

Vlaams Parlement
Commissie Algemeen Beleid, Financiën en Begroting
4 februari 2014

De 6^{de} staatshervorming en de Bijzondere Financieringswet: een evaluatie

André Decoster & Willem Sas^(*)
CES - KULeuven

(*) met dank aan Koen Algoed, Benoît Bayenet, Anton Delbarre, Kris De Swerdt, Axel Mathot en Lieven Meert

Deze slides zijn vrij beschikbaar voor persoonlijk gebruik. Ze mogen echter niet gebruikt worden voor nieuwe presentaties zonder voorafgaande toestemming van de auteurs.

Een uitgeschreven versie van de inhoud is te vinden als:

Decoster en Sas (2013), De nieuwe Bijzondere Financieringswet van de 6de staatshervorming: werden de beloften ingelost? Flemosi Discussion Paper DP28, www.flemosi.be

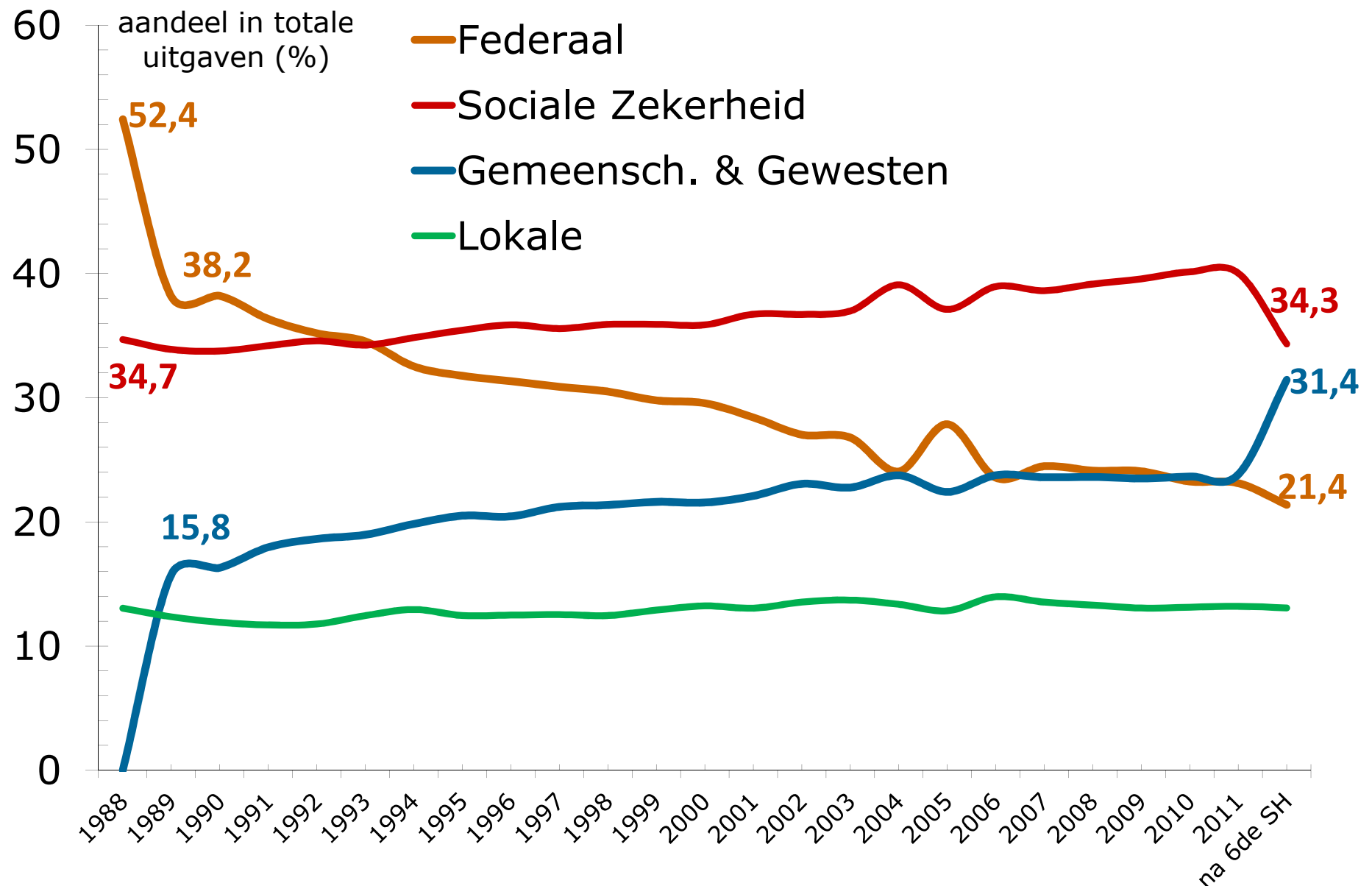
Decoster en Sas (2013), De herziening van de Financieringswet: over het hoe, het waarom en het resultaat, Leuvense Economische Standpunten 139, <http://www.econ.kuleuven.be/drc/CES/research/documenten/les-139.pdf>

