



E en meer fundamentele herziening van de financieringsstromen in België

2012/7

13 | 11 | 2012

 MENSEN

 WELVAART

 BESCHERMING

PROF. DR. HERMAN MATTHIJS

HOOGLEERAAR OPENBARE FINANCIËN UGENT & VUB

Inleiding

Als uitgangspunt heeft deze proeve tot doel om een nieuwe financieringswet in het kader van de staats-hervorming voor te stellen.

Het huidige stelsel in de bijzondere wet (BFW) met betrekking tot de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten van 16 januari 1989 is te kenmerken als:

- niet transparant
- niet duidelijk door de dotatiestelsels
- gebrek aan openheid
- te ingewikkeld door het: teveel aan parameters
- weinig of geen eigen verantwoordelijkheid voor de deelstaten
- de institutionele onduidelijkheid van Gemeenschappen versus Gewesten
- gebrek aan autonomie voor de deelstaten
- het systeem werkt nivellerend
- de nationale solidariteit werkt als een paradox: hoe verder een Gewest zakt ten aanzien van het gemiddelde van de fiscale capaciteit hoe meer geld dat Gewest krijgt

De dotatieregeling voor de Duitstalige Gemeenschap is het voorwerp van een gewone wet, in casu: de wet van 31 december 1983.

Het doel van deze studie is om een proeve van BFW te maken die zich kenmerkt in openheid, duidelijkheid en de nadruk legt op de eigen verantwoordelijkheid.

De Itinera "Discussion Paper"-serie biedt aan auteurs een forum om in eigen naam een discussietekst te schrijven. De bedoeling is een vrije en geïnformeerde discussie te openen. De inhoud verbindt alleen de auteur en kan niet toegeschreven worden aan het Itinera Institute. U kan zelf deelnemen aan de discussie via de Itinera Blog (www.itinerablog.org)

Deze studie baseert zich op de begrotingscijfers zoals die geraamd worden in het regeringsdocument houdende het ontwerp van rijksmiddelenbegroting 2012.

Deze studie gaat niet in op econometrische langdurige modellen, waarop terecht de gegronde kritiek is dat die voorspellingen toch nooit in overeenstemming zijn met de bereikte werkelijkheid. Zo was het toch wel opvallend dat gedurende de zeer lange regeringsvorming van na de federale verkiezingen van juni 2010 veel aandacht is besteed aan het beginsel van de fiscale autonomie. Het merkwaardige is dat alle Vlaamse partijen een ruimere autonomie willen in een federaal kader van regelgeving omtrent de personenbelasting. Die bestaat al in een "light" versie binnen de huidige BFW, doch wordt sinds 2011 niet meer toegepast omwille van de budgettaire sanering. In de praktijk ging het om de 500 euro korting op de februari wedde van de werkende Vlamingen (kostprijs in 2010: 720 miljoen euro). De Vlaamse politieke partijen gingen dan pleiten voor een "maxi" versie van het huidige systeem, terwijl de huidige "light" versie niet wordt toegepast.

1. De theorie van de autonomie

In het kader van de autonomie wordt er steeds van uit gegaan dat de personenbelasting (PB) de meest voor de hand liggende taks is om te gebruiken in een fiscaal systeem van autonomie.

De BTW is een consumptiebelasting, doch heeft het voordeel van een vaste opbrengst. Dat laatste zagen we de afgelopen maanden in het kader van de bancaire crisis. De totale opbrengst van de BTW ligt op ongeveer 26 miljard euro.

De vennootschapstaks kent steeds de discussie tussen de taksering op basis van de maatschappelijke zetel of de locatie der industriële activiteit. Bij ons geldt de regel van de maatschappelijk zetels, in de Bondsrepubliek Duitsland is de plaats van de industriële activiteit van belang. Deze belasting kent een zeer sterke relatie met de economische groei. Zo daalde deze opbrengst erg sterk als gevolg van de crisis tot 7 miljard euro om vandaag terug rond de 12 miljard euro te situeren. Met andere woorden de vennootschapstaks is een erg fluctuerende belasting.

1.1. De soorten autonomie

Ten aanzien van de personenbelasting geldt de regel van de taksering op de plaats van de inschrijving in de bevolkingsregisters, wat administratief ook de gemakkelijkste keuze vormt. Het is een belasting op de natuurlijke personen en heeft als voordeel dat de mensen (= de kiezers) het direct aanvoelen.

Ten aanzien van de autonomie der PB zijn er een aantal mogelijkheden, namelijk:

- horizontale autonomie: in dit geval blijft de regelgeving met de belastingsschijven en de inning een federale bevoegdheid. De deel-

staten kunnen verminderingen (afcentiemen) of vermeerderingen (opcentiemen) berekenen in een bandbreedte. In het kader van deze optie wordt er ook gesproken over "belastingkrediet" en "split rate". Het belastingkrediet houdt in dat de splitsing van de PB individueel gebeurt op basis van een krediet op het federale tarief.

Maar dit idee kost veel administratief werk en is tijdrovend voor de administratie. De burger merkt de regionale impact visueel niet en de elasticiteitswinst (de opbrengsten PB die sneller groeien dan de economie) gaat naar de federale schatkist.

