

Het waarom en hoe van meer fiscale autonomie voor de Gemeenschappen en Gewesten in het federale België (*Samenvatting*)

De manier waarop we de Gemeenschappen en Gewesten (G&G) in ons land financieren, vertoont een aantal tekortkomingen. Die financiering is niet alleen mede verantwoordelijk voor de ontsporing van de overheidsfinanciën, ze is ook en vooral een rem op een verhoging van de werkzaamheidsgraden in ons land. Vermits de federale overheid in de periode 2000-2007 niet heeft gespaard om de budgettaire meerkosten van de vergrijzing (en de technologische vooruitgang in de gezondheidszorg) te helpen betalen, zullen nog meer dan vroeger de budgettaire marges moeten komen van hogere werkzaamheidsgraden, vooral in Wallonië en Brussel. Maar met het huidige chequeboekfederalisme ('de federale overheid betaalt, de G&G geven uit') zijn de budgetten van G&G te weinig gecorreleerd met het ontwikkelen van en het investeren in het economisch draagvlak. Nochtans hebben heel wat uitgavenbevoegdheden van G&G impact op het economisch draagvlak (zoals bv. onderwijs en scholing, arbeidsbemiddeling, infrastructuur, preventieve gezondheidszorg). Door de G&G een direct budgettair belang te geven in het verhogen van de werkzaamheidsgraden, zal de kans verhogen dat hogere werkgelegenheidsgraden zich effectief realiseren.

Voor de federale ordening in ons land, die vooral in het bedje van te weinig fiscale beleidsruimte ziek is, dient de hervorming van de financiële middelenvoorziening dan ook prioritair te staan. Nog maar eens nieuwe uitgavenbevoegdheden overhevelen mits financiering door dotaties, is geen goed signaal voor efficiënt bestuur dat de economische activiteit aanzwengelt. De divergentie tussen deelgebieden dreigt nog toe te nemen en aldus het voortbestaan van de federatie op de helling te zetten. Meer fiscale autonomie voor de deelgebieden daarentegen kan de reddingsboei aanreiken voor de budgettaire uitdagingen van Entiteit I (en de interpersoonlijke solidariteit) in een vergrijzende samenleving.

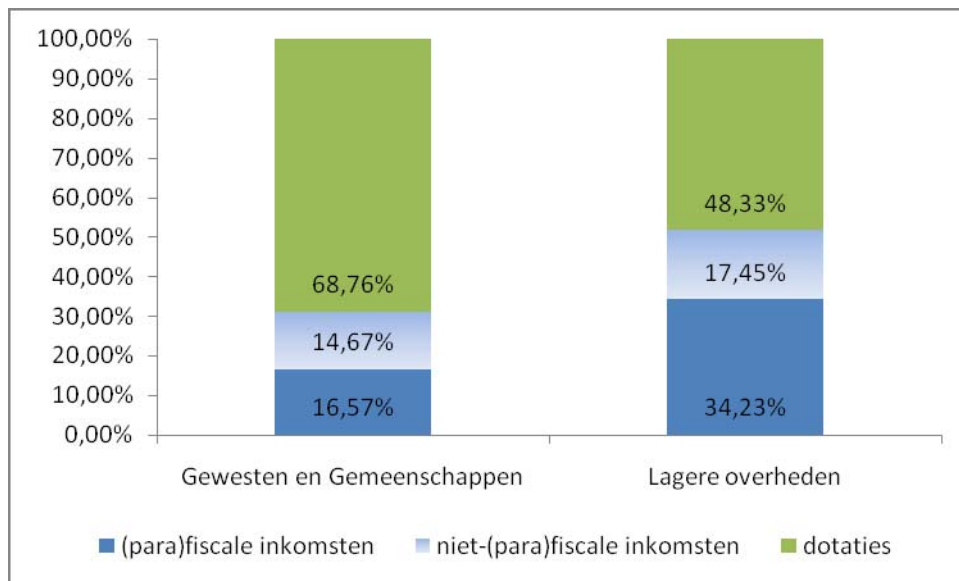
1. *Budgettair federalisme op zijn Belgisch*

De financiering van G&G in dit land kent een aantal rariteiten zoals de grote transferafhankelijkheid, de inkomensparadox, de zogenaamde inkomensval en het Brussels Gewest als verdoken sponsor van gemeenschaps- en stedelijke materies. Die bijzonderheden laten toe om te spreken van een budgettair federalisme op zijn Belgisch. Dat budgettair federalisme ('fiscal federalism') staat haaks op praktijken in andere federale landen en inzichten uit de nieuwe "politieke economie van het budgettair federalisme". Als men kiest voor een federale staatsstructuur met diverse bevoegdheden voor Gemeenschappen en Gewesten, moet er ook een voldoende mate van fiscale decentralisatie zijn. Het ene kan niet zonder het andere.

1.1 Chequeboek federalisme

De G&G hangen voor de financiering van hun uitgaven in sterke mate af van dotaties vanwege de federale overheid. In 2007 waren de dotaties goed voor 68,76% van de inkomsten van G&G, inkomsten die zelf 47,356 miljard euro bedroegen.

Figuur 1. Financieringsbronnen G&G versus lokale overheden: relatieve aandelen



Bron: Belgostat online, eigen berekeningen

In federale staten is het gebruikelijk dat via transfers (dotaties) vanwege de centrale overheid de financieringskloof van de decentrale overheden wordt gedicht. Uitgavenbevoegdheden komen immers in sterkere mate in aanmerking voor decentralisering dan middelenbevoegdheden. Hier spelen zowel efficiëntie¹- als rechtvaardigheidsargumenten². Maar de transferafhankelijkheid mag ook niet te groot worden. Transferafhankelijkheid verbreekt immers de band tussen de overheid die beslist over de uitgaven en de overheid die voor de financiering zorgt. Kiezers kunnen de betrokken overheden dan moeilijker ter verantwoording roepen. In geval van een falend overheidsbeleid schuiven de betrokken overheden de verantwoordelijkheid naar mekaar door. Er ontstaat met andere woorden een probleem van rekenschap geven aan de kiezer ('accountability'). Wanneer elke overheid daarentegen verplicht is zelf in te staan voor (deel van) haar inkomsten via eigen belastingen, moet zij op die manier rekenschap afleggen voor haar beleid. Wanneer men meer wil uitgeven aan bijvoorbeeld gezondheidszorg of onderwijs, moeten de eigen belastingen (of de eigen schuld) worden verhoogd. Dat is een transparante manier van werken. Een eigen belastingbeleid geeft de kiezers dus de kans een afweging te maken tussen de kosten en baten van de publieke voorzieningen. Het gaat hierbij om de prijs-kwaliteitverhouding