Het onderzoek kwam deels tot stand binnen het Steunpunt Fiscaliteit en Begroting, gefinancierd door de Vlaamse overheid. De voorliggende presentatie bindt echter enkel de auteurs, en niet de Vlaamse overheid als opdrachtgever.

1. Wat is er veranderd?
2. Het evaluatiekader
3. Fiscale autonomie
4. Responsabilisering
5. Solidariteitsmechanisme
6. Transparantie
7. Winnaars-verliezers
8. Besluit

1. Wat is er veranderd?
2. Het evaluatiekader
3. Fiscale autonomie
4. Responsabilisering
5. Solidariteitsmechanisme
6. Transparantie
7. Winnaars-verliezers
8. Besluit

1. Wat is er veranderd?



1. Wat is er veranderd?

- historische hervorming
 - qua omvang overdracht bevoegdheden
 - vergelijkbaar met 1989
- => herziening BFW
- meerdere invalshoeken voor evaluatie
- hier: 12 principes

1. Wat is veranderd? oude BFW 2015

3 Gewesten

FA: 9,57

2 Gemeenschappen

FA: 0

PB-dotatie

15,3

Basis Dotatie

1,2 + Solidariteit

- Neg Term

- 5

21,1

BTW-dotatie

6,9

Basis Dotatie PB

13,6

Basis Dotatie BTW

2,6

Lambermont

23,1

1. Wat is veranderd? Gewesten

3 Gewesten

FA: 9,57 + 11,9

2 Gemeenschappen

FA: 0

PB-dotatie

5,3

Dotatie werk, FU

0,9

+ Solidariteit

0,9

Hybride dotatie

BTW-dotatie

6,9

Basis Dotatie PB

13,6

Basis Dotatie BTW

2,6

Lambermont

21,1

28,57 (+35%)

23,1

1. Wat is veranderd? Gemeenschappen

3 Gewesten

FA: 9,57 + 11,9

PB-dotatie

5,3

Dotatie werk, FU

0,9

+ Solidariteit

0,9

Hybride dotatie

2 Gemeenschappen

FA: 0

BTW-dotatie

8,5

Basis Dotatie PB

15,6

Basis Dotatie BTW

6,7

Dot. KinderBijslag

3,6

Dot. Ouderenzorg

1,5

Dot. Gezondheidsz.

21,1

28,57 (+35%)

23,1

35,9 (+55%)

1. Wat is er veranderd?

		Oude BFW		Nieuwe BFW	
Keuze 1 Verticaal		3 gewesten 21,82	2 gemeensch. 24,0	3 gewesten 29,14	2 gemeensch. 35,54
Keuze 2 Fiscale autonomie		9,57		21,5	
Dotaties					
Keuze 3 Verdeelsleutel					
	→ Verdienste	10,27	9,47	4,5	8,18
	→ Behoefte		13,59		27,27
	→ Solidariteit	1,23		0,88	
	→ Andere dotaties	0,75	0,94	2,26	0,1

1. Wat is er veranderd?
2. **Het evaluatiekader**
3. Fiscale autonomie
4. Responsabilisering
5. Solidariteitsmechanisme
6. Transparantie
7. Winnaars-verliezers
8. Besluit