Tegenover dit idee van het belastingkrediet staat de "split rate" waarbij een deel van de belastingsschijven naar de Gewesten gaat. Dit systeem is visueel merkbaar voor de burgers, doch zorgt ook NIET voor een vereenvoudiging van de belastingsbrieven.

Voor beide systemen stelt zich de vraag van de aftrekposten (= fiscale uitgaven), hoe worden die verrekend en wat doet men politiek als blijkt dat een Gewest meer federale aftrekposten gebruikt en een ander Gewest veel meer werkt op basis van regionale aftrekposten? Kortom het is een ingewikkeld en niet transparant systeem dat in feite ook niet leidt tot een echte fiscale autonomie ten voordele van de Gewesten. Inderdaad men mag niet vergeten dat de bandbreedte beperkt wordt gehouden en de autonomie nog eens wordt beperkt door de federale greep op de progressiviteit van de belastingsschijven.

- verticale autonomie: hier blijft de inning federaal, doch de regelgeving komt vanaf een bepaalde fiscale hoogte in handen van de Gewesten. Bijvoorbeeld de federale overheid heeft de regelgeving in handen tot en met 30% van de taksering op de PB. Daarboven geldt de totale Gewestelijke

autonomie. Zo kan een Gewest bepalen dat er maar een schijf komt op haar gedeelte of dat de hoogste schijf wordt beperkt tot 45%.

- Kirsch model: Eric Kirsch is een der historische vaders van de BFW. Zijn idee bestaat er in dat de Gewesten 90% krijgen van de opbrengst van de PB in hun gedeelte. De inning en de regelgeving blijft federaal. Er is dus geen autonomie, behalve via de gewestelijke aftrekposten. Maar de Gewesten hebben wel een zeer groot gedeelte van de belangrijkste ontvangsten bron in het land en kunnen ook genieten van de toename van de PB als gevolg van de economische groei. Dit Kirsch idee vervangt een groot gedeelte van het bestaande dotatie systeem in de BFW, wat de twee voorgaande voorbeelden NIET doen. Het idee Kirsch is wel een probleem voor het Waalse Gewest.
- het model in deze studie: in dit model verdwijnen de dotaties en komt er een volledige autonomie en verantwoordelijkheid van de Gewesten ten aanzien van de PB. Dit houdt in dat de deelstaten zelf bepalen wat de regelgeving is ten aanzien van de PB, de desbetreffende inning zelf doen en ook verantwoordelijk zijn voor de vrijstellingen. De politieke discussie over KI's en de impact van hypothecaire leningen dient dan gevoerd te worden op het bestuursniveau van de deelstaten.

1.2. Uitwerking model

Deze proeve gaat uit van de volgende institutionele elementen:

- er komt een structuur van vier Gewesten: Vlaanderen, Wallonië, Brussels Hoofdstedelijk Gebied (BHG) en het Duitstalig Gebied (DG)
- het Vlaamse- en het Waalse Gewest oefe-

nen als Gemeenschap nog een aantal bevoegdheden uit in het BHG (o.a. onderwijs, de taal, perssteun, radio en tv enz.). Met andere woorden de inhoud van de artikels 4 (culturele aangelegenheden) en 5 (persoonsgebonden aangelegenheden) uit de bijzondere wet van 8 augustus 1980 op de staatshervorming dient aangepast te worden aan deze nieuwe structuur

- het DG kan de gewestbevoegdheden overnemen van Wallonië
- het BHG kan enige gemeenschapsbevoegdheden (o.a. sport, toerisme enz.) overnemen van de Vlaamse- en de Franse Gemeenschap

2. Huidig systeem bevoegdheden

De Gewesten behouden de autonomie van de huidige gewestelijke belastingen (o.a. verkeersbelasting, onroerende voorheffing, in totaal 12 belastingen). Het kadaster gaat over naar de Gewesten. Het staat de Gewesten dan vrij om een vermogensbelasting in te voeren op basis van het onroerend goed.

De laatste jaren hebben we reeds kunnen concluderen dat er een gezonde fiscale mededinging bestaat tussen het Vlaamse- en het Brussels Gewest. Inderdaad de vermindering van o.a. de schenkingsrechten enz. in Vlaanderen heeft het BHG er toe verplicht om ook daar de tarieven te verlagen. In beide gevallen heeft dit geleid tot een verhoogde opbrengst.

Daarnaast komt er ook een volledige autonomie (regelgeving: heffingsgrondslag, aanslagvoet en vrijstellingen alsook de inning) voor de personenbelasting. De inning blijft gebaseerd zoals in het huidige model, te weten de plaats van officiële

woonst. Daardoor is er een homogeen pakket en zijn de talrijke uitzonderingen, parameters en aanpassingen in de huidige BFW niet meer nodig. Er komt een open, transparant, duidelijk stelsel dat zich baseert op eigen verantwoordelijkheid en autonomie.

2.1. De PB

Het uitgangspunt is de personenbelasting (PB) die gemakkelijk te relateren zijn met de opbrengst per Gewest. Deze proeve start met de cijfers van de opbrengst van de PB (zie ontwerp van rijksmiddelenbegroting 2012, document nr. 1943/001 van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, 20 december 2011, p. 180) die worden gebruikt voor de uitvoering van de Bijzondere Financiering Wet 2012 en op basis van de raming voor dat jaar.