¹ Er is de zogenaamde 'over-exploitation of shared tax bases'. Door de eigen belastingen te verhogen, reduceert de deelstaat dus de belastingopbrengsten van de federale overheid. Hoe gevoeliger de belastbare basis voor belastingverhogingen is, hoe groter het effect. Indien met die verticale externaliteit geen rekening wordt gehouden, worden de deelstaatbelastingen te hoog gezet. Er kunnen ook horizontale distorties ontstaan wanneer deelstaten verwickeld raken in een neerwaartse belastingpiraal of wanneer deelstaten een deel van hun belastingen exporteren naar niet-residenten zoals met een belasting op toeristen of op toevallige passanten in geval van een forfaitair wegvignet.

² Herverdeling (solidariteit) is aan de orde wanneer er belangrijke verschillen zijn in fiscale capaciteit tussen de deelgebieden. Bij grote mobiliteit van de productiefactoren, met name van kapitaal en arbeid, is de federale overheid beter geplaatst dan de deelstaten om de herverdeling van inkomens uit arbeid en vermogen op zich te nemen.

van de aangeboden publieke voorzieningen. Zonder eigen belastingbeleid hebben de betrokken burgers weinig prikkels om toe te zien op de besteding van de overheidsmiddelen³. Transferafhankelijkheid zorgt dus voor "fiscale illusie" in hoofde van de regionale kiezer. Door steeds weer een beroep te doen op financiering via dotaties, verdoezelen de regionale beleidsmakers dat die dotatiefinanciering gepaard gaat met hogere federale belastingen of openbare schuld die deels door eigen inwoners zal moeten worden gedragen. Die moet immers niet (direct) voor de budgettaire problemen opdraaien in de vorm van hogere regionale belastingen of lagere regionale overheidsuitgaven. Gevolg is dat hij/zij de betrokken overheid niet of onvoldoende gaat disciplineren en sanctioneren.

Bovendien en vooral leidt een te zachte budgetbeperking tot verkeerde incentiefproblemen voor de betrokken overheid, wat zich kan uiten in overmatige uitgaven en spilzucht. Met belastingen die centraal worden geheven en via dotaties naar de deelgebieden worden getransfereerd, vormt de gemeenschappelijke pool van centrale ontvangsten immers een bestendige uitnodiging voor de decentrale overheden om die te exploiteren als "derde betaler"⁴ voor hun uitgaven. Er is een vorm van impliciete subsidie vermits de federale middelen maar in beperkte mate door belastingen van eigen inwoners worden gefinancierd. Tabel 1 geeft de regionale aandelen in de federale ontvangsten (cijfers 2005). 60,74% van de ontvangsten van de federale overheid wordt gegenereerd in Vlaanderen tegenover 29,13% in Wallonië en 10,13% in Brussel.

Tabel 1. Regionale aandelen in middelen federale overheid

V	W	BHG
60,74%	29,13%	10,13%

Bron: eigen berekeningen

In vergelijking met andere federale landen (zie Algoed ea. (2007)) en zelfs met de lokale overheden in dit land (zie Figuur 1) is de transferafhankelijkheid van Gemeenschappen en Gewesten relatief groot. Die grote transferafhankelijkheid zorgde en zorgt voor een 'plundering van federale schatkist' ('raid on fiscal commons'). De staatshervormingen van 1993 en 2001 zijn voorbeelden uit het verleden van een dergelijke raid. Zo herfinancierde de staatshervorming van 1993 de Gemeenschappen via een forfaitaire verhoging van de toegewezen personenbelasting⁵ en

³ Het is zoals de spaarder die geen prikkel heeft om van bank te veranderen, beschermd als hij/zij is door een (collectief gefinancierde) depositoverzekering.

⁴ Die herfinanciering kan niet alleen gebeuren door een bail-out ex post maar ook door een bail-out ex ante zoals opgemerkt door Bordignon (2004): 'The soft budget constraint problem may arise under the form of excessive transfers ex ante rather than an explicit bailing out ex post. Knowing it will be forced to give up ex post if it does not offer extra funding to subnational governments, the central government may simply decide to give up immediately rather than to wait until later. For example, because an explicit bailing out of subnational debts may be more damaging for the credibility of the country than an increase in ex ante funding through transfers'.

⁵ Vanaf 1993 werd een forfaitair supplement van 4,5 miljard Belgische frank toegekend aan de Vlaamse en Franse Gemeenschap samen op de dotatie uit de personenbelasting. De Vlaamse en Franse Gemeenschap kregen nog een supplement ter compensatie van de afschaffing van de (in 1991 ingevoerde illegale) maaltijdcheques. Dat supplement, goed voor 5,065 miljard Belgische frank in 1993, werd vanaf 1994 integraal aan de groei van het BNP gekoppeld en vanaf 2000 geïntegreerd in de dotatie uit de personenbelasting.

van het kijk- en luistergeld (de *ristorno* van die belasting werd 100 %⁶). Ook werd de koppeling aan de reële economische groei van de dotatie uit de personenbelasting, die voorzien was vanaf 2000 (dat was de zogenaamd definitieve fase ten tijde van de staatshervorming van 1988-1989), vervroegd, zowel voor de Gemeenschappen als de Gewesten. In 1994 bedroeg de koppeling 10 %, 15 % in 1995, 20 % in 1996, 70 %, in 1997, 75 % in 1998, 97,5 % in 1999 en 100 % vanaf 2000.

De staatshervorming van 2001 zorgde dan weer voor een herfinanciering van de Gemeenschappen (zonder bijkomende bevoegdheden). Uitgedrukt in termen van het BBP heeft de federale overheid een hardere budgettaire noot te kraken met de BTW-dotatie voor de Gemeenschappen.

