tussen het aandeel van een gewest in de bevolking en het aandeel van dat gewest in de op federaal niveau gehouden personenbelasting, maar het basisbedrag waar de correctie op wordt toegepast, omvat voortaan middelen van de gewesten én van de gemeenschappen. Krachtens het nieuwe mechanisme valt de solidariteitsbijdrage in 2012 minder hoog uit dan tevoren. Het verloop van het basisbedrag, daarentegen, zal – anders dan in het vroegere stelsel – niet enkel de inflatie volgen, maar ook de reële economische groei.

4.2 Herziening van de financiering van de gemeenschappen

4.2.1 Overzicht

Om hun nieuwe bevoegdheden uit te oefenen, ontvangen de gemeenschappen extra middelen in de vorm van dotaties. Deze laatste worden verdeeld op basis van demografische sleutels, die afhankelijk zijn van de aard van de bedoelde bevoegdheid (zie 4.2.2).

De middelen waarover de gemeenschappen voor hun huidige bevoegdheden beschikken, worden geherstructureerd. Ze bestaan uit, enerzijds, een dotatie verdeeld volgens het aantal leerlingen in de Nederlandstalige en Franstalige scholen en, anderzijds, een dotatie verdeeld volgens een fiscale sleutel (zie 4.2.3).

De andere federale dotaties worden, pro memorie, niet gewijzigd. Het betreft de financiering van de buitenlandse studenten en de interuniversitaire samenwerking.

Zoals voor de gewesten, wordt een overgangsmechanisme ingesteld dat er moet voor zorgen dat, op het ogenblik van de overgang op de nieuwe financieringswet, geen enkel deelgebied middelen verliest; voorts wordt het responsabiliseringsmechanisme inzake pensioenen versterkt.

4.2.2 Financiering van de nieuwe bevoegdheden

De basisbedragen voor de drie belangrijkste nieuwe bevoegdheden die aan de gemeenschappen worden overgedragen – het betreft de kinderbijslag, bevoegdheden in verband met de ouderen en de andere overgedragen bevoegdheden inzake gezondheidszorg en hulp aan personen –, worden bepaald op basis van de door de federale overheid toegekende middelen. Voor 2012 wordt het totale bedrag in kwestie op € 10,6 miljard geraamd.

Aan de hand van demografische sleutels worden die basisbedragen vervolgens tussen de deelgebieden verdeeld. Zodra de middelen zijn verdeeld, volgen ze in elk deelgebied een eigen dynamiek. De betrokken deelgebieden zijn enigszins verschillend naargelang van de materie. De Vlaamse en de Franse Gemeenschap zijn er steeds bij betrokken, maar voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verloopt de overheveling steeds via de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, terwijl de Vlaamse en de Franse Gemeenschapscommissie eveneens betrokken zijn bij de bevoegdheden in verband met de ouderen. De Duitstalige Gemeenschap, van haar kant, wordt in het akkoord over de staatshervorming vermeld ter zake van de overdracht van de kinderbijslag.

De middelen inzake kinderbijslag worden verdeeld volgens de bevolking van 0 tot en met 18 jaar in elk deelgebied. De middelen ten behoeve van bejaarden worden verdeeld volgens de bevolking ouder dan 80 jaar. De middelen voor de overige aspecten van de gezondheidszorg en van de hulp aan personen worden aan de deelgebieden toegekend in verhouding tot de totale bevolking.

Afgezien van de inflatie, zijn de criteria inzake het verloop van de middelen om de nieuwe gemeenschaps-

bevoegdheden te financieren, verschillend van geval tot geval. De financiering van de kinderbijslag volgt enkel het verloop van de bevolking van 0 tot en met 18 jaar in de verschillende deelgebieden, maar een gedeelte van de welvaartsenveloppe kan eveneens een aanpassing in reële termen teweegbrengen van de middelen die worden geaffecteerd voor dat type van sociale uitkeringen. De financiering van de bevoegdheden in verband met de ouderen volgt zowel het verloop van de bevolking ouder dan 80 jaar in elk deelgebied als 82,5 % van de reële bbp-groei per inwoner op nationaal niveau. De middelen voor de overige gezondheidszorg en van de hulp aan personen evolueren volgens 82,5 % van de reële bbp-groei. De tot 82,5 % beperkte koppeling aan de groei wordt in het akkoord over de staatshervorming voorgesteld als een soort van bijdrage van de deelgebieden tot de kosten van de vergrijzing.