Totaal voor het koninkrijk:	35.568.838.285
Vlaams Gewest:	22.420.419.489 (63,03%)
Waals Gewest:	9.992.344.144 (28,09%)
BHG:	3.004.146.707 (8,45%)
DG:	151.927.843 (0,43%)

Het procentueel aandeel in de PB van de vier deelstaten vergelijkt deze studie met het bevolkingsaantal op 1 januari 2010.

Vlaanderen:	6.251.983	of	57,68%
Wallonië:	3.423.162	of	31,58%
BHG:	1.089.538	of	10,05%
DG:	75.222	of	0,69%

Als men de bovenstaande cijfers vergelijkt met het procentueel aandeel in de PB, dan merkt men enkel een positief effect op voor Vlaanderen (PB aandeel ligt 5,5% boven dat van de bevolking) en het omgekeerde ziet men voor Wallonië (PB procent ligt 3,5% lager dan bevolkingsaandeel), het Brussel Hoofdstedelijk Gewest en het Duitstalig Gebied.

Zodoende krijgt men een homogeen fiscaal pakket voor de deelstaten.

2.2. De BTW

De BTW is heden ook een middel in het kader van de financiering van de twee grootste Gemeenschappen.

In het ontwerp begroting 2012 (zie bron PB, blz. 275) vindt men de volgende verdeling over de geïnde BTW middelen:

Europese unie:	509 miljoen euro
Gemeenschappen (BFW):	14,9 miljard euro
Sociale zekerheid:	12,4 miljard euro
Andere:	66,5 miljoen euro

Op een totaal van 27,9 miljard euro aan BTW ontvangsten gaat er in 2012 maar 31.000 euro naar de federale schatkist. Dat is iets meer dan 0,1% van die opbrengst. In 2007 was dat nog 813 miljoen op een totaal van 23,7 miljard euro of 3,4%.

Opvallend is dat een belangrijk deel dan de BTW gebruikt wordt voor de financiering van de sociale zekerheid.

2.3. De vennootschapsbelasting

De opbrengst van de vennootschapsbelasting is sterk gerelateerd aan de economische situatie. Bij een situatie van economische groei is dat ook merkbaar aan de toename van de opbrengst van deze taks en omgekeerd. Momenteel is de opbrengst van deze taks zowat te ramen op 10 miljard euro. De discussie inzake deze belasting stelt zich over de basis: de industriële locatie met activiteiten of de plaats van maatschappelijk zetel. In België geldt de laatste regel. Zodoende heeft het Brussels Gewest een hoog aandeel in de opbrengst van deze vennootschapsbelasting.

De verdeling over de vier deelstaten is als volgt:

Vlaanderen:	55%
Wallonie:	13,5%
Brussel:	31%
Duitstalig Gebied:	0,5%

Indien men het Duitse principe zou toepassen van te innen op basis van de plaats van industriële lokalisatie dan zouden Vlaanderen en Wallonië winnen ten nadele van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Want het Hoofdstedelijk gebied telt veel maatschappelijk zetels van ondernemingen.

De vraag stelt zich wat er mogelijk is met deze taks in het kader van een financieringsstelsel in een federale staat. De mogelijkheden zijn theoretisch de volgende:

- de opbrengst, de inning en de regelgeving blijft federaal;
- de regelgeving en de inning blijven federaal, de opbrengst gaat deels naar de deelstaten met de vraag op basis van lokalisatie of maatschappelijke zetel;
- de regelgeving blijft federaal, de inning gebeurt door de deelstaten en voor de opbrengst geldt dezelfde opmerking dan in het vorige punt;
- het aspect van de regelgeving wordt deels overgeheveld naar de deelstaten (vb. er is een minimum tarief van 25% dat volledig federaal blijft. De deelstaten zijn dan autonoom om het tarief percentage daarboven vast te leggen (vb. een deelstaat legt het desbetreffende tarief vast op 28%, dan gaat 25% naar de federale schatkist en 3% is voor de thesaurie van de deelstaat);
- de volledige bevoegdheid gaat over naar de deelstaten, waardoor er een open mededinging komt van regels en/of tarieven.

3. De vier deelstaten

Voor elk van de vier Gewesten geeft deze proeve een overzicht van de winst en het verlies aan budgettaire middelen.

De personenbelasting gaat volledig over in regelgeving alsook de inning. Dit houdt in dat de huidige dotaties gebaseerd op delen BTW en personenbelasting verdwijnen. De vier Gewesten zijn zelf verantwoordelijk voor het beheer en de inning van de PB en moeten daar o.a. hun budget mee financieren. Het criteria voor de inning is de inschrijving van de werknemer in het bevolkingsregister.

Ook de drie kleinere dotaties verdwijnen, namelijk:

- compensatie kijk en luistergeld voor de drie Gemeenschappen (is een voorafname op de PB dotatie),
- tewerkstellingsprogramma's voor de Gewesten (FOD arbeid in de federale uitgavenbegroting),
- buitenlandse universitaire studenten voor de twee grootste Gemeenschappen (POD wetenschapsbeleid in de federale uitgavenbegroting).

