



De zesde staatshervorming en de financiering van de deelstaten in België

2012/01

13 | 11 | 2012



MENSEN



WELVAART



BESCHERMING

Huidige principes van de financieringswet

Op dit moment bestaan de financiële middelen van de Gemeenschappen en Gewesten uit fiscale en niet-fiscale inkomsten waarbij eventueel het optreden van de nationale solidariteit wordt toegevoegd. Het deel van de inkomsten van de Personenbelasting en BTW evolueert volgens specifieke parameters, onafhankelijk van de evolutie van deze belastingen, en kunnen worden beschouwd als "dotaties", maar worden volledig (PB) of gedeeltelijk (BTW) verspreid in overeenstemming met fiscale verdeelsleutels. De deelstaten genieten ook van specifieke dotaties.

Het huidige financieringsmodel: een subtiel evenwicht tussen eigen verantwoordelijkheid-solidariteit-autonomie en samenwerking en fiscale concurrentie

De financieringsmechanismen van de deelstaten werden niet alleen ontwikkeld als oplossing van de kwestie van de financiering van de deelstaten. ze vormen ook een onderdeel van een breder compromis die de structuur van de staat omvat. Bijvoorbeeld, het akkoord over de zesde staatshervorming, de splitsing van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde zijn gerelateerd aan de herfinanciering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Waarom het huidige financieringssysteem van de deelstaten veranderen?

Aan Franstalige kant was er de wil om Brussel te herfinancieren, waarvan het aandeel van de inkomsten uit PB verontrustend gedaald is, terwijl de objectieve behoeften van de regio Brussel-Hoofdstad verhogen.

De financieringsmechanismen van de Gemeenschappen, in 2001 aangenomen, bevatten een breuk in de financiering van het onderwijs. Sterker nog, de toepassing van een fiscale verdeelsleutel om nieuwe financieringsmiddelen toe te wijzen zorgt voor een afwijking, in het voordeel van Vlaanderen en ten nadele van de Franse Gemeenschap, in de middelen per student en verzwakken een objectieve financiering van het onderwijs in functie van de behoeften.

In het algemeen, de overdracht van nieuwe bevoegdheden naar de deelstaten maakte de wijziging van de speciale financieringswet onvermijdelijk. Inderdaad, zonder een dergelijke wijziging, zouden de deelstaten niet in staat zijn om de extra kosten te dekken van die nieuwe bevoegdheden.

De grote principes van de nieuwe financieringswet

De zesde staatshervorming zal het zwaartepunt van het overheidsbeleid van de federale overheid naar de Gewesten en Gemeenschappen verplaatsen door middel van overdracht van bevoegdheden voor een bedrag van € 16,9 miljard. Dit zou de middelen van de Gemeenschappen en de Gewesten moeten verhogen met meer dan 40%. Deze nieuwe overdrachten zijn gericht op de verbetering van de effectiviteit van het overheidsbeleid door de bevoegdheden meer te homogeniseren per beleidsniveau. De institutionele overeenkomst voorziet ook om het stelsel van de sociale zekerheid op het federaal niveau te handhaven en de financiering ervan te waarborgen.

De nieuwe mechanismen moeten borg staan dat een deelstaat niet verrijkt of verarmt ten opzichte van het andere, maar dienen wel om regelingen te treffen zonder nefaste gevolgen en met meer responsabilisering. Bijzondere aandacht moet worden besteed aan de "non-definanciering" van de federale staat die morgen een verlaagde speelruimte zal hebben omwille van de forse overdracht van bevoegdheden en middelen, maar die ook de verantwoordelijkheid draagt om het grootste deel van de kosten van de vergrijzing en de overheidsschuld te betalen.

Concreet, de hervorming van de financiering van de deelstaten berust op:

- Voor de Gewesten, een grotere fiscale autonomie en een grotere responsabilisering samenhangend met de fiscale inkomsten geproduceerd op hun grondgebied en een verticale solidariteitsmechanisme;
- voor de Gemeenschappen, inzake de financieringsmodaliteiten die middelen toewijzen op basis van objectieve sleutels gerelateerd met demografische criteria.