2. Evaluatiekader: de 12 principes

1. Financiële bevoegdheden entiteiten significant verhogen
2. Deloyale fiscale concurrentie vermijden
3. Behouden van regels inzake progressiviteit van personenbelasting
4. Verzekeren leefbaarheid federale staat, fiscale prerogatieven
5. De responsabilisering van deelstaten versterken
6. Rekening houden met bevolkings- en leerlingenaantallen
7. Behouden solidariteit tussen entiteiten zonder perverse elementen
8. Geen enkele deelstaat mag structureel verarmen
9. Financiële stabiliteit van de deelstaten garanderen
10. Rekening houden specifieke situatie Brussel
11. Evenwicht globale overheidsfinanciën bewaren
12. Verifiëren van de pertinentie van de simulaties

1. Wat is er veranderd?
2. Het evaluatiekader
3. Fiscale autonomie
4. Responsabilisering
5. Solidariteitsmechanisme
6. Transparantie
7. Winnaars-verliezers
8. Besluit

KU LEUVEN
CENTER FOR ECONOMIC STUDIES

A. Decoster & W. Sas: De Bijzondere Financieringswet & de Zesde Staatshervorming	Vlaams Parlement – Commissie Alg. Beleid, Financ. & Begroting	4 februari 2014	14
--	---	-----------------	----

KU LEUVEN
CENTER FOR ECONOMIC STUDIES

A. Decoster & W. Sas: De Bijzondere Financieringswet & de Zesde Staatshervorming	Vlaams Parlement – Commissie Alg. Beleid, Financ. & Begroting	4 februari 2014	15
--	---	-----------------	----

3. Fiscale autonomie (mia €)

	Vlaams Gewest	Vlaamse Gem.	Vlaanderen (G & G)	Waals Gewest	Franse Gem.	Brussels Gewest	Totaal Gewesten
Dotaties	6,9	14,4	21,3	4,1	9,6	1,2	12,2
Eigen belastingen (a)	5,5		5,5	2,7		1,4	9,6
Totale inkomsten (b)	12,4	14,4	26,8	6,8	9,6	2,6	21,8
Fis aut. (a)/(b) in %	44,4%		20,6%	39,3%		53,5%	43,9%
NIEUWE BFW							
Dotaties	4,2	20,9	25,1	2,7	13,3	0,9	7,8
Eigen belastingen (c)	13,0		13,0	6,1		2,4	21,5
Totale inkomsten (d)	17,2	20,9	38,1	8,8	13,3	3,3	29,3
Fis aut. (c)/(d) in %	75,6%		34,2%	69,5%		71,3%	73,3%

3. Fiscale autonomie (mia €)

	Vlaams Gewest	Vlaamse Gem.	Vlaanderen (G & G)	Waals Gewest	Franse Gem.	Brussels Gewest	Totaal Gewesten
Dotaties	6,9	14,4	21,3	4,1	9,6	1,2	12,2
Eigen belastingen (a)	5,5		5,5	2,7		1,4	9,6
Totale inkomsten (b)	12,4	14,4	26,8	6,8	9,6	2,6	21,8
Fis aut. (a)/(b) in %	44,4%		20,6%	39,3%		53,5%	43,9%
NIEUWE BFW							
Dotaties	4,2	20,9	25,1	2,7	13,3	0,9	7,8
Eigen belastingen (c)	13,0		13,0	6,1		2,4	21,5
Totale inkomsten (d)	17,2	20,9	38,1	8,8	13,3	3,3	29,3
Fis aut. (c)/(d) in %	75,6%		34,2%	69,5%		71,3%	73,3%
TOENAME FISCALE AUTONOMIE							
in procentpunt	31,2%		13,6%	30,3%		17,8%	29,4%
in procent	70,3%		66,0%	76,8%		33,3%	67,0%

3. Fiscale autonomie

- FA substantieel toegenomen
- voor de fiscaal competente entiteiten
- federatie 'sui generis'
 - met gewesten
 - en gemeenschappen
- is een politieke keuze
- vandaar: inzichten Begrotingsfederalisme beperkt toepasbaar op België

1. Wat is er veranderd?
2. Het evaluatiekader
3. Fiscale autonomie
4. Responsabilisering
5. Solidariteitsmechanisme
6. Transparantie
7. Winnaars-verliezers
8. Besluit

