



---

## **Oeso's jaarrapport over België: Een commentaar**

Koen Algoed (HuBrussel en Vives KULEUVEN)

---

Vives Beleidspaper 9

15 Juli 2009

VIVES

Naamsestraat 61 bus 3510

3000 Leuven - Belgium

Tel: +32 16 32 42 22

[www.econ.kuleuven.be/vives](http://www.econ.kuleuven.be/vives)

## Oeso's jaarrapport over België: Een commentaar

15 juli 2009

In haar jongste rapport over België wijdt de Oeso een volledig hoofdstuk, getiteld 'Improving fiscal federalism', aan de financiering van de Gemeenschappen en Gewesten (G&G) in ons land. De Oeso wijst erop dat de huidige dotatiefinanciering heel wat middelen van de federale overheid afroemt terwijl het precies de federale overheid is die met het leeuwendeel van de meerkosten van de vergrijzing (en technologische vooruitgang in de medische sector) wordt geconfronteerd. Die dotaties zijn volgens de Oeso veel te weinig afgestemd op de evolutie van de inkomsten uit de personenbelasting of de noden van de diverse Gewesten en Gemeenschappen (G&G). De Oeso wijst ook op de onderfinanciering van Brussel (ook al blijkt dat niet eenduidig uit hun cijfers). De huidige dotatiefinanciering in combinatie met een vreemdsoortig solidariteitsmechanisme ten slotte zorgt voor onvoldoende financiële prikkels voor een efficiënt bestuur. Gewesten die genieten van de solidariteitsbijdrage en die hun relatieve economische achterstand verkleinen, krijgen met het huidige financieringsmechanisme minder budgettaire middelen (dat is de zogenaamde armoedeval waar de economen Cattoir en Verdonck indertijd hebben op gewezen).

De Oeso pleit er voor de dotaties niet sneller te laten groeien dan de inkomsten uit de personenbelasting, de G&G financieel verantwoordelijk te maken voor de pensioenen van de eigen ambtenaren en de langdurig werklozen -die drie maatregelen moeten budgettaire marges creëren voor de federale overheid-, te sleutelen aan het huidige solidariteitsmechanisme door het basisbedrag<sup>1</sup> per capita variabel te maken (hoe groter de afstand van de regionale fiscale opbrengsten per capita ten opzichte van het rijksgemiddelde, hoe kleiner het basisbedrag per capita) en het werkplaatsprincipe deels toe te passen om de federale dotatie onder de Gewesten te verdelen. Nu gebeurt die verdeling op basis van het woonplaatsprincipe. 'This gives regional governments stronger incentives to facilitate job offers to unemployed people from its own region as compared with those from other regions, leading to a horizontal imbalance, where the Brussels region in particular is put at a disadvantage.' Door die nieuwe horizontale verdeelsleutel zouden er vooral voor Brussel meer terugverdieneffecten worden gecreëerd.

---

<sup>1</sup> Indien in een Gewest de gemiddelde opbrengst van de personenbelasting per inwoner lager ligt dan het Rijksgemiddelde, krijgt dat Gewest sinds het begrotingsjaar 1990 een dotatie ter grootte van een basisbedrag per inwoner maal het aantal inwoners maal de afwijking in procentpunten (van de gemiddelde opbrengst in het Gewest ten opzichte van het nationaal gemiddelde)<sup>1</sup>. Het basisbedrag van de nationale solidariteitstussenkomst bedroeg 11,60 euro per inwoner. Dat basisbedrag wordt vanaf het begrotingsjaar 1989 jaarlijks aangepast aan de procentuele evolutie van de inflatie (CPI).

Wat de Gemeenschappen betreft, houdt de Oeso ook een impliciet pleidooi voor een andere horizontale verdeelsleutel (meer afgestemd op de noden, minder op 'le juste retour') alsook voor bijkomende inkomstenbronnen onder de vorm van hogere studiegelden (gekoppeld aan een stelsel van inkomensafhankelijke leningen voor studenten).

Een drietal, fundamentele, bemerkingen kunnen bij de analyse door de Oeso van het Belgisch budgettair federalisme ('fiscal federalism') worden gemaakt.

- 1) Het is de combinatie van de overmatige dotatiefinanciering en een vreemdsoortig solidariteitsmechanisme die voor de zogenaamde armoedeval zorgt. Het solidariteitsmechanisme wordt daarom best niet geïsoleerd hervormd. De dotaties vervangen door een systeem van gedeelde belastingen met hieraan gekoppeld een expliciet solidariteitsmechanisme op basis van belastbare capaciteit (zie Algoed ea. (2008), Algoed (2009)) elimineert de zogenaamde armoedeval en zorgt er per definitie voor dat die inkomsten van de Gewesten niet sneller groeien dan de inkomsten uit de personenbelasting.