Fiscale autonomie en eigen inkomsten

Vóór de institutionele hervorming van 2001, was de fiscale autonomie van de Gewesten compleet voor 6% van hun inkomsten, waarvan 9% van de inkomsten moest worden toegevoegd waarvoor er een autonomie van tarieven bestond (succesierechten en onroerende voorheffing). Op dat vlak hebben de Gewesten hun fiscale autonomie uitgeoefend, maar op verschillende manieren. De autonomie van de marge had betrekking op 85% van de inkomsten (PB en registratiekosten). Deze laatste autonomie werd niet gebruikt door de Gewesten.

In het kader van de onderhandelingen over de zesde staatshervorming, spitste het debat zich toe op de berekening van het volume van de eigen inkomsten van de deelstaten in percentage van de totale inkomsten. Het argument dat Vlaanderen naar voren schuift is dat, om geresponsabiliseerd te worden, de parlementen van de deelstaten verantwoordelijk moeten zijn van hun inkomsten ten opzichte van hun burgers.

Het model van het institutioneel akkoord

In het kader van de zesde staatshervorming, zullen de Gewesten 10,7 miljard autonomie in de inkomstenbelasting worden toegekend naast de autonomie die ze al hebben op hun regionale belastingen (8,8 miljard). Het voorgestelde model is dat van de uitgebreide opcentiemen dat toelaat om, terwijl het de mogelijkheid aanbiedt aan de Gewesten om de opcentiemen te onderscheiden op basis van inkomen, de fiscale prerogatieven van het federaal niveau te vrijwaren en de storingskansen tussen beleidsniveaus te verminderen.

De uitvoering van de fiscale autonomie van de Gewesten moet, bij ongewijzigd fiscaal beleid, neutraal zijn voor de burger. De berekening van de personenbelasting zal ongewijzigd blijven. De bepaling van de belastinggrondslag en de roerende voorheffing zullen een exclusieve federale bevoegdheid blijven. Van zodra het bedrag van de belasting is berekend, zal het worden verlaagd met een percentage gelijk aan het bedrag van het geregionaliseerde PB. Dit verminderd bedrag wordt de nieuwe federale belasting. Deze verminderingpercentage laat toe om het niveau van de regionale opcentiemen te bepalen om een regionalisering van de PB inkomsten te bereiken die gelijk staat aan het bedrag vastgelegd in het politiek akkoord (10,736 miljard).

De federale belasting zou dus worden vermindert met 25%. Op het resterend bedrag van de federale PB (75%), zouden de Gewesten een extra 33% heffen. In dit geval, waarborgen de Gewesten hun financiële middelen ten opzichte van de middelen die vandaag de dag een deel van de toegewezen PB zijn, maar hebben wel een totaal autonomie om dit tarief te vermindern of te verhogen. Gewesten zullen ook in staat

zijn om de regionale opcentiemen te differentiëren per belastingschijf. In dit geval moeten zij wel de progressiviteit van het belastingstelsel in stand houden.

Dit mechanisme is, a priori, neutraal voor de federale overheid omdat de vermindering van de federale PB overeenkomt met het bedrag van het aandeel toegekende PB die uitbetaald is aan de Gewesten. Echter, het aandeel van toegekende PB inkomsten evolueert vandaag de dag in functie van groei en inflatie, terwijl de PB inkomsten (regionaal of federaal) sneller toenemen dan de groei. Ter compensatie van dit verlies aan inkomsten voor de federale overheid, zullen de evolutiecoëfficiënten voor de groei van dotaties van de Gewesten en de Gemeenschappen worden aangepast.

