



De nieuwe financieringswet: anders en beter?

André Decoster en Willem Sas

Nu een akkoord over een nieuwe financieringswet eindelijk een feit is, rest enkel nog de vraag of het geduld geloond heeft. Bieden de voorgestelde wijzigingen oplossingen voor de - al dan niet gepercipieerde - problemen van de oude financieringswet? Wat is nieuw, en wat liet men bij het oude? Waarom koos men voor bepaalde pistes, en liet men andere liggen?

Deze tekst gaat op een niet-technische manier in op deze vragen. Daarbij proberen we vooral de politieke keuzes bloot te leggen die vorm gaven aan de financieringswet. In tegenstelling tot wat vaak beweerd of verondersteld wordt, is er immers geen sluitend wetenschappelijk antwoord te geven over welke bevoegdheden best gedecentraliseerd worden, noch hoe de uitoefening van gedecentraliseerde bevoegdheden best gefinancierd worden. De economische theorie over federalisme biedt vanzelfsprekend waardevolle inzichten. Maar zoals we zullen aantonen, is en blijft de financieringswet in essentie een politieke constructie waarbij politici - overigens volledig terecht - bijvoorbeeld het relatief belang van Gemeenschappen tegenover Gewesten moeten afwegen, of de mate van intergewestelijke solidariteit moeten vastleggen.

Zoals we in een andere bijdrage stelden¹, blijven we er ook van overtuigd dat de financieringswet minder complex is dan afgeschilderd door menig politicus of journalist. Trouwens, voor wie gelooft in een democratisch en geïnformeerd debat, mag niets te ingewikkeld zijn om uit te leggen. We hopen deze overtuiging

De financieringswet blijft in essentie een politieke constructie waarbij politici - overigens volledig terecht - bijvoorbeeld het relatief belang van Gemeenschappen tegenover Gewesten moeten afwegen, of de mate van intergewestelijke solidariteit moeten vastleggen.

te kunnen illustreren aan de hand van Figuur 1 die zowel de vroegere (linkerdeel) als de nieuwe financieringswet (rechterdeel) in een notendop samenvat. We hebben de figuur gestructureerd rond de politieke keuzes die in elke federatie moeten worden gemaakt. En ook al zijn de definitieve cijfers nog niet voorhanden en moeten de wetteksten nog geschreven en gestemd worden, we beschikken toch reeds

over voldoende informatie om de gemaakte keuzes te illustreren met cijfers voor 2012.

DE DRIE POLITIEKE KEUZES

Een eerste politieke keuze: welke bevoegdheden decentraliseren?

Bovenaan vinden we de eerste politieke keuze terug, die we de verticale keuze noemen. Die bepaalt welke bevoegdheden uitgeoefend worden door welk niveau: federaal, of Gewesten en Gemeenschappen. Bevoegdheden uitoefenen brengt natuurlijk uitgaven mee. Als de Gemeenschappen onderwijs organiseren, dan moeten ze de leerkrachten betalen. En als een Gewest wegen aanlegt en onderhoudt, zijn er middelen nodig om de aannemers te vergoeden. De totale gedecentraliseerde uitgaven verschijnen in de kaders bovenaan, zowel voor Gewesten als Gemeenschappen. Tot vóór de voorgestelde wijzigingen in wat nu de 6^{de} staatshervorming wordt genoemd, waren Gewesten en Gemeenschappen verantwoordelijk voor ongeveer 43 miljard € (alle bedragen in de tekst zijn ramingen gemaakt door de Nationale bank voor 2012). Van deze uitga-

ven werd 20,6 miljard gedaan door de Gewesten, en 22 miljard door de Gemeenschappen. Ter vergelijking, exclusief wat ze betaalt aan rentelasten of doorstort aan andere overheden gaf de federale overheid in 2010 zelf 29 miljard uit. De uitgaven van de sociale zekerheid waren in 2010 goed voor 75,5 miljard. In de staatshervorming die nu voorligt heeft men de bevoegdheden, en dus ook het aandeel

in de totale overheidsuitgaven van Gewesten en Gemeenschappen verder laten toenemen. Federale bevoegdheden zoals kinderbijslag en aspecten van het arbeidsmarkt- en gezondheidsbeleid worden overgedragen naar het regionale of gemeenschapsniveau. Daardoor nemen de uitgaven die op dat gedecentraliseerd niveau gedaan worden toe met 16,3 miljard: van 42,7 tot 59 miljard. De Gewesten nemen hiervan 26,3 miljard voor hun rekening, de Gemeenschappen 32,7 miljard.