4. Responsabilisering

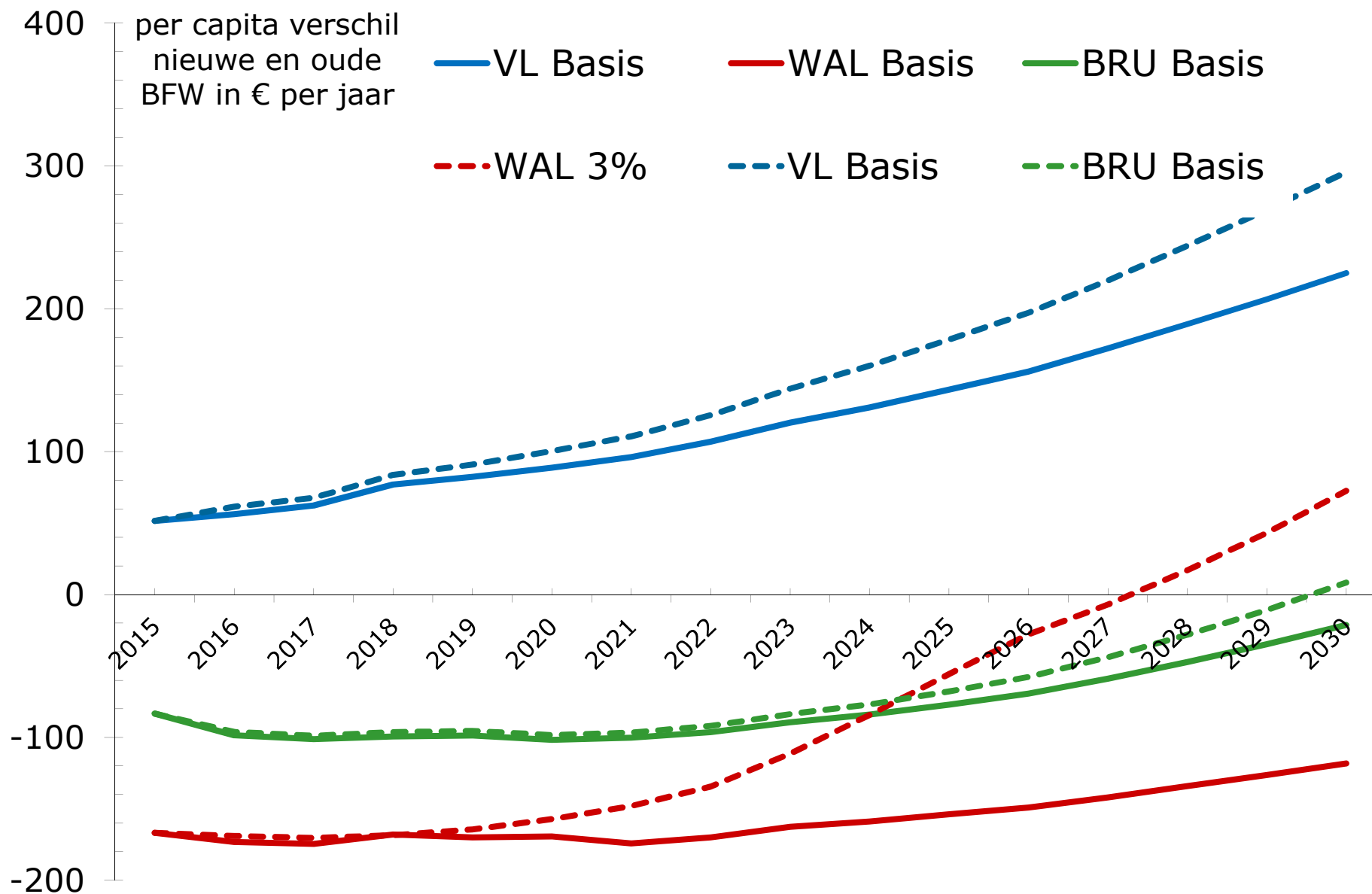
- veel vragen bij te stellen
 - verschil FA en responsabilisering
 - gedrag overheid?
 - hoe meten?
- Juste retour ook al responsabiliserend
 - transitie PB-dotatie naar FA
 - verandert statisch niets aan responsabilisering
 - wel via elasticiteit PB (groter effect van groei)
 - keuze 'juste retour' als dotatie arbeidsmarkt

4. Responsabilisering

Tabel 2: Per capita huidige uitgaven en nieuwe dotaties voor overgedragen arbeidsmarktbevoegdheden in nieuwe BFW (ramingen voor 2015 in €¹⁷)