Tabel 2. Totale BTW-dotatie voor Gemeenschappen: % BBP⁷

2007	2010	2015	2020	2025	2030
3,68%	3,70%	3,78%	3,87%	3,92%	3,91%

Bron: eigen berekeningen

Tabel 3. Bijkomende Lambermontmiddelen: % BBP

2007	2010	2015	2020	2025	2030
0,42%	0,63%	0,94%	1,23%	1,47%	1,64%

Bron: eigen berekeningen

De totale BTW dotatie minus de bijkomende middelen geeft de zogenaamde basis BTW dotatie. De basis BTW dotatie is alleen gekoppeld aan de evolutie van de prijsindex en de (de)nataliteitsfactor. In 2007 bedroeg de basis BTW dotatie 3,26 % van het BBP. In 2030 zou die terugvallen tot 2,27% van het BBP. Maar dankzij de bijkomende middelen van de Lambermont staatshervorming -als gevolg van de forfaitaire injecties in de periode 2002-2011 en de koppeling aan BBP-groei van totale BTW-dotatie vanaf 2007- is de BTW-dotatie van een krimp- een groeidotatie geworden in % van het BBP voor de federale begroting. De bijkomende middelen worden mettertijd relatief belangrijker⁸.

De staatshervorming van 1993 voorzorg ook bijkomende middelen zonder bijkomende bevoegdheden voor de Gewesten. Behalve de progressieve koppeling van de dotatie uit de personenbelasting aan de reële groei van het BBP, konden de Gewesten nu ook opcentiemen heffen op het kijk- en luistergeld en werd de milieutaks als gewestelijke belasting ingevoerd. De federale overheid zou de milieutaks heffen maar de opbrengsten doorstorten aan de Gewesten. Aanslagvoeten, vrijstellingen en heffingsgrondslag kan alleen in overleg met de drie Gewesten worden gewijzigd.

⁶ Oorspronkelijk werd 40,85 % aan de Gemeenschappen teruggegeven van het kijk&luistergeld maar in de loop van de jaren tachtig werd het percentage verhoogd tot 41,456 %.

⁷ We hebben hier een gemiddelde BBP-groei van 2% in periode 2008-2030 verondersteld.

⁸ Voor de Gemeenschappen onderling maakt dat een verschil uit omdat de bijkomende middelen onder de Gemeenschappen worden verdeeld op basis van 'juste retour' (er bestaat wel een

Ook de Gewesten hebben in de staatshervorming van 2001 bijkomend geld uit de federale schatkist genomen met maatregelen zoals de herfinanciering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de uitbreiding van de trekkingsrechten voor werklozen alsook de evolutie van de zogenaamde negatieve term.

Voorbeelden uit het heden van een raid op de federale schatkist zijn dan weer de voorstellen van staatshervorming van 2008 met betrekking tot de herfinanciering van Brussel⁹ alsook sommige voorstellen met betrekking tot de defederalisering van werkloosheidsvergoedingen.

De keerzijde van die plundering(en) van de federale schatkist is een hoge overheidsschuld van de federale overheid, zowel in absolute termen als relatief in vergelijking met de schuld Gemeenschappen en Gewesten. Federale landen zoals Duitsland en Spanje, maar ook de EU 27 hebben een relatief groter aandeel subcentrale (regionale en lokale) schuld dan België (zie Tabel 4).

Tabel 4. Relatieve aandelen subsectoren in overheidsschuld (2007):

	EU-27	BE	DU	SP
Centrale	82	91	61	75
Regionale	9	4	32	18
Lokale	9	5	7	7

Bron: Oeso, IMF

Behalve een raid op de centrale schatkist kan transferafhankelijkheid er ook voor zorgen dat overheden van deelgebieden te weinig in productiviteitsverhogende uitgaven (zoals vorming, infrastructuur of onderzoek&ontwikkeling) investeren. De terugverdieneffecten voor hun eigen begroting kunnen misschien onvoldoende groot zij. Het is dan misschien ook geen toeval dat ook de Gemeenschappen en Gewesten hun kapitaalinvesteringen hebben afgebouwd. Die zijn gedaald van 1,51% van het BBP in 2000 tot 1,34% van het BBP in 2007 (bron: Belgostat online, NBB).

overgangsregeling tot 2012) terwijl de basisdotatie BTW verdeeld wordt volgens het relatief aantal 6-17-jarigen.

⁹ Het eerste luik van staatshervorming van 2008 omvatte ook bijkomende financiering voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Vanaf 2009 zou immers een nieuw Beliris deelfonds worden opgericht waaraan een basisbedrag van 30 miljoen euro per jaar wordt toegewezen (volgens dezelfde Beliris procedures) voor investeringen in infrastructuur en rollend materieel gebruikt door de MIVB. Bovendien zou ook een geïndexeerd bedrag van 35 miljoen euro per jaar direct worden overgemaakt aan de middelenbegroting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest als bijzondere tegemoetkoming voor het mobiliteitsbeleid, meer in het bijzonder het openbaar vervoer.

1.2 Inkomensparadox

Wanneer we kijken naar de financiële middelen per capita waarover de Gewesten beschikken op basis van de Bijzondere Financieringswet, valt op dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG) samenhangend met de hoofdstedelijke functie relatief veel uit de eigen gewestelijke belastingen haalt: € 1172,62 per capita ten opzichte van respectievelijk € 699,31 en € 648,37 in Vlaanderen en Wallonië. Daarentegen neemt de vlucht van de belastbare basis in de personenbelasting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest naar de periferie dramatische vormen aan. Van veruit het rijkste Gewest in termen van de personenbelasting is Brussel terug gevallen tot de armste regio. Sinds 1997 ontvangt het BHG dan ook een solidariteitsbijdrage vermits de fiscale capaciteit lager ligt dan het Rijksgemiddelde. Die negatieve afwijking is sindsdien alleen maar toegenomen.