Door de volledige autonomie ten aanzien van de gewestelijke belastingen en de PB zijn deze drie dotaties overbodig.

De BTW wordt terug volledig een federaal financieringsmiddel. Tezamen met de accijnzen krijgt men dan een homogeen pakket dat fiscaal gerelateerd is met de consumptie.

In dit voorstel wordt er ook geen onderscheid meer gemaakt tussen de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten. De opbrengst van de personenbelasting dient ter

financiering van de volledige begroting en dit ongeacht de soort van bevoegdheden. Trouwens in de huidige eengemaakte Vlaamse begroting worden de budgettaire middelen reeds in zijn geheel gebruikt voor de algemene financiering der uitgaven.

Wel stelt deze studie voor om de Lotto middelen voor de drie Gemeenschappen te vermenigvuldigen met drie in verhouding met de huidige situatie.

vb. DG heden: 521.000 € en een verdrievoudiging geeft 1.563.000 €. De winst voor het DG is dus 1.042.000 €.

3.1. Duitstalig Gebied

Voor de kleinste deelstaat geldt de volgende boekhouding in dit nieuwe stelsel dat gebaseerd is op de autonomie van de personenbelasting.

Winst:

- personenbelasting: 152 miljoen €
- gewestelijke belastingen: 68 miljoen € (is nu een deel van de Waalse begroting)
- Lotto: 1 miljoen €

Verlies:

- dotatie federale overheid: 135,7 miljoen €
- compensatie kijk en luistergeld: 6,1 miljoen €
- gewestelijke bevoegdheden: 38,8 miljoen € (nu overgeheveld uit de Waalse begroting of vanwege de provincie Luik)
- federale dotatie tewerkstellingsprogramma's: 3 miljoen €

Het DG wint 37,4 miljoen euro in vergelijking met de huidige situatie. Deze deelstaat behoudt ook haar eigen niet fiscale ontvangsten en leningsmogelijkheid.

3.2. Vlaanderen

Winst:

- personenbelasting: 22,420 miljard €
- Lotto: 73,6 miljoen €
- sommige gemeenschapsbevoegdheden naar het BHG: niet bekend bedrag

Verlies:

- tewerkstellingsprogramma: 261,5 miljoen €
- kijk en luistergeld compensatie: 573,5 miljoen €
- buitenlandse univ. studenten: 34,3 miljoen €
- PB dotatie/Gewest: 6,3 miljard €
- PB dotatie/Gemeenschappen: 4,2 miljard €
- BTW dotatie/Gemeenschappen: 8,6 miljard €

Vlaanderen wint in dit open systeem 2,5 miljard euro. Het Vlaamse Gewest behoudt ook haar middelen uit de lijst der gewestelijke belastingen (5,1 miljard euro), de niet fiscale middelen en toegewezen ontvangsten (525 miljoen euro) en de reeds bestaande Lotto middelen (36,8 miljoen euro).

Dit geeft dan een totaal aan ontvangsten voor de Vlaamse begroting van 28,1 miljard euro.

3.3. Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Ook voor het BHG wordt de berekening gemaakt van nieuwe middelen versus het verlies van middelen alsook de nieuwe uitgaven. Onder dit laatste beschouwen we de overname door het BHG van de federale dotaties aan de GGC, VGC en COCOF.

Winst:

- PB: 3,004 miljard €

Verlies:

- PB dotatie/Gewest: 1,028 miljard €
- Federale dotatie tewerkstellingsprogramma: 38,9 miljoen €
- Overname gemeenschapsbevoegdheden: niet bekend
- Overname federale dotatie GGC: 38 miljoen €
- Overname federale dotatie VGC: 9,1 miljoen €
- Overname federale dotatie COCOF: 36,5 miljoen €
- Samenwerkingsakkoord: 131 miljoen €
- Nieuwe dotaties: 70 miljoen €
- Dode hand: 72 miljoen €

De huidige regels aangaande de financiering van de VGC en de COCOF alsook de GGC door het BHG blijven bestaan. Zij hebben dan ook geen invloed op deze verlies en winst balans.

Het BGH wint in het nieuwe transparante stelsel met volledige PB autonomie een begrotingsbedrag van ruim 1,580 miljard euro. Dat is veel meer dan de gevraagde 500 miljoen euro tijdens de federale regeringsonderhandelingen 2010-2011.

De Brusselse deelstaat verliest wel de federale dotatie tewerkstelling en krijgt geen extra Lotto middelen omdat het BHG geen gemeenschapsbevoegdheden heeft. Zij moet wel de federale dotaties overnemen voor de GGC, de VGC en de COCOF.

Omdat de belangrijkste gemeenschapsbevoegdheid in handen blijft van de VGC voor het Nederlandstalig onderwijs en de COCOF voor het Franstalig onderwijs, is er het idee dat het BHG die federale dotaties overneemt alsook die voor de GGC. Zodoende is er geen budgettaire

band meer tussen de federale overheid en de GGC, VGC of COCOF.

Daarnaast zijn er nog een reeks federale dotaties ten voordele van de stad Brussel en het Gewest.