Daarnaast zullen de Gewesten bevoegd zijn voor het verlenen van fiscale voordelen met betrekking tot hun materiële bevoegdheden waarvoor ze nu de exclusiviteit hebben. De Gewesten zullen ook heffingskortingen kunnen geven, maar ze zullen geen fiscale aftrek mogen verlenen. De Rekenkamer zal een ex ante en ex post toezicht blijven uitvoeren op de maatregelen die voorgesteld en uitgevoerd worden door de Gewesten.

Aldus, onder de voorwaarden van de overeenkomst, zullen de eigen inkomsten van de Gewesten verdubbelen (van 8,8 tot 19,5 miljard, een stijging van 122%). Gemiddeld, zullen de eigen inkomsten van de Gewesten een toename kennen van ongeveer 40% tot 72% van hun totale inkomsten.

Dit nieuw financieringsmodel voor de Gewesten is dus een heel responsabiliserend model, zowel op vlak van ontvangsten als van uitgaven. Enerzijds, is de financiering van de Gewesten

direct gerelateerd aan de fiscale inkomsten die op hun grondgebied gegenereerd worden en is dus beïnvloed door het gevoerde regionaal beleid. Anderzijds, zullen de beslissingen van elk parlement meer en meer gerelateerd worden aan de specifieke ontvangsten die ze hebben gestemd. Elke Vlaming, Waal en Brusselaar zal daarom de effectiviteit van het beleid van zijn Gewest beter kunnen beoordelen, zowel in termen van ontvangsten als van uitgaven. Ten slotte, zal het fiscale interferentierisico tussen de Gewesten en de federale overheid worden beperkt, zodat de federale overheid over de onontbeerlijke hefboomen kan beschikken om haar eigen beleid te kunnen financieren en de financiële markten te kunnen overtuigen van haar vermogen om inkomsten te kunnen genereren die nodig zijn om haar schuld te kunnen terug betalen.

Een nieuw solidariteitsmechanisme

Een nieuw solidariteitsmechanisme zal worden uitgevoerd. Voortaan, zal men voor ieder Gewest, het verschil tussen de bevolkingssleutel en de belastingsleutel berekenen. Het eventueel verschil zal resulteren in een vergoeding berekend op het totale bedrag van de toegewezen middelen volgens een belastingsleutel in de Gewesten. Bovendien zal 50% van de dotatie van de Gemeenschappen over een fiscale sleutel verdeeld worden, het zij een geschat bedrag, in het kader van de onderhandelingen in 2012, van 20,083 miljard. Dit bedrag zal geïndexeerd en gekoppeld worden aan de groei. Op het bedrag van het solidariteitsmechanisme, aldus berekend, zal een maximum van 80% gelden.

Nieuwe bevoegdheden overgedragen aan de Gewesten

De financieringsregelingen van de bevoegdheden die in 1993 en 2001 werden overgedragen blijven ongewijzigd. De toewijzing van de dotatie aan de Gewesten voor de wedertewerksstelling van werkzoekenden wordt samengevoegd met de nieuwe dotatie, ook overgedragen aan de Gewesten, die gerelateerd is aan de nieuwe bevoegdheden met betrekking tot werkgelegenheid (een in 2011 geschat bedrag van 4,9 miljard). Echter, slechts 90% van de fondsen worden overgeheveld naar de Gewesten. De resterende 10% maken deel van het overgangsmechanisme. Deze nieuwe dotatie zal jaarlijks geïndexeerd en gekoppeld worden aan 70% van de economische groei. Deze dotatie zal worden onderverdeeld aan de drie Gewesten op basis van de verdeelsleutel van de federale PB. Deze verdeelsleutel van de bevoegdheden met betrekking tot werkgelegenheid, beantwoordt niet aan het gebruik van de middelen door de drie Gewesten. Inderdaad, gezien de specifieke kenmerken van de arbeidsmarkt, gebruiken het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk-Gewest een groter deel van het budget met betrekking tot de bevoegdheden van het werkgelegenheidsbeleid. Voor het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, wordt het verschil tussen de behoeften en het verdeeld bedrag volgens de fiscale sleutel opgenomen in het overgangsmechanisme tijdens de uitvoering van de hervorming.