Een tweede politieke keuze: hoe deze bevoegdheden financieren?

De vraag welke bevoegdheden op welk niveau uitgeoefend worden, staat los van de vraag hoe de uitgaven gefinancierd worden of hoe een overheidsniveau de financiële middelen voor

die uitgaven kan verwerven. Het is hier dat de Bijzondere Financieringswet (verder afgekort tot BFW) op het toneel verschijnt. Die bepaalt de wijze waarop de bevoegdheden van Gewesten en Gemeenschappen gefinancierd worden. Eenvoudig gesteld kan deze financiering op twee manieren gebeuren. Ofwel heffen de gedecentraliseerde bestuursniveaus zelf eigen belastingen. Dat noemen we ‘fiscale autonomie’. De BFW omschrijft welke belastingen Gewesten en Gemeenschappen kunnen heffen (bijvoorbeeld de registratierechten, de successierechten, de verkeersbelasting), evenals hoe dat kan gebeuren. Ofwel krijgen deze overheden hun middelen toegestopt vanuit het federale niveau. Dat zijn ‘dotaties’. Het zijn enveloppen van vooraf vastgelegde geldelijke bedragen die door het federale niveau verdeeld worden over Gewesten en Gemeenschappen.

Figuur 1: overzicht van de gemaakte politieke keuzes in de oude en nieuwe BFW (ramingen voor 2012 in miljarden €)

	Oude BFW		Nieuwe BFW	
Keuze 1 Verticaal	3 gewesten 20,6	2 gemeensch. 22,1	3 gewesten 26,3	2 gemeensch. 32,7
Keuze 2 Fiscale autonomie	8,8		19,6	
Dotaties				
Keuze 3 Verdeelsleutel				
→ Verdienste	10,6	7,3	5,7	8,2
→ Behoefte		14,8		24,5
→ Solidariteit	1,19		0,94	

Figuur 1 illustreert hoe het oude systeem voorzag in 8,8 miljard € aan fiscale autonomie, en hoe dat in de nieuwe financieringswet fors opgetrokken werd tot 19,6 miljard. Dat is gebeurd door voor het eerst ook de personenbelasting binnen het vizier van de regionale belastingen te brengen. De federale overheid blijft weliswaar bevoegd voor het bepalen van de belastbare basis, maar zal haar tarieven met ongeveer een kwart verminderen. Die ruimte kan dan worden ingevuld door de regionale overheid die op de federaal betaalde belasting een opcentiem kan heffen. In tegenstelling tot de gemeentelijke opcentiem, die proportioneel is, kan die gewestelijke opcentiem trouwens ook gemoduleerd worden in functie van het belastbaar inkomen. De BFW legt daarbij wel beperkingen op wat betreft de mogelijke aantasting van de progressiviteit van de personenbelasting.

Het bedrag van 19,6 miljard eigen belastingen volstaat niet om de uitgaven ten belope van 59 miljard te financieren. De resterende financiering voor Gewesten en Gemeenschappen komt dan van de federale overheid in de vorm van dotaties. Onder de oude financieringswet werd een totale dotatiesom van 33,9 miljard toegekend aan de Gewesten en Gemeenschappen. In het nieuwe systeem gaat het om een bedrag van 39,4 miljard. Deze toename is het resultaat van twee elkaar compenserende bewegingen. Enerzijds werd, als keerzijde van de vermelde fiscale autonomie in de personenbelasting, een belangrijke dotatie afgevoerd: de dotatie van 10,6 miljard voor de Gewesten gaat op in de verhoogde fiscale autonomie. Anderzijds werden, om de nieuwe bevoegdheden te financieren, ook nieuwe dotaties ingevoerd. Maar dat wordt zichtbaarder als we naar de derde politieke keuze kijken: hoe worden de dotaties verdeeld over Gewesten en Gemeenschappen?

Een derde politieke keuze: hoe de dotaties verdelen?