Artikel 64 BFW blijft bestaan voor de hoofdstedelijke - Europese rol van de stad Brussel (federale kost 2012: 104,5 miljoen euro). Dit bedrag staat op de federale uitgavenbegroting (FOD Binnenlandse zaken) en is rechtstreeks voor de stad Brussel.

Al de andere kunnen worden afgeschaft. Zoals de dotatie als gevolg van artikel 43 van de bijzondere wet Brusselse instellingen van 12 januari 1989 met betrekking tot het federale/Brusselse samenwerkingsakkoord (2012: 131 miljoen euro).

De federale begroting 2012 heeft ook enige nieuwe dotaties ingeschreven ten voordele van het BHG: de mobiliteit (45 miljoen) en de tweetaligheid (25 miljoen). In het voorwerp van deze studie hebben deze ook geen bestaansreden meer. Bovendien is de tweetaligheid binnen de Brusselse openbare administratie een wettelijke verplichting.

De dode hand is het federale bedrag ter compensatie van het verlies aan onroerende voorheffing door de Brusselse gemeenten omwille van het feit dat talrijke gebouwen vrijgesteld zijn wegens o.a. diplomatieke/consulaire regels. Dit bedrag is een federale kost (2012: 72 miljoen euro). Doch door deze gunstigere budgettaire situatie kan dit bedrag federaal geschrapt worden.

Anno 2012 telt het BHG een bedrag van 2,4 miljard euro aan ontvangsten, waarvan de lijst van twaalf gewestelijke belastingen goed zijn voor iets meer dan 1 miljard euro. Dit is een procentu-

eel groot aandeel (40%) en dat zeker in vergelijking van Vlaanderen. Deze Brussels gewestelijke belastingen zijn heel marktgevoelig omwille van de toestand op de vastgoedmarkt. In dit model gebaseerd op de PB stijgen de middelen voor het BHG tot 4 miljard euro. In vergelijking met de huidige situatie is dat een toename met meer dan 60%.

3.4. Wallonië

De Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest worden hier samen behandeld. Dit Waals bestuursorgaan is verantwoordelijk voor de gewestelijke materies in Wallonië (het huidige Wallonië minus het Duitstalig Gebied) en de Franstalige gemeenschapsbevoegdheden in het Brussels Hoofdstedelijk Gebied.

Winst:

- volledig pakket PB: 9.992.344.144 €
- dubbele Lotto: 49 miljoen €
- bevoegdheden naar BHG: onbekend
- bevoegdheden naar DG: 38,8 miljoen €

Verlies:

- dotatie buitenlandse univ. studenten: 69,6 miljoen €
- dotatie kijk en luistergeld compensatie: 318 miljoen €
- tewerkstellingsprogramma: 182,2 miljoen €
- dotatie BTW/Gemeenschap: 6.315.345.969 €
- dotatie PB/Gemeenschap: 2.277.809.083
- dotatie PB/Gewest: 3.770.213.266 €
- deel DG gewestelijke belastingen: 70 miljoen €

Het verlies voor Wallonie bedraagt 2.285 miljoen euro met de bedenking dat er geen budgettaire kijk is ten aanzien van de transfers

van Franstalige gemeenschapsbevoegdheden naar het Brussels Hoofdstedelijk Gebied of de COCOF. Dit gegeven kan dit bedrag alleen maar doen dalen.

Om het even welk financieringsstelsel men creeert, dotatie of een transparant systeem, Wallonië start altijd negatief.

In dit voorstel om de PB volledig over te hevelen naar de vier Gewesten en zonder nieuwe over te dragen federale bevoegdheden is er geen probleem voor Vlaanderen en het BHG.

Dit transparant en open voorstel bewijst ook nog eens dat het BHG benadeeld is door de regeling van de huidige BFW.

Het is niet duidelijk of de DG de overname van de bestaande gewestelijke bevoegdheden (vb. lokale besturen, vervoer en openbare werken) kan betalen met het surplus van 50 miljoen euro. Op dit ogenblik heeft het DG reeds enige de gewestelijke bevoegdheden o.a. monumenten en landschappen.

4. Het solidariteitsmechanisme

Deze proeve wijst er op dat het huidige eerste solidariteitsmechanisme in de BFW nefast werkt en geen enige stimulans bevat voor enige vorm van responsabilisering.

In deze proeve is het stelsel gebaseerd op de objectiviteit van de PB. Het is duidelijk dat Wallonië een structureel probleem heeft met zijn tewerkstelling en de daardoor te lage opbrengst van de PB.

Bij de berekening van de "Nationale Solidariteit

Tussenkost" (NST) merkt men de problematiek van welvaart in België. Die NST wordt toegekend aan de Gewesten waarvan de gemiddelde opbrengst van de personenbelasting per inwoner lager ligt dan de gemiddelde opbrengst van de personenbelasting per inwoner voor het rijk.

Die cijfers zijn als volgt geëvolueerd vanaf 1989, het begin van het systeem:

- Vlaanderen: +2,422% (1989) naar + 9,290% (2011)
- Wallonië: -8,455% (1989) naar -12,629% (2011)
- Brussel: +13,749% (1989) naar -15,970% (2011)

Opvallend is in dit stelsel van NST dat men gestart is in 1989 met één Gewest onder het niveau en sinds 1995 zijn er twee van de drie onder het nationaal gemiddelde gezakt.