Bovendien, na sanering van de overheidsfinanciën en de uitwerking van de begroting van 2012, zal de overheid het bedrag van de fiscale uitgaven bepalen, gezien het feit dat 40% al reeds geïntegreerd is in de fiscale autonomie. Deze nieuwe dotatie zal worden verdeeld op basis van de verdeelsleutel van de federale PB. Deze zal jaarlijks geïndexeerd en gekoppeld

worden aan 70% van de groei.

Tot slot, gezien de grote uitdagingen op het vlak van klimaatsopwarming en om de deelstaten aan te moedigen om het meest geschikte beleid uit te voeren, wordt een responsabiliseringsmechanisme voor het klimaat geïntegreerd. Als een Gewest het vooropgesteld doel overschrijdt, ontvangt het een financiële bonus in verhouding tot de afwijking van het traject (en vice-versa een financiële malus), die het Gewest zal moeten investeren in beleid om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen. De betrokken federale middelen zullen exclusief gefinancierd worden door het federaal aandeel op de veiling van emissierechten.

De juiste financiering van de Brusselse instellingen

Inderdaad, verantwoording op basis van fiscale capaciteit is niet objectief voor het Brussel-Hoofdstedelijk-Gewest, omdat het inkomen van een groot aantal mensen die werkzaam zijn op het grondgebied van het Gewest niet in aanmerking komen. Bovendien, gezien de aanwezigheid van nationale en internationale instellingen, wordt het Brussels Hoofdstedelijk Gewest geconfronteerd met verlies van inkomsten als gevolg van de vrijstelling op vastgoedfiscaliteit van de vele gebouwen zonder het feit te vergeten dat internationale ambtenaren geen belasting betalen in België en worden daarom niet opgenomen in de belastbare grondslag in Brussel. Bovendien, gezien haar status van nationale en internationale hoofdstad, wordt het Brussels Hoofdstedelijk Gewest geconfronteerd met extra kosten in vergelijking met de twee andere regio's (tweetaligheid, mobiliteit, opleiding, veiligheid). Zo zal aanvullende financiering worden verstrekt aan de Brusselse instellingen (Brussels

Hoofdstedelijk Gewest, COCOF, VGC en lokale overheden) voor een bedrag dat tot 461 miljoen in 2015 zal stijgen (waarvan 50% toegewezen). Na 2015, wordt de juiste financiering van Brussel (met uitzondering van de lokale overheden en gemeenschapscommissies) beperkt tot 0,1% van het BBP.

Toegewezen PB en BTW inkomsten aan de Gemeenschappen

De basisprincipes van de financiering van de Gemeenschappen worden gehandhaafd, maar veranderingen worden ingebracht in de PB-inkomsten (verdeeld volgens een fiscale sleutel) en BTW (verdeeld volgens het aantal studenten). Voor de huidige bevoegdheden van de Gemeenschappen op het gebied van onderwijs, wordt de verdeelsleutel van middelen, toegewezen in functie van het aantal studenten, uitgebreid om ieder Gemeenschap toe te laten om over voldoende middelen te beschikken voor het uitvoeren van hun onderwijsbeleid en de discrepantie tussen middelen van de Gemeenschappen te vermijden.

De nieuwe dotaties van de Gemeenschappen

De financiering van de Gemeenschappen zal meer gericht zijn naar bevolkingsleutels in overeenstemming met de beheerde bevoegdheden van de Gemeenschappen. Een dotatie (schatting van 5,9 miljard in 2011) zal worden besteed aan de Gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC) in Brussel om de overdracht van de kinderbijslag te financieren. De dotatie zal verdeeld worden tussen de (GGC in Brussel) volgens de bevolkingsleutel van kinderen van 0 tot 18 jaar. De dotatie van elke Gemeenschap zal jaarlijks

evolueren op basis van indexering en de groei van de bevolking van 0 tot 18 jaar.