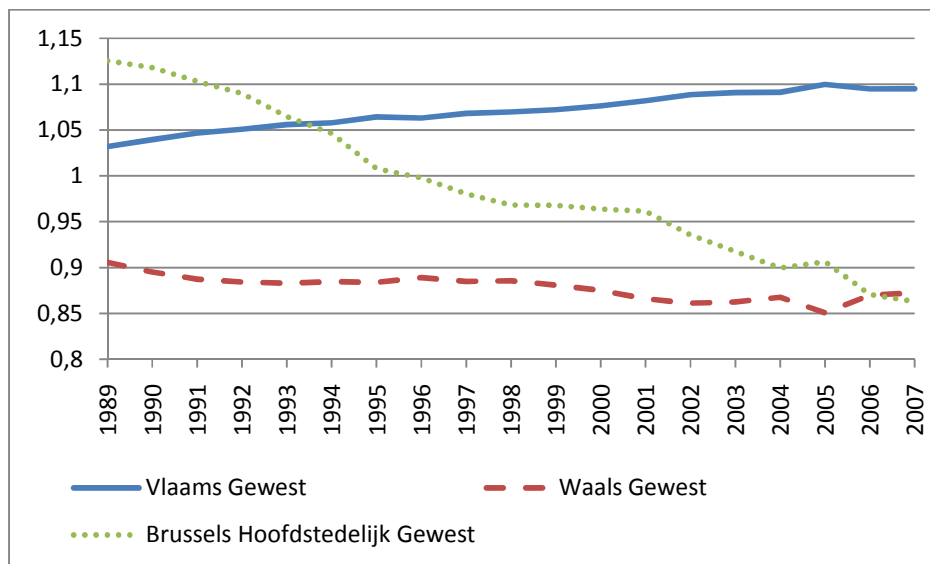
De door de Oeso voorgestelde wijziging van de horizontale verdeelsleutel is een eenvoudige manier om Brussel te herfinancieren zonder dat het de federale overheid een euro hoeft te kosten. Maar het voorstel is verwonderlijk, precies omdat het dreigt te bewerkstelligen wat de Oeso aanklaagt. De nieuwe verdeelsleutel zou juist een sterke (of nog sterkere) stimulans zijn om pendelaars te blijven aantrekken terwijl precies de eigen Brusselse inwoners massaal in de werkloosheid zitten. Het staat m.a.w. een eigen activeringsbeleid, toch een belangrijke gewestelijke bevoegdheid, in de weg. Bovendien zijn er heel wat openstaande jobs in de rand van Brussel. Maar het Brussels Gewest is vooral het slachtoffer van een slechte bevoegdheidsverdeling<sup>2</sup>: Gemeenschappen zijn er bevoegd voor het onderwijs, het Gewest voor de arbeidsbemiddeling. Die twee bevoegdheden zouden beter in één hand komen, bijvoorbeeld het Gewest wanneer er voldoende garantie is van een onderwijsaanbod door de private non-profit sector.

De verarming van Brussel is, in tegenstelling tot de pendel naar Brussel, een relatief recent fenomeen (zie Figuur 1). Pas sinds het aanslagjaar 1996 liggen de per capita inkomsten in de personenbelasting in Brussel lager dan het Rijksgemiddelde. Voor het aanslagjaar 1989 bijvoorbeeld waren die nog 12,53% hoger dan het Rijksgemiddelde. In Vlaanderen lagen die voor dat jaar 3,21% hoger, in Wallonië 9,44% lager.

Figuur 1. Regionale opbrengsten personenbelasting per capita: uitgedrukt in verhouding tot het Rijksgemiddelde (per aanslagjaar)

---

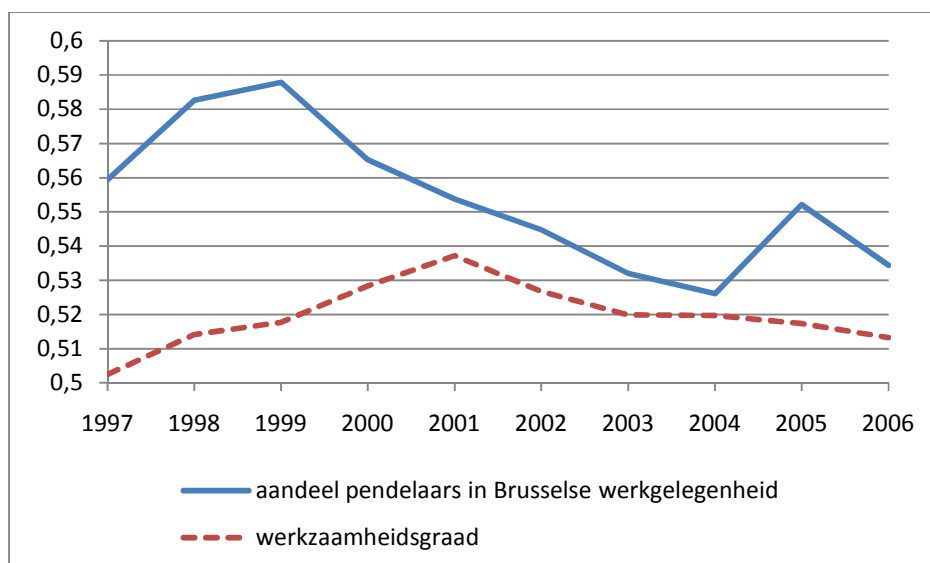
<sup>2</sup> alsook van het afwentelen van het financieren van bevoegdheden van de Franse Gemeenschap op het Brusselse Gewest