De dotaties die verschijnen in Figuur 1 zijn ‘globale’ dotaties. Ze worden vastgelegd voor de drie Gewesten of de twee Gemeenschappen *samen*, op basis van een historisch bedrag dat geïndexeerd wordt aan de hand van nogal wat verschillende formules. Een derde politieke keuze bepaalt hoe elke globale dotatie-enveloppe verdeeld wordt over de respectievelijke Gewesten of Gemeenschappen aan de hand van een *horizontale verdeelsleutel*. Zoals in de meeste federale landen probeerde de BFW van bij haar conceptie in 1989 bij het opstellen van de horizontale verdeelsleutels twee criteria te rijmen.

Enerzijds gebruikt men het ‘verdienste’ criterium: wat een regio krijgt uit de enveloppe hangt af van de (economische) prestaties van die regio. In de BFW gebruikt men hiervoor als maatstaf de zogeheten Personen-Belasting-sleutel (PB-sleutel), zijnde het aandeel van een regio in de totale opbrengsten van de personenbelasting. Wat een Gewest of Gemeenschap krijgt uit de globale dotatiesom, is proportioneel aan de bijdrage van dat Gewest of Gemeenschap in de totale PB ontvangsten. Als het Vlaams Gewest instaat voor 63,2% van de personenbelasting, terwijl het slechts 57,6% van de bevolking heeft, dan krijgt het Vlaams Gewest 63,2% van de dotatie als die verdeeld wordt volgens de PB-sleutel. Met een wat ongelukkige term verwijst men vaak naar deze verdeling als de ‘*juste retour*’. Hieronder komen we terug op de veronderstelde responsabilisering van het gebruik van deze PB-sleutel. Gewestelijke bevoegdheden, die meer aanleunen bij economische factoren, worden zowel in de oude als de nieuwe BFW gefinancierd aan de hand van het ‘verdienste’ criterium van de PB-sleutel.

Anderzijds zijn er de ‘behoefte’ criteria. Hierbij staan niet de prestaties maar de behoeften van een Gewest of Gemeenschap centraal om te bepalen hoeveel dat Gewest of die Gemeenschap krijgt. Voorbeelden van dergelijke behoefte criteria zijn bevolkingscijfers, leerlingaantallen, enzovoort. Gebruik van dergelijk behoefte criterium drukt de politieke keuze uit dat een inwoner in een federaal land voor bepaalde zaken recht heeft op dezelfde diensten, ongeacht in welk Gewest hij of zij woont, of tot welke Gemeenschap hij of zij behoort. In de economische theorie over federalisme wordt dit het ‘horizontale gelijkheidsbeginsel’ genoemd. Als we vinden dat een Nederlandstalige jongere dezelfde onderwijskansen verdient als een Franstalige, dan financieren we onderwijs op basis van leerlingaantallen. Een Gemeenschap met relatief meer schoolgaande jongeren, krijgt dan een groter deel van de globale enveloppe bestemd voor onderwijs. Wat betreft de Gemeenschapsbevoegdheden kiest men hoofdzakelijk voor ‘behoefte’ criteria om de globale enveloppen te verdelen. Daaruit blijkt dat men geoordeeld heeft dat deze bevoegdheden onderwijs, gezondheid of gezinsbeleid binnen het kader van de horizontale gelijkheidsidee vallen.

Precies de dosering van deze twee criteria vormt een derde politieke keuze. In Figuur 1 geven we de dosering weer tussen de twee hierboven besproken criteria die de horizontale verdeelsleutel uitmaken: verdienste enerzijds (in hokjes met volle lijn), en behoefte anderzijds (in hokjes in streepjeslijn). Zo werd de gewestelijke dotatie van 10,6 miljard € in het oude systeem verdeeld volgens het ‘verdienscriterium, zijnde de PB sleutel. Ook van de gemeenschapsdotaties werd 7,3 miljard verdeeld volgens diezelfde PB-sleutel. Bijna 15 miljard werd in de oude BFW over de gemeenschap-

pen verdeeld volgens behoefte criteria zoals bevolking- en leerlingaantallen.