Trouwens er bestaat nog een tweede solidariteitsmechanisme via de sociale zekerheid.

In de huidige BFW is de NST gebaseerd op een ingewikkelde berekening ten aanzien van de personenbelasting. Deze proeve hevelt de volledige PB over naar de vier deelstaten, waardoor het Waalse verlies in dit model wordt bijgepast door de federale overheid. Daardoor blijft er een verticale solidariteit bestaan.

Op basis van het duidelijke, open, transparante en eerlijke stelsel met de volledige autonomie met betrekking tot de PB krijgen we de volgende budgettaire situatie in vergelijking met de huidige BFW:

- Duitstalig Gebied: winst van 39,6 miljoen €
- Vlaanderen: winst van 2,5 miljard €
- Brussel HG: winst van 1,580 miljard €
- Wallonië: verlies van 2,285 miljard €

5. De federale begroting

Deze proeve om een open systeem in te voeren voor de PB ten voordele van de Gewesten heeft gevolgen voor de federale regering. Zoals reeds vermeld verdwijnt ook het BTW dotatiesysteem. Deze BTW opbrengst blijft als homogeen pakket een volledige opbrengst.

Door de afschaffing van de huidige BFW verliest de federale begroting de volledige PB en wint het dotatiesysteem teug uit de BTW alsook enige Brusselse financieringen.

Winst:

- PB dotatie BHG: 1 miljard €
- PB dotatie Franse Gemeen.: 2,3 miljard €
- PB dotatie Waals gewest: 3,7 miljard
- PB dotatie Vlaamse Gemeenschap: 4,2 miljard €
- PB dotatie Vlaams Gewest: 6,3 miljard €
- BTW dotatie Vlaamse Gemeenschap: 8,6 miljard €
- BTW dotatie Franse Gemeenschap: 6,3 miljard €
- dotatie DG : 135,7 miljoen €
- dotatie GGC: 38 miljoen €
- dotatie VGC en COCOF: 46,6 miljoen €
- dotatie VL en FR Gemeenschap buitenlandse studenten: 103,9 miljoen €
- dotatie tewerkstellingsprogramma's Gewesten: 485,6 miljoen €
- compensatie DKL aan de drie Gemeenschappen: 897,6 miljoen €
- dode hand Brussel: 72 miljoen €
- samenwerkingsakkoord BHG & federatie: 131 miljoen €
- nieuwe dotaties Brussel: 70 miljoen €

Verlies:

- volledig pakket PB: 35,6 miljard €

De besparing voor de federale begroting bedraagt 34,380 miljard euro. Doch door de volledige overheveling van het PB, is er een verlies van 1,188 miljard euro.

De federale overheid heeft in deze proeve de opbrengst over de volledige pakketten: BTW, de accijnzen, boeten, registratie en domeinen, bancaire en financiële taksen, de inningskosten douanerechten EU, de winst van de federale overheidsbedrijven alsook instellingen (Lotto, Belgacom, Bpost, Nationale Bank enz.). Die winsten uit de overheidsbedrijven en de banken zijn niet gering voor de ontvangstenzijde van de federale begroting en dat bewijzen o.a. de volgende cijfers uit de rijksmiddelenbegroting 2012, namelijk:

- Lotto: 224 miljoen €
- inningskost EU: 514 miljoen €
- bijdrage financiële instellingen aan het resolutiefonds: 251 miljoen €
- aandeel Nationale Bank: 252 miljoen €
- dividenden deelname staat in de banken: 230 miljoen €
- vergoeding banken voor de staatswaarborg: 791 miljoen €
- bijdrage energiesector: 550 miljoen €
- interesten leningen in het kader financiële crisis: 385 miljoen €
- winst Belgacom (staatsaandeel): 482 miljoen €
- winst Bpost (staatsaandeel): 56 miljoen €

De parafiscale ontvangsten (werknemers en werkgevers) blijven integraal voor de federale sociale zekerheid.

Door het gegeven dat de federale staat in deze proeve het Waalse verlies tegenover de huidige situatie bijpast (in casu: 2,285 miljard euro), loopt het federale tekort op tot 3,473 miljard euro.

Trouwens indien er nieuwe bevoegdheden overgaan naar de vier deelstaten, dan stelt zich het probleem dat Wallonië op een nulpunt start. Er zijn voor deze deelstaat geen bijkomende middelen voor nieuwe bevoegdheden behalve de mogelijkheid van overdracht van bevoegdheden tussen het Waals gebied en de COCOF.

6. De nieuwe bevoegdheden en hun financiering

Om het bovenvermelde federaal tekort weg te werken en nieuwe bevoegdheden over te hevelen naar de vier deelstaten komt er een horizontaal solidariteitsmechanisme.