Inzake de overige bevoegdheden die aan de gemeenschappen worden overgedragen, met name op het vlak van justitie, zullen de middelen ten slotte worden verdeeld op basis van 'gebruikssleutels'. De criteria betreffende het verloop van die middelen moeten nog worden bepaald.

4.2.3 Financiering van de vroegere bevoegdheden

De vroegere bevoegdheden – met het onderwijs als voorname in termen van begrotingsgewicht – worden voornamelijk gefinancierd door middel van een nieuwe dotatie die wordt verdeeld volgens het aantal leerlingen tussen 6 en 17 jaar in Nederlandstalige en Franstalige scholen. Dat criterium werd eerder gebruikt ter verdeling van de middelen van de vroegere btw-basisdotatie, d.w.z. het vóór het Lambertmontakkoord bestaande gedeelte van die toegekende ontvangsten. Dit verdeelcriterium is voortaan van toepassing op de nieuwe dotatie die, behalve de vroegere btw-basisdotatie, twee andere elementen omvat. Het eerste is het gedeelte 'koppeling aan de economische groei' van de voor de periode 2010-2012 supplementaire middelen van het Lambertmontakkoord. Het tweede is de compenserende dotatie voor het kijk- en luistergeld die voorheen deel uitmaakte van de toegekende ontvangsten uit personenbelasting.

De nieuwe dotatie wordt voor 2012 op zowat € 13,8 miljard geraamd. Terwijl de vroegere btw-basisdotatie niet gekoppeld was aan de economische groei, is dat voor de nieuwe dotatie die wordt verdeeld op basis van het aantal leerlingen wél het geval. Zoals voorheen het geval was voor de hele btw-dotatie, wordt de nieuwe dotatie geïndexeerd aan het prijsverloop en ten belope van 91 % gekoppeld aan de bbp-groei. Voorts wordt ze gekoppeld aan de demografische ontwikkeling die wordt beperkt tot

80 % en nog steeds wordt vastgesteld op basis van de gemeenschap waar de bevolking jonger dan 18 jaar het snelste verloop sinds 1988 vertoont.

Naast de volgens demografische sleutels verdeelde dotaties, is er nog steeds een dotatie die volgens een fiscale sleutel wordt verdeeld. Die verdeelsleutel is ook hier de op federaal niveau behouden opbrengst van de personenbelasting. Wat de opbrengst van de personenbelasting in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft, blijft de voorheen gehanteerde institutionele sleutel gehandhaafd. Volgens deze sleutel wordt 80 % van die opbrengst toegekend aan de Franse Gemeenschap en 20 % aan de Vlaamse Gemeenschap. Deze dotatie omvat niet alleen de middelen afkomstig van de personenbelasting, maar ook de krachtens het Lambertmontakkoord toegekende additionele btw-middelen, behalve het gedeelte dat voortaan wordt opgenomen in de volgens een leerlingensleutel verdeelde dotatie. De extra btw-middelen die verschoven zijn naar de volgens een fiscale sleutel verdeelde dotatie zijn met andere woorden de forfaitaire middelen en het aandeel van de koppeling aan de economische groei gedurende de periode 2007-2010. De volgens een fiscale sleutel verdeelde dotatie wordt voor 2012 op € 8,2 miljard geraamd en ze zou worden gekoppeld aan de inflatie en aan 82,5 % van de economische groei naar volume.

Een van de nieuwigheden wat de financiering van de vroegere bevoegdheden van de gemeenschappen betreft, is dus dat er een einde wordt gemaakt aan de 'Lambermontturbo'. Voortaan maken de vroegere btw-basisdotatie en de supplementaire middelen hoofdzakelijk deel uit van twee verschillende dotaties die grotendeels worden gekoppeld aan de economische groei. De eerste wordt verdeeld volgens de leerlingensleutel en de tweede volgens de op federaal niveau behouden sleutel van de personenbelasting.

4.3 Herfinanciering van de Brusselse instellingen

Tegen 2015 is een herfinanciering van de Brusselse instellingen gepland ten belope van € 461 miljoen. Er zijn verschillende mechanismen geïntroduceerd die ofwel het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, ofwel de gemeenschapscommissies, ofwel de gemeenten van dat gewest beogen. Ieder mechanisme heeft zijn eigen bestaansgrond en dynamiek, maar tegen 2015 heeft het akkoord veeleer betrekking op de cijfers dan op de mechanismen.