Zoals reeds vermeld verdwijnt de vroegere gewestelijke dotatie van 10,6 miljard en wordt ze vervangen door de nieuw toegekende fiscale autonomie. De nieuwe gewestelijke uitgaven i.v.m. arbeidsmarktbeleid worden in de voorgestelde BFW gefinancierd aan de hand van een dotatie verdeeld op basis van de PB-sleutel, ter waarde van 5,7 miljard. De keuze voor het ‘verdienscriterium bij deze nieuwe dotatie volgt de logica dat de gewestelijke bevoegdheid inzake arbeidsmarkt aanleunt bij economische factoren. De gemeenschapsbevoegdheden worden uitgebreid met zaken als kinderbeislag en gezondheidszorg. Het lijkt logisch van deze onder de horizontale gelijkheidsidee te laten vallen, en deze dus hoofdzakelijk te financieren op basis van ‘behoefte’ criteria. De gemeenschapsdotaties worden derhalve voor 23,5 miljard verdeeld aan de hand van bevolkingsaantallen allerhande (bijvoorbeeld aantal leerlingen, ouderen, jongeren, ...) en voor slechts 8,2 miljard op basis van de PB-sleutel.

HOE GROOT IS DE FISCALE AUTONOMIE NU ECHT?

De roep om meer fiscale autonomie was, in elk geval aan Vlaamse kant, één van de drijvende krachten om de vroegere BFW te herzien. Zoals we hierboven reeds aangaven is de fiscale autonomie, uitgedrukt in de vorm van opbrengsten uit eigen regionale belastingen meer dan verdubbeld: van 8,8 tot 19,6 miljard. Vanwaar dan toch nog de kritiek vanuit bepaalde Vlaamse hoek dat de fiscale autonomie nog steeds onvoldoende groot is?

Eén van de verklaringen ligt opnieuw in de - al te vaak niet geëxpliciteerde - politieke keuzes

die bepaalde stellingnames onderbouwen. Het Belgisch federaal kader is van bij zijn conceptie in 1970 een federalisme 'sui generis'. Het kan niet gereduceerd worden tot, en dus ook niet vergeleken met, een klassiek territoriaal gedefinieerd federalisme (zoals bijvoorbeeld de Länder in Duitsland, of de Staten in the US), omdat we een structuur hebben opgezet waarin territoriaal gedefinieerde Gewesten dooreen gewezen zijn met persoonsgedefinieerde Gemeenschappen. Enkel de Gewesten beschikken over eigen fiscale instrumenten, omdat men in dat geval de belastingplichtige

de uitgaven voor hun rekening. Dit verklaart meteen de sterk uiteenlopende appreciaties door verschillende politieke actoren van de omvang van de fiscale autonomie. Als men de regionale belastingen ten belope van 8,8 miljard in het oude systeem uitdrukt ten opzichte van de gewestelijke uitgaven van 20,6 miljard, dan bedroeg de fiscale autonomie in de oude BFW reeds 43%. Drukt men ze echter uit t.o.v. de uitgaven van Gewesten en Gemeenschappen samen (8,8 van 42,7 miljard), dan bedroeg ze slechts 20,6%. Dezelfde rekenoefening voor de nieuwe financieringswet leert dat men

Alleen als men in Brussel een 'subnationaliteit' zou invoeren, is het mogelijk een belastingplichtige op gemeenschapsniveau te identificeren. Maar dat is natuurlijk een politieke keuze met heel verstrekkende gevolgen, waarvan de polariserende en vooral middelpuntvliedende krachten voor de federatie zeker niet de minste zullen zijn.

kan identificeren op basis van de vraag of hij of zij in het Gewest woont. Voor de aanhorigheid bij een Gemeenschap ligt dat veel moeilijker. Stel dat de Vlaamse Gemeenschap een belasting zou heffen. Die moet worden betaald door de leden van de Vlaamse Gemeenschap, maar wie zijn dat in Brussel? Alleen als men in Brussel een 'subnationaliteit' zou invoeren, is het mogelijk een belastingplichtige op gemeenschapsniveau te identificeren. Maar dat is natuurlijk een politieke keuze met heel verstrekkende gevolgen, waarvan de polariserende en vooral middelpuntvliedende krachten voor de federatie zeker niet de minste zullen zijn. Binnen het bestaande institutionele en federale kader is het dus niet onlogisch dat Gemeenschappen geen belastingbevoegdheid hebben.

Maar zoals duidelijk was uit Figuur 1 nemen de Gemeenschappen wel een groot deel van

nu al aan 75% fiscale autonomie zit wanneer men zich beperkt tot de Gewesten. Maar als men de uitgaven van de Gemeenschappen toevoegt in de noemer, dan bekomt men natuurlijk een lager cijfer: 34%. Onze conclusie is duidelijk: de fiscale autonomie is fors toegenomen voor de fiscaal competente entiteit (de Gewesten) en geeft dus wel degelijk een antwoord op één van de (gepercipieerde) problemen van de oude BFW. Wie dit ontkent hoeft niet te schermen met cijfers, maar kan beter openlijk aan de burger uitleggen hoe er op gemeenschapsbasis belastingen zouden moeten worden geheven in Brussel.