Tabel 5. Fiscale capaciteit¹⁰ : afwijking t.o.v. Rijksgemiddelde

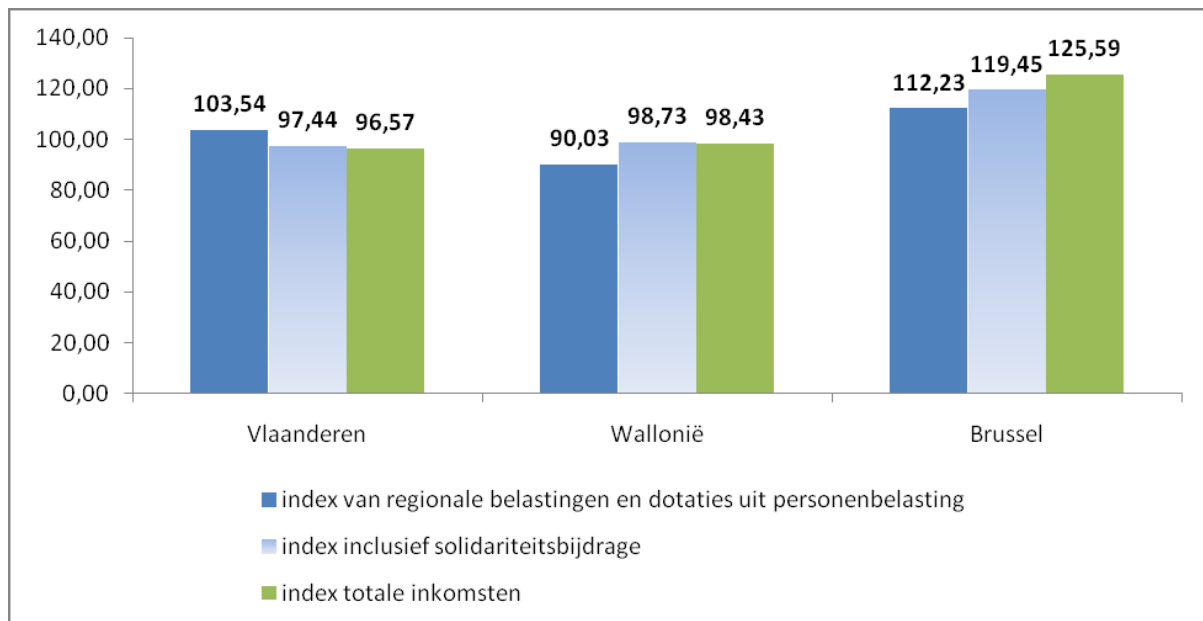
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	aj 2001	aj 2002	aj 2003	aj 2004	aj 2005	aj 2006	aj 2007
VG	8,102%	8,852%	9,084%	9,117%	9,942%	9,478%	9,488%
WG	-13,320%	-13,867%	-13,738%	-13,252%	-14,918%	-13,014%	-12,775%
BHG	-3,785%	-6,438%	-8,259%	-10,052%	-9,355%	-12,940%	-13,719%

Bron: Fod Financiën

De financiering van de Gewesten op basis van de Bijzondere Financieringswet houdt een paradox in. Met het Rijksgemiddelde als index 100 scoort Vlaanderen 3,54 % hoger voor de som van de eigen gewestelijke en de toegewezen personenbelastingen per capita. Wanneer ook de solidariteitsbijdragen en begrotingskredieten worden verrekend, valt Vlaanderen terug tot 3,43 % onder het Rijksgemiddelde. Wallonië van zijn kant weet zijn positie te verbeteren van 90,03 % van het Rijksgemiddelde naar 98,43 % en komt daarmee boven Vlaanderen uit. De grote 'winnaar' is het Brussels Hoofdstedelijk Gewest dat zijn voorsprong van 112,23 % van het Rijksgemiddelde nog ziet toenemen tot 125,59 %.

¹⁰ gedefinieerd als de afwijking van de regionale opbrengsten van de personenbelasting per capita ten opzichte van het Rijksgemiddelde (= index 100)

Figuur 2. De paradox van de verdeling van de regionale middelen in € per capita (2007)



Bron:Fod Financiën, eigen berekeningen

1.3 Inkomensval

De dotatiefinanciering, samen met het verticaal solidariteitsmechanisme dat bijkomende dotaties voorziet voor een regio wiens per capita opbrengsten uit de personenbelasting lager liggen dan het nationaal gemiddelde, zorgt nu voor een zogenaamde inkomensval voor het Waalse en Brusselse Gewest. Wanneer Wallonië of Brussel economisch convergeert naar Vlaanderen (en de kloof in de fiscale capaciteit hierdoor verkleint), houdt Wallonië (Brussel) op basis van de Bijzondere Financieringswet minder budgettaire middelen over. De winst uit een toename van de federale dotatie en een relatief groter horizontaal aandeel in die dotatie weegt immers niet op tegen het verlies aan solidariteitsbijdrage. Alleen wanneer de Gewestelijke Belastingen een voldoende hoge BBP-elasticiteit vertonen, dan is de budgettaire return van een uitbreiding van de belastbare basissen voor Wallonië en Brussel positief.

De winnaar is vooral de federale overheid die meer (para)fiscale inkomsten heeft en ook nog (netto) bespaart op solidariteitsbijdragen. Omgekeerd zal de federale overheid met extra middelen over de brug moeten komen wanneer de fiscale capaciteit per capita tussen Vlaanderen en Wallonië (Brussel) verder zou divergeren.

1.4 Het Brussels Gewest als doorgeefluik

De begroting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bevat ook uitgaven voor gemeenschapsmateries. In 2006 transfereerde het BHG in absolute bedragen 252,795 miljoen euro aan de diverse Gemeenschapscommissies. De dotaties voor Gemeenschapsmateries vormen de hiervan de hoofdmoot¹¹.

De uitgaven voor onderwijs drukken ook sterker op de uitgaven van de Brusselse gemeenten in vergelijking met Vlaanderen. In 2004 waren de onderwijsuitgaven in Brussel stad goed voor bijna een vierde van alle uitgaven. Ook in de Waalse gemeenten liggen de onderwijsuitgaven relatief hoog met een aandeel van bijna 20 % tegenover 11,49 % in Vlaanderen (bron: Dexia). Behalve onderwijs liggen de uitgaven voor gezondheidszorg en sociale hulp in Brussel relatief hoog. De gemeenten in Brussel besteden in vergelijking met de Vlaamse gemeenten dus een groter aandeel aan zogenaamde gemeenschapsmateries. Op die manier verlichten ze de begroting van de Franse Gemeenschap. Ook de uitgaven voor justitie en politie zijn in Brussel aan de hoge kant.