Tegen 2015 worden het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de gemeenten van dat gewest en de Vlaamse en de Franse Gemeenschapscommissie geherfinancierd ten belope van respectievelijk € 363 miljoen, € 58 miljoen en

TABEL 4 HERFINANCIERING VAN DE BRUSSELSE INSTELLINGEN
(in € miljoen)

	2012	2013	2014	2015
Gedeelte van toepassing vanaf 2012	134	175	217	258
Geaffecteerde bedragen	110	151	192	233
waarvan:				
Veiligheid (gemeenten)	30	30	30	30
Taalpremies (gemeenten)	25	26	27	28
Mobiliteit	45	75	105	135
Gemeenschapscommissies	10	20	30	40
Niet-geaffecteerd bedrag (dode hand)	24	24	25	25
Gedeelte financieringswet ⁽¹⁾ (niet-geaffecteerde bedragen)	0	61	129	203
Compensatie pendelaars ⁽²⁾	0	13	28	44
Compensatie internationale ambtenaren	0	48	101	159
Totaal	134	236	346	461
waarvan:				
Geaffecteerde bedragen	110	151	192	233
Niet-geaffecteerde bedragen	24	85	154	228

Bron: akkoord over de staatshervorming.

(1) In de veronderstelling dat de financieringswet in 2012 in werking treedt, is dit gedeelte vanaf 2013 van toepassing teneinde te voorkomen dat de effecten van de herfinanciering teniet zouden worden gedaan door het overgangsmechanisme.

(2) Aangezien die compensatie horizontaal is, komt ze niet ten laste van de federale overheid maar van de overige gewesten.

€40 miljoen. Zoals er in de projectie bij ongewijzigd beleid werd van uitgegaan, worden de momenteel aan het Belirisfonds toegewezen bedragen (125 miljoen) bovendien geconsolideerd.

De herfinanciering van de Brusselse instellingen omvat twee gedeeltes. Het eerste gedeelte zou in 2012 in werking treden via een bijzondere wet krachtens welke ook verschillende aspecten van de organisatie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en van de rand rond dat gewest zou worden gewijzigd. In de begrotingen 2012 van de federale overheid en van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt met die herfinanciering rekening gehouden. Het tweede gedeelte zou in werking treden met de nieuwe financieringswet.

4.3.1 Gedeelte van toepassing vanaf 2012

Voor het eerste gedeelte is het enige herfinancieringsmechanisme waarvan het bedrag niet voor een bepaalde behoefte is bestemd, de uitbreiding van de compensatie voor de 'dode hand', die betrekking heeft op de vrijstelling van onroerende voorheffing die sommige gebouwen van publiekrechtelijke personen genieten. Het hieruit resulterende verlies aan inkomsten voor de gemeenten wordt gecompenseerd door de federale overheid. In het bijzonder de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest krijgen er mee te maken, gelet op het statuut van hoofdstad van dit gewest en de sterke concentratie van internationale en nationale instellingen op het grondgebied ervan. In de financieringswet van 1989 werd de compensatie voor de 'dode hand' van de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest toegekend aan dit gewest. De herfinanciering in het kader van de 'dode hand' beoogt de compensatie op te trekken van 72 tot 100 % en ze uit te breiden.

Vier andere herfinancieringsmechanismen van de Brusselse instellingen betreffen de toekenning van bedragen voor een vooraf bepaalde uitgavenpost. Het enige mechanisme dat aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ten goede komt, is een nieuwe dotatie die rechtstreeks door de federale overheid wordt gestort ten behoeve van het mobiliteitsbeleid, inzonderheid het openbaar vervoer. Een ander mechanisme is bedoeld om de middelen van de eentalige gemeenschapscommissies te verhogen. De sinds het Lambermontakkoord bestaande bijzondere dotatie wordt vanaf 2012 in vier jaar tijd lineair opgetrokken. Die dotatie wordt nog steeds verdeeld naar rata van 20 % voor de Vlaamse en 80 % voor de Franse Gemeenschapscommissie. De twee laatste mechanismen brengen voordeel aan de gemeenten. Het betreft respectievelijk een dotatie 'taalpremies' en een extra krediet dat wordt toegekend aan het Fonds ter financiering van

sommige uitgaven verbonden met de veiligheid voortvloeiend uit de organisatie van de Europese toppen.