6.1. Nieuwe bevoegdheden

Welke soorten van nieuwe bevoegdheden zijn theoretisch mogelijk om over te hevelen naar de deelstaten en hier laat deze studie zich leiden door de desbetreffende situatie in andere federale landen zoals de Bondsrepubliek Duitsland en de Zwitserse confederatie:

- budgettaire enveloppen binnen de federale sociale zekerheid voor kinderbijslag en werkloosheid waar de Gewesten een autonomie krijgen, doch binnen de federale regelgeving. De betrokken gelden blijven federaal aangerekend.
- bevoegdheden zonder budgettaire impact: pachtwet, onteigeningswet, huurwet
- bevoegdheden met budgettaire impact: brandweer enz.

Indien men een analyse maakt van de federale uitgavenbegroting dan komen de volgende beleidsdomeinen in aanmerking in de politieke discussie van overheveling van bevoegdheden:

- FOD sociale zaken: gehandicapten (afde-

ling 55): 1,7 miljard €

- FOD economie: statistiek (afdeling 48): 26,3 miljoen € (kan naar een andere federale instantie gaan of naar de deelstaten)
- POD 44: met grootstedenbeleid, sociale economie, bestaanszekerheid met uitzondering opvang vluchtelingen geeft een overdracht van 1 miljard €
- POD 46 wetenschapsbeleid met uitzondering van de federale wetenschappelijke instellingen geeft 425 miljoen € aan minder federale uitgaven
- FOD geïntegreerde politie: zoals in elke federale staat kan de lokale politie naar de deelstaten gaan, dat bespaart federaal zowat 750 miljoen €
- FOD Binnenlandse Zaken: brandweer en civiele bescherming: 60 miljoen €

Deze voorgaande lijst kan nog aangevuld worden met de creatie van administratieve rechtbanken door de deelstaten. Daardoor zou er een volledig gesplitst systeem komen van deze rechtbanken, namelijk voor federale materies (vb. militair) blijft de Raad van State bevoegd. De deelstaten dienen zelf hun administratieve rechtbanken op te richten die oordelen over de bevoegdheden van de deelstaten (in deze proeve oordelen de Brussels administratieve rechtbanken enkel over de Brusselse Gewest materies).

Trouwens in diverse federale landen is de gerechtelijk structuur en het statuut van de magistraten alsook de gerechtelijke procedures nationaal geregeld, doch de uitvoering en de invulling is in Duitsland en Zwitserland —behoudens Cassatie en het Hooggerechtshof— een taak van de deelstaten.

Bovendien zou de federale overheid eenmalig geld kunnen verdienen aan de verkoop van

de belangen in vb. BIAC en de FPM aan de Gewesten, die toch overwegend bevoegd zijn voor de materie economie.

Tevens dient er gewezen te worden op de overheidspensioenen ten laste van de Gemeenschappen, de Gewesten en de lokale overheden logischerwijze op de uitgavenzijde van de begroting van de deelstaten zou komen. Er moet ook op gewezen worden dat deze overheidspensioenen gaan deel zijn van de sociale zekerheid. Wat dit laatste betreft, kan er een regeling komen waarbij dat de regelgeving alsook de financiering van de sociale zekerheid een federale materie blijft en de uitvoering ervan, grotendeels naar de deelstaten gaat.

Dat zijn maatregelen in het kader van een staats-hervorming die de uitgavenzijde van de federale begroting en de sociale zekerheid doen verminderen.

Want een van de problemen in de huidige staats-hervorming zijn de vele heterogene pakketten aan bevoegdheden (vb. energie, economie, ontwikkelingshulp), die per definitie leiden tot een duurdere budgettaire kost al was het maar door het in stand houden van een dubbele administratie

Uiteraard zou de problematiek van de bevoegdheden veel gemakkelijker en duidelijker zijn te situeren als men gebruik maakt van het grondwetsartikel 35 en daardoor de Duitse situatie volgt alsook die geldt in de Verenigde Staten van Amerika, de Zwitserse confederatie en de Oostenrijkse republiek.

6.2. De financiering nieuwe bevoegdheden

De budgettaire situatie van de vier deelstaten is na een volledig autonoom systeem van de PB in

vergelijking met de huidige toestand als volgt in budgettaire cijfers, namelijk:

- Vlaanderen: surplus 2,5 miljard €
- Brussel: surplus 1,580 miljard €
- Wallonië: tekort van 2,285 miljard €
- DG: surplus van 39,4 miljoen €
- Federaal: tekort van 1,188 miljard € te vermeerderen met de bijpassing van het Waalse tekort geeft een totaal van minus 3,473 miljard €

Indien er nieuwe bevoegdheden overgaan naar de vier deelstaten, dan start Wallonië zonder meer geld. Want deze proeve van de PB geeft in de praktijk enkel meer middelen aan het Brussels HG, Vlaanderen en het Duitstalig Gebied.

Bovendien stelt zich de vraag hoe dat het federale tekort moet worden opgelost ?

Een eerste mogelijkheid bestaat er in dat de federale overheid bevoegdheden overdraagt naar de deelstaten en dit zonder bijkomende middelen. Dat is geen probleem voor de drie deelstaten met een overschot, doch niet voor Wallonië.