De gemeenten recupereren die grotere lasten voor gemeenschapsmateries en politie & justitie door uitgaven voor verkeer en afval in belangrijke mate door te schuiven naar het BHG. Zo beloopt het aandeel voor verkeersuitgaven slechts 4 % tegenover 8,02 % voor de gemeenten in Vlaanderen (bron: Dexia).

2. *Federale overheid spaart niet*

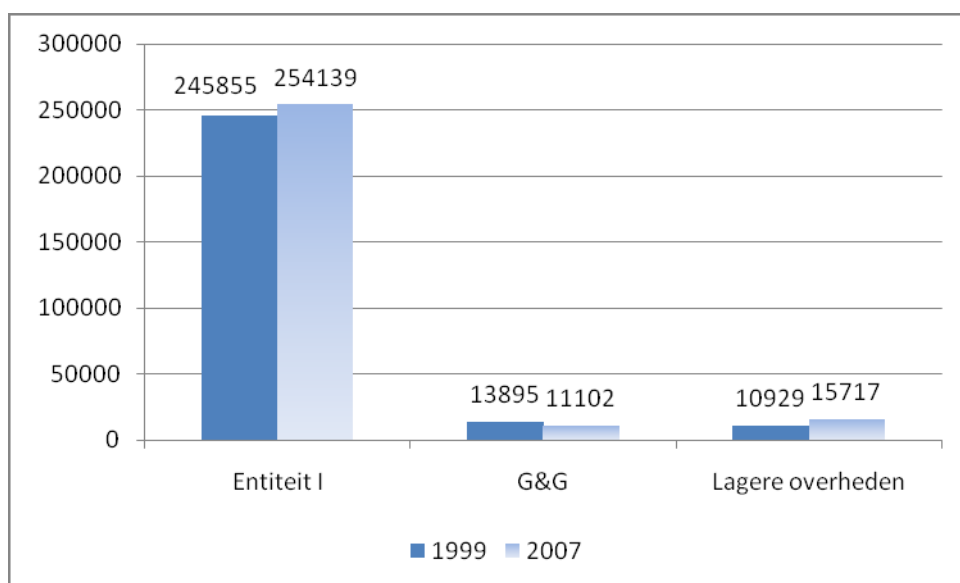
De budgettaire meerkosten als gevolg van de vergrijzing (en de technologische vooruitgang in de gezondheidzorg) zijn bijna uitsluitend voor rekening van Entiteit I. Zo raamt het verslag van de Studiecommissie voor de Vergrijzing (SCvV) van 2008 de budgettaire kosten tegen 2030 op 4,3 % van het BBP voor Entiteit I (federale overheid + sociale zekerheid) tegenover 0 % voor Entiteit II (Gemeenschappen, Gewesten en lagere overheden). Dat is niet alleen 1,7 procentpunten van het BBP hoger dan de raming van 2002¹². Inmiddels zijn ook zeven jaren verloren gegaan om reserves op te bouwen (begrotingsoverschotten te genereren om de uitstaande overheidsschuld ook in absolute termen te doen dalen) om het hoofd te bieden aan de toekomstige verplichtingen. Want in de periode 2000-2007 heeft de federale overheid niet gespaard maar ontspaard. De uitstaande overheidsschuld van Entiteit I lag hoger eind 2007 dan eind 1999: 254,1 miljard euro tegenover 245,9 miljard euro (zie Figuur 3). Dat ondanks of misschien dankzij het Zilverfonds dat vooral een boekhoudkundig vehikel is¹³.

¹¹ De Gemeenschapscommissies ontvangen ook dotaties vanwege het BHG voor overgenomen taken van de vroegere provincie Brabant.

¹² In 2002 raamde SCvV de sociale uitkeringen in 2030 op 24,7 % van het BBP tegenover 21,3 % van het BBP in 2010 en 22,2% van het BBP in 2000. In 2008 raamt de SCvV de sociale uitkeringen op 25,3 % van het BBP.

¹³ Vermits de financiële reserves worden belegd in op maat gemaakte schatkistcertificaten, de zogenaamde Zilverbonnen, zijn het schuldvorderingen van de federale overheid op zichzelf. De activa van het Zilverfonds zijn dus tegelijkertijd ook passiva voor de federale overheid.

Figuur 3. Uitstaande overheidsschuld (in miljoen euro)



Bron: NBB, eigen berekeningen

Gelet op het feit dat de budgettaire meerkosten van de vergrijzing quasi exclusief ten laste van Entiteit I komen, moet de federale overheid dringend het budget structureel saneren. Want heeft het weinig of geen zin dat de gewestelijke overheden begrotingsoverschotten opbouwen (tenzij de federale overheid van plan is in de toekomst de begrotingsoverschotten van de gewestelijke overheden te onteigenen). De in het verleden opgebouwde begrotingsoverschotten door Entiteit II, op aanraden van de Hoge Raad van Financiën, waren in zekere zin contraproductief. Ze hebben de noodzaak voor de federale overheid verminderd om haar begroting in orde te brengen. Ze hebben ook tot debudgetteringsoperaties geleid op het niveau van Entiteit II.

3. *Gezocht: hogere werkzaamheidsgraden*

De uitdaging wordt meer mensen aan het werk te krijgen en die ook gemiddeld langer aan het werk te houden. Die bekommernis lag ook aan de basis van de Lissabondoelstellingen met betrekking tot de arbeidsmarkt in 2010: 70%-norm voor de totale werkzaamheid, 60%-norm voor de vrouwelijke werkzaamheid en 50%-norm voor de ouderenwerkzaamheid. Die doelstellingen zijn niet utopisch. Uit een studie van het steunpunt Werk en Sociale Economie, die de arbeidsmarktprestaties van 91 regio's in de Europese Unie heeft onderzocht (zie samenvattende Tabel 6), blijkt dat reeds in 2005 (op vijf jaar van de deadline van de zogenaamde Lissabondoelstellingen) 8 van de betrokken regio's de drie normen voor de arbeidsmarkt behaalden. Bovendien werden die regio's gekenmerkt door een hoge werkzaamheidsgraad van laaggeschoolden en door een beperkt tot gemiddeld aandeel werklozen bij de jongeren. Er waren ook 27 regio's die de Lissabondoelstellingen nog niet of niet volledig bereikten, maar die wel goed op weg zijn er volledig aan te voldoen in 2010. Zo komt de globale werkzaamheidsgraad met een gemiddelde waarde van 68,6 % er bijna aan de 70 %, is die cluster met een aandeel werkende ouderen van 49,8 % slechts een zucht verwijderd van het streefdoel

van 50 % en werd bij de vrouwen de grens van de 60 % reeds overschreden. Daarenboven is de jeugdwerkloosheid er met 13,6 % relatief beperkt. Die groep van regio's kent een ietwat lagere werkzaamheidsgraad van laaggeschoolden (56,3 %) dan de eerste cluster.