4.3.2 Gedeelte ten uitvoer gelegd samen met de nieuwe financieringswet

Het tweede gedeelte treedt in werking tijdens het jaar dat volgt op het jaar waarin de nieuwe wet van kracht wordt, opdat de impact van deze herfinanciering niet teniet zou worden gedaan door het overgangsmechanisme dat ervoor zorgt dat, tijdens het aanvangsjaar, geen enkele entiteit bij deze wet mag winnen of verliezen.

Dit gedeelte voorziet in de eerste plaats in een correctie voor de pendelaars. Er wordt van uitgegaan dat tal van pendelaars die in het Vlaams of Waals Gewest wonen, in Brussel gebruik maken van openbare diensten zonder dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest daar tot dusver financiële steun voor krijgt, aangezien de personenbelasting wordt berekend op basis van de woonplaats van de huishoudens, en niet op basis van hun plaats van tewerkstelling. Daarom ontvangt het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voortaan een dotatie die deze derving van inkomsten deels zal compenseren. Aangezien de compensatie voor de pendelaars een horizontaal mechanisme is, zullen de inkomsten die het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ontvangt, afkomstig zijn van de andere gewesten en niet van de federale overheid. De totale kostprijs van de herfinanciering van de Brusselse instellingen ten laste van de federale overheid is derhalve gelijk aan het totaal waarvan de compensatie voor de pendelaars moet worden afgetrokken.

Dit tweede gedeelte voorziet tevens in een mechanisme ter compensatie van het feit dat geen gewestelijke belastingen worden geïnd voor de ambtenaren van de internationale instellingen zoals de EU en de NAVO. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest telt verhoudingsgewijs meer dergelijke ambtenaren dan de beide andere gewesten van het land. De loonsom van deze ambtenaren vertegenwoordigt immers 15,4 % van de belastinggrondslag van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, tegen amper 0,7 % in het Vlaams of het Waals Gewest. Enkel het grotere aandeel van de internationale ambtenaren in de belastinggrondslag van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ten opzichte van hun aandeel in de twee andere gewesten zal het voorwerp uitmaken van een dotatie.

Het akkoord over de staatshervorming bepaalt dat na 2015 de herfinanciering van enkel maar het Brussels Hoofdstedelijk Gewest – met uitzondering dus van de gemeenten en de gemeenschapscommissies – op 0,1 % bbp wordt geplafoneerd. In het kader van deze beperkende voorwaarde zet het akkoord een aantal remmen op het verloop van de hierboven beschreven mechanismen. Zo

zouden de aan de twee mechanismen van het gedeelte financieringswet toegekende middelen, ter compensatie van het effect van de pendelaars en de internationale ambtenaren, in nominale termen worden bevroren, zou de 'mobiliteitsdotatie' het verloop van de inflatie en slechts voor de helft de reële bbp-groei volgen en zou, net als in het referentiescenario bij een ongewijzigd institutioneel kader, de dodehanddotatie alleen maar geïndexeerd worden.

4.4 Bijdrage van de deelgebieden aan de budgettaire kosten van de vergrijzing

De institutionele discussies hebben plaatsgevonden tegen de achtergrond van een volgens het Europees normatief kader als buitensporig te bestempelen deficitair financieringssaldo van de gezamenlijke Belgische overheid. In 2011 kwam het tekort vooral voor rekening van het federaal niveau, terwijl het saldo van de gemeenschappen en gewesten slechts een gering tekort vertoonde. Ook vanwege het feit dat het grootste gedeelte van de begrotingskosten van de vergrijzing nog ophanden is en voornamelijk de federale overheid en de sociale zekerheid zal treffen, voorziet het akkoord over de staatshervorming in twee mechanismen via welke de deelgebieden zullen bijdragen aan de saneringsinspanning van de gezamenlijke overheid. Het akkoord focust op de twee sectoren die onder de bevoegdheid vallen van de deelgebieden en die het meest rechtstreeks worden beïnvloed door de verlenging van de levensverwachting, te weten de bevoegdheden in verband met de ouderen die zijn overgedragen in het kader van de institutionele hervorming en de ambtenarenpensioenen.