We merken trouwens op dat de meting van fiscale autonomie ook om andere redenen blijvend voor controverse zal zorgen. Hierboven gebruikten we de feitelijke opbrengst van gewestelijke belastingen als maatstaf

voor fiscale autonomie. Nu volgt uit de aard van 'autonomie' dat een Gewest zijn belasting kan verlagen of verhogen (zoals bijvoorbeeld gebeurde met de Vlaamse registratierechten). Maar als een Gewest belastingverlagingen doorvoert, dan vermindert de opbrengst van die regionale belasting. Dat komt in de gebruikte maatstaf tot uiting als een afname van de fiscale autonomie. Ook de vraag of een belasting die men deels mee kan bepalen (bijvoorbeeld wel de opcentiem, maar niet de belastbare basis) deel uitmaakt van fiscale autonomie, zal er altijd voor zorgen dat de omvang van fiscale autonomie gemakkelijk verzandt in een welles-nietesdiscussie.

Los van de grootte van de fiscale autonomie, is de overdracht van ongeveer een kwart van de opbrengst van de personenbelasting naar de Gewesten om andere redenen een belangrijk element van de nieuwe BFW. De progressiviteit van de personenbelasting zorgt ervoor dat de opbrengsten uit deze belasting meestal sneller groeien dan het BBP. Als het BBP bijvoorbeeld groeit met 2%, dan kan het zijn dat de opbrengst van de personenbelasting toeneemt met 2,4%. Die verhouding (in dit geval 1,2) wordt de elasticiteit genoemd. De inschatting van die elasticiteit is heel onzeker. Maar wat wel zeker is, is dat de federale overheid nu een kwart van een eventuele elasticiteitsbonus afstaat aan de Gewesten. Vandaar dat de grootte van de elasticiteit een cruciale rol speelt in het plaatje dat men geeft van winnaars en verliezers op termijn (d.w.z. als de economie groeit). Hoe groter de elasticiteit waarmee men de berekeningen maakt, hoe voordeliger de nieuwe BFW eruit ziet voor de Gewesten, en hoe minder voordelig voor de federale overheid. Hoe lager de elasticiteit, hoe beter het eruit ziet voor de federale overheid.

EN WAT MET DE RESPONSABILISERING?

Eén van de *buzz*-woorden bij de publieke discussie over een nieuwe BFW, was de roep aan Vlaamse kant om meer 'responsabilisering'. De term werd te pas en ten onpas gebruikt, en was vaak slecht, slordig of helemaal niet omschreven. Maar in het beste geval komt het erop neer dat men regionale overheden verantwoordelijk wil houden voor de gevolgen van hun beleid. Als de regionale overheid zelf de gevolgen voelt van goed beleid, bijvoorbeeld in de vorm van meer eigen inkomsten, dan zal ze wellicht ook meer geneigd zijn om een goed beleid te voeren.

In de BFW van 1989 koos men voor het begrip 'fiscale capaciteit', d.w.z. de regionale opbrengst van de personenbelasting, als maatstaf van goed beleid. De aanname hier was dat goed beleid de regionale economische groei aanzwengelt, en dus ook de inkomens en de PB-opbrengsten verhoogt. Door dotaties in de BFW te verdelen via de PB-sleutel wordt een toename van de fiscale capaciteit beloofd, en een afname van de fiscale capaciteit 'bestraft'. Bovendien kunnen we ervan uitgaan dat ook de opbrengst van de eigen regionale belastingen mee evolueert met economische groei. In die zin is dus niet alleen de PB-sleutel, maar ook fiscale autonomie 'responsabiliserend'.