Maar België heeft evenwel nog een hele weg te gaan willen we de Lissabondoelstellingen (ooit) halen. *Vlaanderen* behoorde samen met alle Oostenrijkse regio's, een pak Franse regio's, twee Italiaanse regio's, Luxemburg en Slovenië tot de derde cluster van regio's. De gemiddelde globale werkzaamheidsgraad in die cluster bedroeg 65,7 %. Voor de vrouwen, laaggeschoolden en de jongeren zijn de cijfers er gunstig. Maar van de 55-plussers heeft gemiddeld slechts één op de drie er een baan. *Wallonië* en het *Brussels Hoofdstedelijk Gewest* behoren, tesamen met zes Poolse regio's, de twee Italiaanse regio's Isola en Sud, de Hongaars regio Alfold Es Eszak en Slowakijke, tot de zesde en laatste cluster, waar de gemiddelde globale werkzaamheidsgraad 52,2 % bedraagt. Bij de vrouwen (44,3 %), ouderen (29,6 %) en laaggeschoolden (37,5 %) zakken de werkzaamheidsgraden nog verder weg. De jeugdwerkloosheid bedraagt er gemiddeld 35,4 %.

Tabel 6: Overzicht van de clusters (EU-regio's; jaargemiddelde 2005)

	Aantal regio's	Werkzaamheidsgraad (%) **				Werkloosheidsgraad (%) **
		Totaal (15-64 jaar)	Vrouwen (15-64 jaar)	Ouderen (55-64 jaar)	Laag-geschoolden (25-64 jaar)	Jongeren (15-24 jaar)
EU-27	93	63,3	55,9	42,2	54,6	18,8
Cluster 1	8	74,2	69,4	60,9	65,1	13,8
Cluster 2	27	68,6	62,0	49,8	56,3	13,6
Cluster 3 <i>(incl. Vlaams Gewest)</i>	13	65,7	58,9	33,1	56,7	15,3
Cluster 4	16	61,8	57,3	41,1	44,4	19,0
Cluster 5	17	58,9	47,4	38,9	55,3	22,5
Cluster 6 <i>(incl. Brussels H. Gewest & Waals Gewest)</i>	12	52,2	44,3	29,6	37,5	35,4

**de werkzaamheidsgraad wordt berekend als het aandeel werkenden (met woonplaats in betrokken regio) in de bevolking op beroepsactieve leeftijd; de werkloosheidsgraad wordt berekend als het aandeel ILO-werklozen in de beroepsbevolking.

Bron: Stevens ea. (2007)

Ook Tabel 7 bevestigt dat vooral de arbeidsmarkten in Wallonië en Brussel de sleutel in handen hebben om de meerkosten van de vergrijzing te betalen. Ze hebben immers veel progressiemarge op hun arbeidsmarkt. Vlaanderen kampt met een relatief lage activiteitsgraad, vooral bij de 50plussers. De structurele werkloosheidsgraden zijn relatief laag, met uitzondering van de niet-EU burgers. Wallonië en Brussel daarentegen kampen zowel met relatief lage activiteitsgraden als met hoge structurele werkloosheidsgraden.

Tabel 7. De arbeidsmarkten in België

	Vlaams Gewest		Waals Gewest		Brussels Gewest		EU-15	
	1999	2007	1999	2007	1999	2007	1999	2007
Werkzaamheidsgraad	62.6%	66.1%	54.8%	57.0%	54.1%	54.8%	54.4%	66.9%
Mannen**	71.3%	72.3%	64.4%	64.3%	60.3%	61.4%	62.3%	74.1%
Vrouwen**	53.6%	59.8%	45.2%	49.6%	48.0%	48.3%	46.6%	59.6%
15-24 jaar**	33.3%	31.5%	21.8%	23.1%	19.6%	19.6%	40.6%	40.8%
55-64 jaar**	23.8%	34.2%	24.2%	33.6%	31.0%	38.3%	36.1%	46.6%
niet-EU-allochtonen	31.0%	42.0%	25.9%	32.1%	29.6%	37.5%	48.7%	58.1%
Laaggeschoolden	51.6%	54.2%	46.1%	44.6%	41.4%	42.5%	55.0%	58.7%
Activiteitsgraad	66.2%	69.1%	62.8%	63.7%	64.3%	66.1%	68.7%	72%
Mannen	74.6%	75.2%	71.7%	70.7%	71.8%	74.2%	78.2%	79.2%
Vrouwen	57.5%	63.0%	53.8%	56.7%	56.9%	58.2%	59.3%	64.7%
15-24 jaar	38.4%	35.7%	32.5%	31.9%	30.1%	29.9%	47.5%	47.8%
55-64 jaar	24.7%	35.5%	25.8%	34.9%	34.2%	43.1%	40.4%	49.3%
niet-EU-allochtonen*	43.3%	53.5%	41.3%	50.9%	46.3%	56.8%	/	/
Werkloosheidsgraad	5.4%	4.3%	12.6%	10.5%	15.8%	17.1%	9.4%	7.1%
Mannen	4.4%	3.8%	10.0%	8.9%	15.9%	17.1%	8.2%	6.4%
Vrouwen	6.7%	5.1%	15.9%	12.4%	15.7%	16.9%	11.0%	7.8%
15-24 jaar	13.4%	11.7%	32.9%	27.8%	34.9%	34.4%	18.1%	15.5%
niet-EU-allochtonen	30.5%	21.4%	41.8%	37.0%	35.8%	34.1%	19.8%	14.6%
Laaggeschoolden	7.5%	6.3%	16.5%	15.3%	26.4%	27.4%	11.2%	8.8%

Bron: Eurostat LFS en Steunpunt WSE

*activiteitsgraad voor de niet-EU-allochtonen betreft het jaar 2001 ipv 1999

**werkzaamheidsgraden voor 2001 ipv 1999

4. Financiële responsabilisering van Gewesten én Gemeenschappen als reddingsboei voor de overheidsfinanciën

Hogere werkzaamheidsgraden vereisen een grotere mate van financiële responsabilisering van de overheden van G&G. Dat veronderstelt een staatshervorming met aangepaste en coherente bevoegdheidspakketten en bovenal een aangepast financieringssysteem van de G&G gericht op arbeidsactivering. Ons land heeft nood aan een orthodoxer financieringssysteem van G&G.