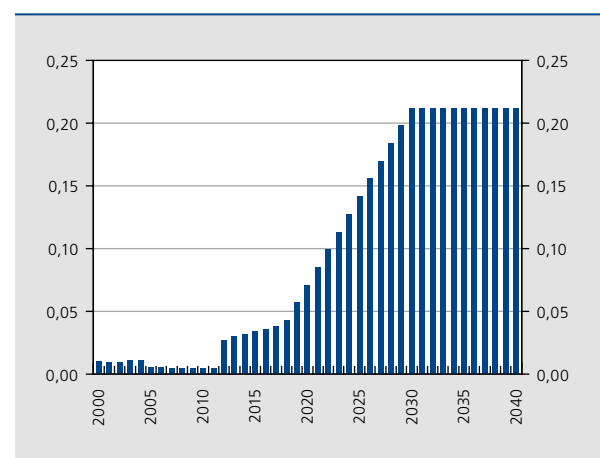
Wat de gezondheidszorg en de hulp aan de bejaarden betreft, vloeit de bijdrage van de gemeenschappen – of van de gemeenschapscommissies in het geval van Brussel – voort uit het feit dat de desbetreffende dotatie slechts deels wordt gekoppeld aan de economische groei. De dotatie volgt het verloop van het aantal 80-plussers in elke entiteit, de inflatie en voor 82,5 % de reële bbp-groei per inwoner. Hetzelfde geldt trouwens ook voor de andere overgedragen bevoegdheden inzake gezondheidszorg en hulp aan personen, waarvan de middelen het verloop van de inflatie en, voor 82,5 %, de reële bbp-groei volgen.

De pensioenuitgaven voor de ambtenaren van de gemeenschappen en gewesten worden gedragen door de federale staat. Sinds 1994 is een responsabiliseringsmechanisme geïntroduceerd om ervoor te zorgen dat de deelgebieden bijdragen in de kosten van deze pensioenen. Hun bijdrage in de uitbetaling van de pensioenen van hun vastbenoemde ambtenaren was evenwel bijzonder klein.

De bijzondere wet van 5 mei 2003 tot instelling van een nieuwe berekeningswijze van de responsabiliseringsbijdrage ten laste van sommige werkgevers van de openbare sector voorziet in een verhoging van deze bijdrage, maar het nieuwe mechanisme is nooit toegepast. Het akkoord over de staatshervorming bepaalt dat dit mechanisme met ingang van 2012 in werking treedt. In de federale begroting voor 2012 werden de overeenkomstige bedragen trouwens ingeschreven. Krachtens het akkoord over de staatshervorming wordt vanaf 2016 tevens een nieuw mechanisme geïntroduceerd dat er moet voor zorgen dat de deelgebieden aan de federale overheid een bijdrage storten op het loon van hun vastbenoemde ambtenaren; die bijdrage zal tot 2030 geleidelijk evolueren naar het percentage dat van toepassing is op het contractueel personeel en dat momenteel 8,86 % bedraagt. Vanaf 2016 zal het de grootste bijdrage zijn – die van het mechanisme dat voortvloeit uit de toepassing van de bijzondere wet van 5 mei 2003 ofwel die van het nieuwe mechanisme – die zal worden geïnd. Het nieuwe mechanisme zal wellicht vrij snel de bovenhand krijgen.

De bijdrage van de deelgebieden op het vlak van de responsabilisering inzake pensioenen zou stelselmatig toenemen en zich vanaf 2019 sneller ontwikkelen. Ze zou tot in 2018 beperkt blijven tot minder dan 0,05 % bbp. In 2030 zou ze oplopen tot 0,21 % bbp. De grootste inbreng zou afkomstig zijn van de gemeenschappen, veeleer dan van de gewesten, omdat hun loonsom relatief groter is, vooral door de aanwezigheid van het lerarenkorps.

GRAFIEK 9 BIJDRAGE VAN DE DEELGEBIEDEN INZAKE PENSIOENRESPONSABILISERING⁽¹⁾
(in % bbp)



Bronnen: FPB, INR, NBB.

(1) Na 2030 wordt de loonsom van de ambtenaren geacht zich te ontwikkelen in hetzelfde tempo als het bbp, en wordt het bijdragepercentage op 8,86 % gehandhaafd.

Er zij ter herinnering op gewezen dat, aangezien het responsabiliseringsmechanisme inzake pensioenen losstaat van het overgangsmechanisme, het vanaf 2012 een overdracht behelst van de deelgebieden naar de federale overheid.

5. Slotbeschouwingen

Het akkoord over de staatshervorming voorziet in bevoegdheidsoverdrachten ten belope van een bedrag dat overeenstemt met 4,4% bbp. Deze overdrachten gaan in grotere mate uit van de sociale zekerheid dan van de federale overheid. Het is voor het eerst dat aanzienlijke overdrachten afkomstig zijn van de sociale zekerheid. Bovendien vloeien deze overdrachten méér naar de gemeenschappen en gemeenschapscommissies toe, instellingen die geen eigen fiscale bevoegdheid hebben, dan naar de gewesten.