Bij het eerder intuïtief uitgangspunt dat goed beleid zich ook laat voelen in regionale groei en dito inkomsten kunnen veel vragen gesteld worden. Wat is goed beleid? Komt goed beleid altijd tot uiting in een hogere regionale groei? Zijn alle veranderingen in regionale groei wel het gevolg van het beleid waar een overheid zelf vat op heeft? Zulke vragen vallen helaas buiten het bestek van deze tekst, en daarom beperken

we ons hier tot een aanduiding in Figuur 1 van alle middelen die ‘responsabiliserend’ werken volgens het hierboven beschreven uitgangspunt. We hebben ze aangeduid in de kaders in volle lijn. Het resultaat is verrassend. In de oude BFW kon een bedrag van 27 miljard (of 62,5% van het totaal van 43 miljard aan middelen voor Gemeenschappen en Gewesten) als responsabiliserend omschreven worden. De kritiek dat de BFW te weinig responsabiliserende elementen bevatte, leek dus overtrokken. Bovendien

bedeeld kreeg bij de invoering van de BFW in 1989, werd wat verzacht door te voorzien in een solidariteitsmechanisme. Dat geeft een extra dotatie aan Gewesten met een fiscale capaciteit die lager ligt dan het federaal gemiddelde. In die zin is het opnieuw de uitdrukking van het horizontale gelijkheidsbeginsel binnen een federatie, maar nu toegespitst op de Gewesten. Burgers in dezelfde omstandigheden mogen volgens dit beginsel rekenen op eenzelfde publieke dienstverlening, los van

De responsabilisering toch nog verder verhogen kan alleen maar door de Gemeenschappen minder op basis van behoefte criteria en meer op basis van het verdiensten criterium te financieren. Maar dit zal onvermijdelijk gepaard gaan met een (verdere) erosie van het horizontale gelijkheidsbeginsel.

komt dit percentage in de nieuwe BFW nu lager uit: op 58%. En dat ondanks de sterk toegenomen fiscale autonomie.

De reden is de volgende. Het leeuwendeel van de overgedragen nieuwe bevoegdheden gaat naar de Gemeenschappen, die hoofdzakelijk gefinancierd worden aan de hand van ‘behoefte’ criteria. De responsabilisering toch nog verder verhogen kan dus alleen maar door de Gemeenschappen minder op basis van behoefte criteria en meer op basis van het verdiensten criterium te financieren. Maar dit zal onvermijdelijk gepaard gaan met een (verdere) erosie van het horizontale gelijkheidsbeginsel dat we hierboven hebben besproken en dat de uitdrukking is van het samenleven als burgers in één federaal verband.

HEEFT DE NIEUWE BFW DE SOLIDARITEIT UITGEHOLD?

De prominente plaats die de PB-sleutel toe-

intergewestelijke verschillen in fiscale capaciteit. De benaming van het mechanisme is daarom eerder ongelukkig gekozen. Ze heeft niets te maken met verticale herverdeling tussen arme en rijke burgers (zoals in de progressieve personenbelasting of sociale zekerheid), maar wel met horizontale gelijkheid tussen individuele burgers van eenzelfde federatie.

De Vlaamse klacht over dit solidariteitsmechanisme was niet altijd duidelijk geformuleerd. Nu eens werd de klemtoon gelegd op averechtse incentieven die ervoor zouden zorgen dat een arm Gewest er geen belang bij heeft om zijn fiscale capaciteit op te krikken (het zogenaamde ‘pervers’ effect of de ‘ontwikkelingsval’). Dan weer vond men dat het solidariteitsmechanisme te genereus was in omvang.

Dat zijn twee verschillende zaken. In de oude BFW bestond inderdaad de *theoretische* mogelijkheid dat een Gewest dat beter presteert

in economische termen dit niet rechtstreeks vertaalt ziet in zijn toegewezen dotaties. Sterker nog, in weliswaar onrealistische scenario's, was het mogelijk dat een beter presterend Gewest het moest stellen met minder inkomsten uit de dotatiefinanciering. Dit had zich bijvoorbeeld kunnen voordoen wanneer enkel het Waals Gewest zou groeien, en Vlaanderen en Brussel helemaal niet. De reden hiervoor lag in het solidariteitsmechanisme dat afnemende solidariteitsbedragen voorzorg naarmate de fiscale capaciteit van een regio toeneemt en dichter bij het nationale gemiddelde komt te liggen.