Bron: Fod Financiën

Er is ook geen éénduidig verband tussen pendelarbeid en de werkzaamheidsgraad (zie Figuur 2). Pendelaars zouden weleens complementair kunnen zijn aan de Brusselse werknemers alsook een gunstig effect op lange termijn kunnen hebben op de werkgelegenheid, dat door de verhoging van het arbeidsaanbod. In dat geval zouden de pendelaars (of toch de overheden die in hun vorming hebben geïnvesteerd) geld moeten krijgen van de Brusselse overheid in plaats van omgekeerd.

Figuur 2. Pendelaars boemannen (m/v) voor Brusselse werklozen?



Bron: Fod Economie en EAK

De theorie van het budgettair federalisme is een geschikte leidraad voor de financiering van subnationale overheden respectievelijk hoofdsteden. De subnationale overheden krijgen best belastingbevoegdheden over belastbare basissen die niet zo mobiel zijn, zoals een belasting op woningen of belastingen op basis van het woonplaatsprincipe. Dat vermijdt het afwentelen van belastingen op niet-gebruikers van de geboden dienstverlening alsook een neerwaartse spiraal inzake belastingtarieven. Om die redenen is het belasten van ondernemingen precies moeilijker, maar hier kan worden gedacht aan een belasting op de toegevoegde waarde of een aandeel in de opbrengsten van de federale vennootschapbelasting. Dat om de subnationale overheid te belonen voor het helpen creëren van toegevoegde waarde op het eigen grondgebied. Behalve belastingen moet men waar mogelijk ook de gebruikers laten betalen voor de door de subnationale aangeboden dienstverlening.

De conclusie is hier dat indien het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de pendelarbeid alsook de in Brussel geproduceerde welvaart wil belasten, het beter werkt met productiebelastingen tezamen met een heffing op de verkeerstromen bij het binnenrijden van Brussel (cfr. Londen en andere buitenlandse grote steden). Brussel mag natuurlijk een compensatie krijgen voor zijn hoofdstedelijke en internationale functie. Maar in plaats van meer middelen te beogen via een loutere koppeling van de globale dotatie aan het werkplaatsprincipe en de pendelarbeid zijn specifieke dotaties, gekoppeld aan het behalen van een aantal doelstellingen, aangewezen. Die dotaties zouden wel eens beperkt kunnen uitvallen als we de budgettaire middelen per hoofd van de bevolking en de mogelijke efficiëntiewinsten van een interne Brusselse staatshervorming in rekening brengen.

- 2) De Oeso suggereert dat ook de zogenaamde BTW dotatie voor de Gemeenschappen vanaf 2012 onder de Gemeenschappen verdeeld wordt op basis van hun relatief aandeel in de opbrengsten van de personenbelasting en niet langer volgens het aantal schoolplichtigen (waardoor band met behoeften wordt afgezwakt). Hieruit kan worden afgeleid dat de Oeso een terugkeer naar de oude verdeelsleutel niet ongenegen is. Het zijn evenwel enkel de zogenaamde Lambermontmiddelen (de Lambermontstaatshervorming van 2001 heeft voor een herfinanciering van de Gemeenschappen gezorgd door forfaitaire verhogingen van de BTW dotatie en door de koppeling van de BTW dotatie aan 0,91% van de reële groei vanaf 2007) die vanaf 2012 op basis van de juiste retour onder de Gemeenschappen worden verdeeld. De basis BTW dotatie zal dan nog altijd op basis van het relatief aandeel 6-17-jarigen onder de Gemeenschappen worden verdeeld, zodat de band met de behoeften sterker is dan de Oeso laat uitschijnen. Ook hier zou voor de federale overheid een andere horizontale verdeelsleutel budgettair geen verschil maken, dat in tegenstelling tot de Gemeenschappen. Voor 2008 was de horizontale verdeelsleutel opbrengsten personenbelasting 64,94% voor de Vlaamse Gemeenschap tegenover 35,04% voor de Franstalige Gemeenschap. De verdeelsleutel 6-17 jarigen was respectievelijk 56,91% voor de Vlaamse Gemeenschap en 43,09% voor de Franstalige Gemeenschap. Toegepast op de bijkomende Lambermontmiddelen in 2008, zijnde 1.674,31 miljoen euro, zou de door de Oeso impliciet voorgestelde verdeelsleutel een min-ontvangst voor de Vlaamse Gemeenschap van 134,8 miljoen euro betekenen.

## **Bibliografie**

Algoed, K. ,

OECD (2009)*OECD Economic Report, Belgium*. Vol. 2009/12. Paris: OECD Publishing, zie  
<http://titania.sourceoecd.org/upload/1009121etemp.pdf>