In het licht van de grote doelstellingen en principes zoals gedefinieerd vóór de herziening van de financieringswet, is de fiscale autonomie van de gewesten toegenomen inzake personenbelasting, zij het met een aantal bakens, en zouden de deelgebieden, bij ongewijzigde wetgeving, niet verarmen dankzij de elasticiteitswinsten

inzake personenbelasting. De Brusselse instellingen, van hun kant, worden geherfinancierd. Er blijft een solidariteitsbijdrage behouden, maar deze wordt gecorrigeerd. Tevens is voorzien in een overgangsmechanisme om de effecten van de hervorming tijdens haar inwerkingtreding te neutraliseren en om de impact ervan tijdens het eerste decennium in te perken.

Het akkoord over de staatshervorming geeft als dusdanig geen uitsluitel omtrent de bijdrage van de verschillende entiteiten tot de noodzakelijke sanering van de Belgische overheidsfinanciën. Hoewel het akkoord bepaalt dat de deelgebieden meer moeten bijdragen in de begrotingskosten van de vergrijzing, dragen de federale staat en de sociale zekerheid nog steeds het grootste gedeelte van de kosten die aan dit demografisch fenomeen verbonden zijn. Het komt er dus op aan de saneringsinspanningen te verdelen die noodzakelijk zijn om België tegen 2015 opnieuw naar een begrotingsevenwicht te leiden, de uitvoeringsbepalingen inzake de bijdrage van de deelgebieden te omlijnen en, zoals bepaald in het akkoord, in dit kader bepaalde variabelen van de financieringswet definitief vast te leggen, bijvoorbeeld de referentiebedragen voor de bevoegdheidsoverdrachten en de parameters voor hun verloop.

Bibliografie

Regeerakkoord, http://premier.be/files/20111206/Regeerakkoord_1_december_2011.pdf.

Akkoord over de staats hervorming, http://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/home/NLdirupo.pdf.

Algoed K. en D. Heremans (2008), *Spoor A2: Toekomstscenario's voor de Vlaamse begroting en fiscaliteit, The incentive effects of the Belgian Financial Arrangements For The Regions*, KULeuven, februari.

Bayenet B. (2012), *Les derniers accords institutionnels belges sur la 6ème réforme de l'État et le financement des communautés et des régions*, Note politique, IEV, januari.

Bayenet B. en G. Pagano (2011), *Le financement des entités fédérées: un système en voie de transformation*, CRISP, Brussel.

Federaal Planbureau (2011a), *Economische vooruitzichten 2011-2016*.

Federaal Planbureau (2011b), *Le cadre macroéconomique – mise à jour de fin août 2011*, <http://www.nbb.be/doc/ts/formateur/annexe3.pdf>.

Cattoir P. en M. Verdonck (2002), 'Péréquation financière et fédéralisme' in P. Cattoir, P. De Bruycker, H. Dumont, H. Tulkens en E. Witte, *Autonomie, Solidariteit en Samenwerking*, Larcier.

Chaidron N., R. Deschamps, J. Dubois, C. Ernaelsteen, M. Mignolet, M.-E. Mulquin, V. Schmitz en A. de Streeel (2009), 'Réformer le financement IPP des entités fédérées: le modèle CERPE', *Cahiers de Recherche, Série Politique Économique*, FUNDP, No. 42.

Claeys J., T. Stragier, K. Van Cauter en L. Van Meensel (2004), 'De financiën van de gemeenschappen en gewesten', NBB, *Economisch Tijdschrift*, IV, 53-72.

Monitoringcomité (2011), *Estimations 2011-2015*, 30 september.

Heremans D., T. Peeters en A. Van Hecke (2010), *Towards a more efficient and responsible financing mechanism for the Belgian federation*, Working Papers, Spoor A2, Steunpunt Fiscaliteit en Begroting, KULeuven, januari.

Leibfritz W. (2009), *Fiscal federalism in Belgium: Main challenges and considerations for reform*, OECD Economics Department Working Paper, No. 743.

Verdonck M., P. Cattoir en K. Algoed (2009), 'Assessment of the Belgian fiscal equalization mechanism and proposals for reform' in *Quel état pour quelles performances économiques?*, CIFO, 18^e Congrès des Economistes belges de langue française.