Er circuleren concrete voorstellen om de gewestelijke overheden bevoegd te maken voor de arbeidsmarkt. Die hebben veelal betrekking op het overhevelen van bijkomende uitgavenbevoegdheden met bijhorende financiering. Behalve dat die voorstellen een hypotheek kunnen leggen op de door de SCvV veronderstelde besparingen in de werkloosheid gaan die voorstellen voorbij aan het feit dat de huidige Bijzondere FinancieringsWet (BFW) eerder een rem dan een zegen is voor de creatie van budgettaire marges via een hogere werkgelegenheidsgraad.

De beschikbare belastbare basis in een regio wordt bepaald door de verhouding actieve versus inactieve bevolking. De verhouding actieve/inactieve bevolking is deels demografisch gestuurd (aantal gepensioneerden, grootte bevolking op beroepsactieve leeftijd) maar hangt ook af van de prestaties van de arbeidsmarkt (omvang beroepsbevolking, werkloosheidsgraad¹⁴). Het soort tewerkstelling (private of publieke sector, dat wegens repercussies naar het pensioen) of het soort werkloosheid heeft eveneens repercussies op de belastbare basissen.

Hogere werkgelegenheidsgraden hebben meer kans zich te realiseren wanneer de G&G worden geprikkeld te investeren in belastbare basissen. Fiscale autonomie is een noodzakelijke, weliswaar geen voldoende, voorwaarde om hogere werkzaamheidsgraden te realiseren.

Meer financiële verantwoordelijkheid voor de G&G kan worden gerealiseerd door de huidige dotaties deels te vervangen door eigen fiscale opbrengsten. Vermits belastingen gebaseerd op de woonplaats minder last hebben van negatieve oversijpelingeffecten, komt de personenbelasting bij uitstek in aanmerking om als een samengevoegde belasting te worden georganiseerd. Een dergelijke belasting is goed zichtbaar voor de belastingbetaler en verhoogt de 'accountability'. De federale overheid blijft verantwoordelijk voor het bepalen van de belastbare basis maar moet in ruil via het verlagen van de eigen federale personenbelasting tariefruimte creëren voor de deelgebieden.

Concreet stellen we voor de Bijzondere Financieringswet als volgt te wijzigen¹⁵ (zie Algoed ea. (2008)):

- De federale dotaties aan de Gewesten worden omgezet in eigen personenbelasting van de Gewesten¹⁶

¹⁴De initiële vorming speelt een belangrijke rol zoals blijkt uit werkloosheidsgraden van laaggeschoolden. Het is dus belangrijk ook (en misschien vooral) de Gemeenschappen sterker financieel te responsabiliseren.

¹⁵ Een eventueel andere financiering van de Duitstalige Gemeenschap wordt hier niet beschouwd.

¹⁶ Men kan in de overgangperiode eventueel een systeem van gedeelde belasting hanteren.

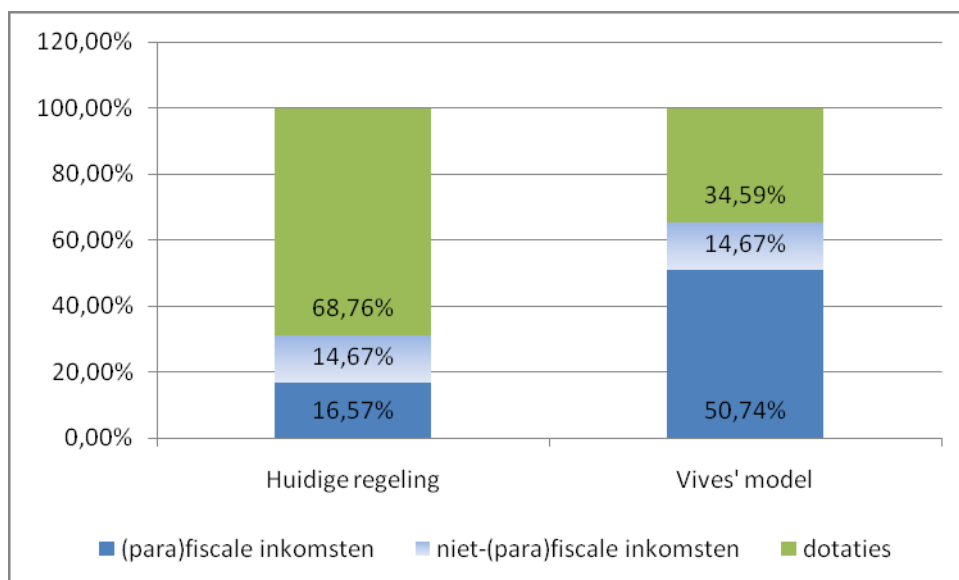
- De federale BTW-dotatie blijft de voornaamste financieringsbron van de Gemeenschappen. Ze wordt vastgelegd als een vast percentage van de federale BTW opbrengsten.
- De overige federale dotaties aan de Gemeenschappen worden omgezet in een eigen personenbelasting te heffen door de Gewesten, die ze vervolgens ter beschikking stellen van de respectieve Gemeenschappen. Op die manier worden ook de Gemeenschappen sterker financieel geresponsabiliseerd.
- Brussel staat een deel van de opbrengsten uit de personenbelasting (inclusief de solidariteitsbijdrage) af aan de Franstalige en de Vlaamse Gemeenschappen op basis van de bestaande 80/20 verdeelsleutel.
- Een nieuw omkeerbaar en transparant horizontaal vereveningssysteem. Elk Gewest ontvangt per capita minstens 95% van de gemiddelde per capita opbrengst van de gewestelijke personenbelasting in België. In tegenstelling tot de huidige BFW wordt in de verrekening van de solidariteit tussen de Gewesten ook rekening gehouden met de middelen uit de personenbelasting die de Gewesten aan de Gemeenschappen storten.
- Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kan aanspraak maken op een bijzondere tegemoetkoming voor de lasten van de hoofdstedelijke functie.
- De bestaande eigen gewestelijke belastingen blijven behouden.
- Bij de opstart van het systeem wordt aan elk Gewest minstens het bedrag aan middelen gegarandeerd waarop het recht heeft onder de huidige BFW.