Wat er ook van zij, aan beide verzuchtingen werd tegemoetgekomen. De potentiële ontwikkelingsval werd volledig uit de weg geruimd door een nieuwe berekeningsformule te hanteren. Die zorgt ervoor dat een Gewest er altijd bij wint als zijn fiscale capaciteit toeneemt. En zoals aangegeven in de onderste lijn van Figuur 1, worden de solidariteitsbijdragen aan Wallonië en Brussel ook met 250 miljoen verlaagd. Wel is er nu een indexering voorzien van het solidariteitsbedrag aan de reële economische groei, wat in de oude BFW niet het geval was. Voor regio's die even arm zouden blijven, maakt dit op termijn een verschil uit.

TRANSPARANTIE

De nieuwe BFW ruimt trouwens nog een ander 'pervers' effect uit de weg: de zogenaamde 'negatieve term' wordt afgeschaft. Die negatieve term is een (groot) bedrag dat de Gewesten jaarlijks moesten terugstorten aan het federale niveau omdat ze in 2002 belastinginstrumenten ter beschikking kregen die vroeger federaal waren, en men destijds de dotaties niet heeft verlaagd. Het bedrag van de terugstorting werd historisch vastgeprikt en evolueerde niet mee met de feitelijke belastingontvang-

sten van die fiscale instrumenten. Daardoor was het één van de hoofdschuldigen voor het gebrek aan transparantie van de financieringswet. Het was ook de negatieve term die ervoor zorgde dat de per capita inkomsten van het Vlaams Gewest lager uitkwamen dan het nationale gemiddelde, terwijl de per capita fiscale capaciteit van het Vlaams Gewest boven het nationale gemiddelde ligt. Dit was het zogeheten 'pervers' effect. Het afschaffen van de negatieve term maakt de nieuwe BFW dus niet enkel transparanter, maar ook minder 'pervers'.

Anderzijds vrezen we dat de regionale opcentiemen een slechte zaak zijn voor de transparantie van de personenbelasting. Het compromis dat gesloten werd om enerzijds toch een deel van de personenbelasting onder te brengen in de regionale fiscale autonomie, maar dat anderzijds te doen in de vorm van 'uitgebreide opcentiemen' is héél moeilijk te communiceren naar de geïnteresseerde burger. Uitleg over het mechanisme valt ook niet toevallig buiten het bestek van deze tekst. We laten ook twee andere - weliswaar belangrijke - aspecten buiten beschouwing: de specifieke dotaties voor Brussel en de pensioenbijdrage die de gefedereerde entiteiten zullen betalen voor hun vastbenoemde ambtenaren.

Dezelfde uitdaging van transparantie stelt zich, maar dan op een meer onvermijdelijke manier, in de discussie 'wie nu wint of verliest' bij deze nieuwe BFW. Er zijn twee manieren om dit in kaart te brengen. Enerzijds kunnen we berekenen wat de verschillende entiteiten in 2012 zouden krijgen als we de oude dan wel de nieuwe BFW zouden toepassen. We doen die berekening met gegeven parameters, zoals bevolking, fiscale capaciteit, etc. die we onveranderd houden in de vergelijking tussen de twee systemen van BFW, en we houden ook

de extra specifieke dotaties (voor Brussel) en de pensioenbijdrage buiten de vergelijking. Uit die vergelijking leren we dat Wallonië ongeveer 575 miljoen minder zou ontvangen en Brussel 52 miljoen. De Vlaamse Gemeenschap levert 167 miljoen in, maar het Vlaams Gewest wint 271 miljoen. De Franstalige Gemeenschap wint 83 miljoen. Aangezien de gebruikte parameters constant werden gehouden leert deze vergelijking iets over de verandering in het systeem zelf van de BFW. Maar de beleidsrelevantie van deze berekening is beperkt en dat om twee redenen. Ten eerste heeft men voorzien in een 'sokkel' die bij ingang van de nieuwe BFW elk verschil tussen de oude en de nieuwe BFW wegwerkt. De 'sokkel' bestaat dus uit de net vermelde bedragen. Hij wordt tien jaar lang aangehouden, en dan afgebouwd tot nul over de volgende tien jaar. Ten tweede capteert deze statische vergelijking noch de veranderingen in de dynamische elementen van de BFW (zoals bijvoorbeeld de indexeringen van de dotaties, of van het solidariteitsbedrag), noch de interactie van de parameters uit de BFW met de veranderende economische omgeving. Dat die laatste onzeker is, is - gegeven de sterk fluctuerende economische conjunctuur van de laatste jaren - vanzelfsprekend een understatement. Vandaar dat simulaties van de inkomsten voor

hang met de conjunctuur uitdrukt. Het is niet zo moeilijk de veronderstellingen bij deze dynamische simulaties zo te kiezen dat men de conclusie bekomt die men, wat winst en verlies betreft, wil bekomen. Dat is uiteraard jammer voor het publiek debat, maar wel een onvermijdelijk gevolg van projecties in de toekomst.