Een dotatie (naar schatting in 2011 tot 3 miljard) zal aan de Gemeenschappen worden toegekend (behalve bepaalde bevoegdheden van de GGC) om de overgedragen bevoegdheden te financieren op het gebied van ouderenzorg. Deze dotatie zal verdeeld worden in functie van de bevolking van plus 80-jarigen van elke Gemeenschap. De dotatie van elke Gemeenschap zal jaarlijks geïndexeerd en gekoppeld worden aan 82,5% van de economische groei per capita en aan de groei van de plus 80-jarigen van elke Gemeenschap.

Een dotatie (naar schatting in 2011 tot 1,2 miljard) zal worden toegewezen aan de Gemeenschappen (met uitzondering van de GGC voor bepaalde bevoegdheden) om de overgedragen bevoegdheden in de gezondheidszorg en hulpverlening te financieren. Deze dotatie wordt verdeeld over de Gemeenschappen afhankelijk van de bevolkingssleutel. De dotatie van elke Gemeenschap wordt jaarlijks geïndexeerd en gerelateerd aan 82,5% van de groei.

Bijdrage van de deelstaten voor de pensioenen van de ambtenaren

Aangezien de essentie van de vergrijzingskosten en hoofdzakelijk die van de pensioenen voornamelijk tot last is van de federale overheid, is het dus noodzakelijk om de deelstaten meer te laten bijdragen aan de budgettaire kost van de vergrijzing. Daartoe, wordt voorgesteld dat, vanaf 2012, na overleg met de deelstaten, de berekeningsregels van de bijzondere wet van 5 mei 2003 uitgevoerd worden om de responsabiliseringsbijdrage van elke deelstaat te bepa-

len. Deze regelingen zullen worden aangepast via de nieuwe bijzondere financieringswet, te beginnen in 2016, zodat op een geleidelijke en lineaire manier, vanaf 2030, deze bijdrage gelijk is die toepasselijk is op de contractuele personeelsleden (8,86% op dit moment).

Een compensatiemechanisme om de overgang tussen de twee modellen te garanderen

De nieuwe financieringswet moet de deelstaten garanderen, enerzijds, om over voldoende middelen te beschikken voor het uitvoeren van een effectief beleid, en anderzijds, niet abrupt benadeeld te worden door de overgang van de oude of de nieuwe financieringssysteem. Dat is de reden waarom, om een soepele overgang tussen de nieuwe en het oude systeem toe te staan, een overgangsmechanisme de tijdelijke impact van de nieuwe financieringswet compenseert. De geschatte impact voor elke entiteit van de passage op systeemniveau wordt constant gehouden voor 10 jaar om daarna gedurende 10 geleidelijk te verdwijnen. Het Waalse en Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Vlaamse Gemeenschap zouden voordeel moeten kunnen trekken van dit overgangsmechanisme.

Conclusies

De werken rond de financieringswet zijn nog lang niet voltooid. De regering Di Rupo I moet nu het politiek akkoord vertalen in bijzondere wetten door aan de ene kant, de overdracht van nieuwe bevoegdheden te organiseren en in de tweede plaats, de nieuwe financieringswet. Stemming over deze bijzondere wetten vereisen speciale meerderheden in zowel het Huis als de Senaat en zal dus de deelname van Groene partijen van het Noorden en Zuiden van het land vereisen in

de uitwerking van de teksten. Bovendien, bepaalt het politiek akkoord over de wijziging van de wet dat de financiering zal worden afgerond na de begrotingsdiscussies rond de sanering van de openbare financiën. De onderhandelaars van het akkoord zullen het model moeten aanpassen maar zonder wijziging van de mechanismen en modaliteiten omtrent de fiscale autonomie van de Gewesten en de juiste financiering van Brussel. Deze herschikking zal op de definitieve vaststelling van de verschillende voorziene variabelen in de financieringswet moeten rusten, namelijk de referentiebedragen voor de overdrachten en hun evolutieparameters.

Prof. Benoit Bayenet

Université Libre de Bruxelles

Voor duurzame economische groei
en sociale bescherming.