Een tweede financieringsmogelijkheid voor de nieuwe bevoegdheden is gebaseerd op de interregionale solidariteit. Dat houdt in dat de drie deelstaten met een overschot in de proeve van de PB, een dotatie financieren voor Wallonië. Hier kan men diverse combinaties opzetten. Maar een van de mogelijkheden is dat het federaal tekort van 3,473 miljard euro wordt opgedeeld in twee delen. Het eerste deel is de helft en blijft federaal. Dat kan daar weggewerkt worden door saneringen en de overdracht van bevoegdheden met budgettaire kosten naar de vier deelstaten. De tweede helft (in casu 1,736 miljard euro) wordt dan gefinancierd door de twee deelstaten die een aandeel hebben van meer dan één procent in de opbrengst van de

PB. Het gaat hier dan om Vlaanderen en Brussel. Op basis van het aandeel in de opbrengst van de PB krijgt men de volgende verdeelsleutel voor Vlaanderen en het BHG:

- Vlaanderen: aandeel PB is 63,03% geeft 88,18% aandeel of 1,531 miljard €
- BHG: aandeel PB is 8,45% geeft 11,82% aandeel of 205 miljoen €

Zodoende wordt dit bedrag van 1,736 miljard euro verdeeld over de vier deelstaten op basis van hun historisch aandeel in de PB:

- Vlaanderen: 63,03% aandeel geeft 1,094 miljard €
- Wallonie: 28,09% aandeel geeft 488 miljoen €
- BHG: 8,45% aandeel geeft 147 miljoen €
- DG: 0,43% aandeel geeft 7 miljoen €

Indien men het aandeel van Vlaanderen en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest combineert met de vorige berekening dan krijgt men de volgende verdeling van deze horizontale solidariteitsdotatie:

- Vlaanderen moet 1,531 miljard euro betalen aan de dotatie en heeft een recht van 1,094 miljard euro, wat als resultaat geeft dat Vlaanderen 437 miljoen euro verliest. Als we dit laatste bedrag aftrekken van de 2,5 miljard euro winst aan de PB proeve dan wint Vlaanderen voor 2,063 miljard euro aan middelen.
- Wallonië moet niets betalen aan de horizontale dotatie en heeft een aandeel van 488 miljoen euro. Gezien het feit dat het Waalse tekort in de PB proeve reeds op nul is teruggebracht door de federale dotatie, wint Wallonië 488 miljoen euro.
- Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest dient 205 miljoen euro te betalen aan deze dotatie. Daarentegen heeft deze deelstaat een aandeel van 147 miljoen euro. Dit geeft een

verlies van 58 miljoen euro. Gezien de winst in de PB proeve van 1,580 miljard euro bedraagt, komt deze deelstaat uit op een eindwinst van 1,522 miljard euro

- Het Duitstalig Gebied dient niets te betalen aan deze dotatie. Maar ze ontvangt er 7 miljoen euro uit. Opgeteld bij de winst van 39,4 miljoen euro winst in de PB proeve geeft dit een totale winst van 46,4 miljoen euro voor de kleinste deelstaat.

Deze horizontale dotatie wordt uiteindelijk betaald door Vlaanderen voor 437 miljoen euro en het BHG voor 58 miljoen euro. De totale som van deze dotatie bedraagt dan ook de som van 495 miljoen euro. Daarvan krijgt Wallonië het grootste deel met 488 miljoen euro en het Duitstalig Gebied ontvangt de resterende 7 miljoen euro.

Een derde mogelijkheid is dat de federale overheid een nieuwe verticale dotatie ter beschikking stelt (vb. deel BTW of vennootschapstaks) dat Wallonië bijkomende middelen geeft, doch de federale staat verarmt.

7. Conclusie

Deze proeve bestudeert de mogelijkheid van een financieringssysteem met homogene pakketten. De onduidelijkheid, het gebrek aan transparantie en de afwezigheid aan autonomie in het huidige stelsel wordt vervangen door een heel

open en eenvoudig systeem met als basis de volledige autonomie over de PB vanwege de vier deelstaten.

Om het Waalse tekort weg te werken wordt er gepleit voor een verticale dotatie vanwege de federale overheid. Zodoende start elke deelstaat op zijn minst op hetzelfde budgettaire niveau dan in het huidige stelsel.

Verder onderzoekt deze studie de mogelijkheden om bijkomende bevoegdheden over te dragen naar de deelstaten en hoe dat gefinancierd kan worden.

Deze proeve baseert zich op de gekende begrotingscijfers en een doorzichtig systeem. Het is dus niet gebaseerd op onduidelijke langdurende econometrische modellen. Deze laatste blinken uit in vele parameters en een compleet gebrek aan transparantie.

Deze proeve heeft dus de volgende kenmerken:

- duidelijk en transparant en open
- één of twee duidelijke dotaties
- ook horizontale solidariteit
- homogene pakketten van financiële middelen
- versterkt de eigen verantwoordelijkheid en autonomie

Voor duurzame economische groei en sociale bescherming.



ONAFHANKELIJKE DENKTANK

KLARE IDEEËN, KLAAR VOOR ACTIE

Itinera Institute VZW

Leopold II Laan 184d B-1080 Brussel

T +32 2 412 02 62 - F +32 2 412 02 69

info@itinerainstitute.org

www.itinerainstitute.org

Verantwoordelijke uitgever: Marc De Vos, Directeur