BESLUIT

We hebben uitgelegd hoe de nieuwe BFW een uitdrukking vormt van een keuze voor nog verder doorgedreven decentralisatie van bevoegdheden en voor een sterk toegenomen fiscale autonomie. De afwezigheid van fiscale bevoegdheden bij de Gemeenschappen, die tezelfdertijd verantwoordelijk zijn voor een groot volume aan uitgaven, zal wellicht blijvend voor een verschil in appreciatie en/of voorstelling zorgen tussen Noord en Zuid. De responsabilisering is, ondanks de toegenomen fiscale autonomie, niet noodzakelijk toegenomen. Maar dat is het gevolg van de blijvende keuze voor een evenwicht tussen de horizontale verdeelsleutels op basis van fiscale capaciteit enerzijds en behoeften anderzijds, in combinatie met de sterk toegenomen bevoegdheden voor de Gemeenschappen. Het solidariteitsmechanisme is transparanter, eenvoudiger en immuun voor een ontwikkelingsval. Het is ook 'welvaarts-

De afwezigheid van fiscale bevoegdheden bij de Gemeenschappen, die tezelfdertijd verantwoordelijk zijn voor een groot volume aan uitgaven, zal wellicht blijvend voor een verschil in appreciatie en/of voorstelling zorgen tussen Noord en Zuid.

de Gewesten en Gemeenschappen voor de volgende 20 jaar zo sterk afhankelijk zijn van het scenario dat gekozen wordt voor de groei van de economie, en vooral van de elasticiteit van de belastingontvangsten die de samen-

vast' gemaakt. En de vermaledijde negatieve term werd afgeschaft.

We hebben in deze tekst verschillende malen gewezen op het beginsel van horizontale ge-

lijkheid binnen de federatie. Het is dan ook één van de kernbegrippen binnen de theorie van het begrotingsfederalisme. Dit principe is natuurlijk niet absoluut. Het moet steeds worden afgewogen tegenover andere, al even centrale begrippen uit de economische theorie over federalisme. We hebben beklemtoond dat dit in essentie een politieke keuze is en moet zijn. Eens deze keuze gemaakt, kan de theorie wel verhelderen hoe men een gegeven *federale* structuur kan organiseren zodat het nut van *alle* burgers van de federatie gemaximaliseerd wordt. Decentralisatie van zowel bevoegdheden als belastingen heeft immers zowel voor- als nadelen, en de grootteorde ervan moet empirisch worden ingevuld. Hetzelfde geldt trouwens voor het effect van verschillende vormen van ‘responsabilisering’ of van de uitoefening van fiscale autonomie. Om al deze redenen kan de eventuele afruil tussen responsabilisering en fiscale autonomie enerzijds en horizontale gelijkheid in de federatie

anderzijds, in elke federatie ook anders ingevuld worden.

Het kan natuurlijk een legitieme politieke eis zijn om de federatie zélf in vraag te stellen, en dus meteen ook het horizontaal gelijkheidsbeginsel dat hiervan de uitdrukking is. Alleen moet men dan wel de juiste argumenten aanvoeren in het publiek en politiek debat. Verwijzen naar de theorie van het begrotingsfederalisme volstaat in dat geval niet. Deze economische theorie vertrekt van een gegeven omschrijving van de verzameling van burgers waarop de federatie betrekking heeft. Eenvoudiger gesteld: stilzwijgend het debat en de argumentatie laten verglijden van rationele argumenten voor een meer efficiënte federale structuur, naar een impliciet pleidooi voor confederalisme (waar de verzameling burgers eerst geherdefinieerd werd), laat staan voor een onafhankelijk Vlaanderen, is geen voorbeeld van een transparant democratisch debat.

André Decoster en Willem Sas

Onderzoeksgroep Economie en Overheid, KULeuven

Noot

1/ Zie Decoster A. en Sas W. (2010), *De Bijzondere Financieringswet voor dummies, Flemsi*

Discussion Paper DP4, Leuven, Centrum voor Economische Studiën.