De Gewesten krijgen een substantiële tariefbevoegdheid in de personenbelasting want ze worden bevoegd voor een kleine 50 % van de inkomsten uit de personenbelasting. Gewesten en federale overheid worden op die manier ongeveer in gelijke mate aandeelhouder van de inkomsten uit de personenbelasting. Gelet op de te realiseren werkzaamheidsgraden is dat voor de federale overheid een goede zaak. Zo zal de federale overheid niet alleen via de socialezekerheidsbijdragen maar ook via de meeropbrengsten in de personenbelasting een budgettaire return halen van de activering op onze arbeidsmarkten. De federale overheid blijft ook verantwoordelijk voor het bepalen van de belastbare basis maar moet via het verlagen van de eigen federale personenbelasting tariefruimte creëren voor de deelgebieden. Ook wordt de solidariteit tussen de Gewesten voortaan op basis van een horizontaal vereveningssysteem georganiseerd. Dat vereveningssysteem heeft als doel de capaciteit om in publieke dienstverlening te voorzien, te herverdelen door de verschillen in fiscale capaciteit van de deelgebieden te nivelleren. Door het vereveningssysteem wordt een gelijkere toegang tot publieke dienstverlening voor alle inwoners van het land worden verzekerd. Want elke overheid wordt in staat gesteld -op basis van eigen inkomsten en eventuele transfers- een centraal bepaald niveau van diensten aan te bieden. Voor verschillen in behoeften corrigeert dat vereveningssysteem niet. Elke regionale overheid draagt nog financiële verantwoordelijkheid voor zijn belastingbeleid.

Brussel beschouwen we zoals de andere Gewesten. Het gaat immers om gewestelijke bevoegdheden die moeten worden gefinancierd. Die belastingen dienen overwegend om de publieke goederenvoorziening te financieren. De belastingplichtige geniet grosso-modo 80 procent van zijn publieke uitgaven waar hij woont en 20 procent waar hij werkt. Idealiter worden de negatieve externaliteiten die pendelaars met zich meebrengen, afgezet tegen de positieve externaliteiten van de pendelaars en van de hoofdstedelijke functie¹⁷. Als de balans negatief blijkt, kan vervolgens aan een specifieke dotatie worden gedacht waarvan de resultaten dan ook kunnen worden opgevolgd. Hoedanook, indien men kiest voor gedeeltelijke toepassing van het werklandprincipe, moeten de fiscale opbrengsten van de pendelaars worden opgenomen in het solidariteitsmechanisme.

Figuur 4 vat de budgettaire gevolgen samen van het nieuwe financieringsmodel. In het zogenaamde Vives' model voor de financiering van de G&G wordt het aandeel van de dotaties vanwege de federale overheid gehalveerd.

Figuur 4. Vives' model voor financiering G&G versus huidige regeling



Bron: NBB, eigen berekeningen

Het nieuwe financieringsmechanisme waarbij federale dotaties worden vervangen door eigen personenbelastingen zorgt voor een win-win op lange termijn voor de Gewesten en elimineert ook de middelenparadox (zie Algoed ea. (2008)). Natuurlijk wordt dergelijk scenario niet van vandaag op morgen bereikt. Dat is slechts het geval op kruissnelheid. Inmiddels kan er naar het voorbeeld van de periode 1988-1999 een overgangsscenario worden uitgetekend om naar het einddoel te werken.

Tijdelijke extra solidariteit vanuit Vlaanderen moet voor Wallonië een winst ten opzichte van de status-quo helpen bewerkstelligen. Op korte termijn houdt het nieuwe financieringssysteem een budgettaire aderlating in. Ten opzichte van de huidige situatie, de status-quo, gaat Wallonië -

¹⁷ Zo haalt Brussel relatief veel uit de Gewestelijke belastingen. Die middelen tesamen met de dotaties zorgen er voor dat Brussel het sterkst gefinancierde gewest per capita is.

niet Brussel- er in budgettaire immers op achteruit. Via bijkomende transferten zou Wallonië in de transitieperiode op het budgettaire pad richting convergentiescenario worden gebracht. Die extra solidariteit zou kunnen worden gekoppeld aan het behalen van een aantal doelstellingen inzake bijvoorbeeld de afbouw van de niet-werkzaamheidsgraad¹⁸.

Bibliografie

Algoed, K., *Interregionale fiscale stromen: een toepassing van 'balance sheet federalism' voor het jaar 2005*, Rapport van het Steunpunt Fiscaliteit en Begroting in opdracht van het Departement Fiscaliteit en Begroting, november 2008

Algoed, K. & Heremans, D. & Peeters, T. (2008), Een staatshervorming als reddingsboei voor de overheidsfinanciën, Vives Beleidspaper n° 1

Algoed, K. & Heremans, D. & Peeters, T. (2007), *Voorrang geven aan meer financieel-fiscale verantwoordelijkheid in een nieuwe staatshervorming*, Leuven Economisch Standpunten, n° 115

Stevens, E., De Winne, S. & Sels, L. 2007. Europa regionaal. Arbeidsmarktprestaties in een comparatief perspectief, Steunpunt WSE rapport 2007.

¹⁸ Dat is de verhouding van de bevolking op beroepsactieve leeftijd minus het aantal werkenden ten opzichte van de bevolking op beroepsactieve leeftijd. Die maatstaf zou toelaten rekening te houden met werkwillige niet-werkzoekenden alsook eventueel het vermijden van allerlei nepstatuten in de werkloosheid.