	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Brussels Gewest
<i>Huidige uitgaven</i>	382	450	515
<i>Nieuwe dotatie</i>	412	338	298
<i>Saldo</i>	30	-112	-217

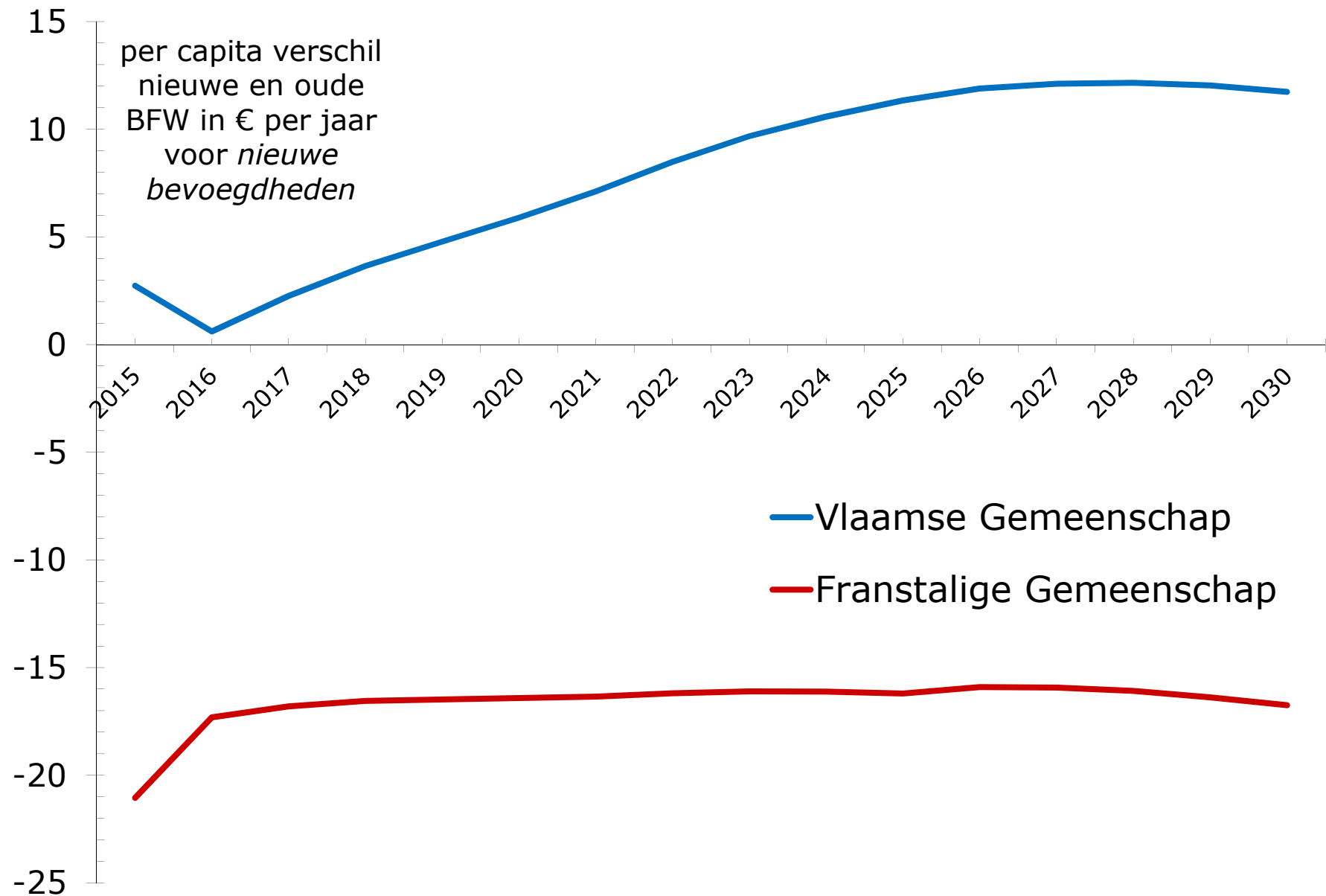
4. plukt regio vruchten hogere groei?



4. Responsabilisering

- en de gemeenschappen?
- = dotaties, vooral volgens behoeften
- => consumptiefederalisme?
- neen
 - is *geen* blanco cheque

4. Responsabilisering



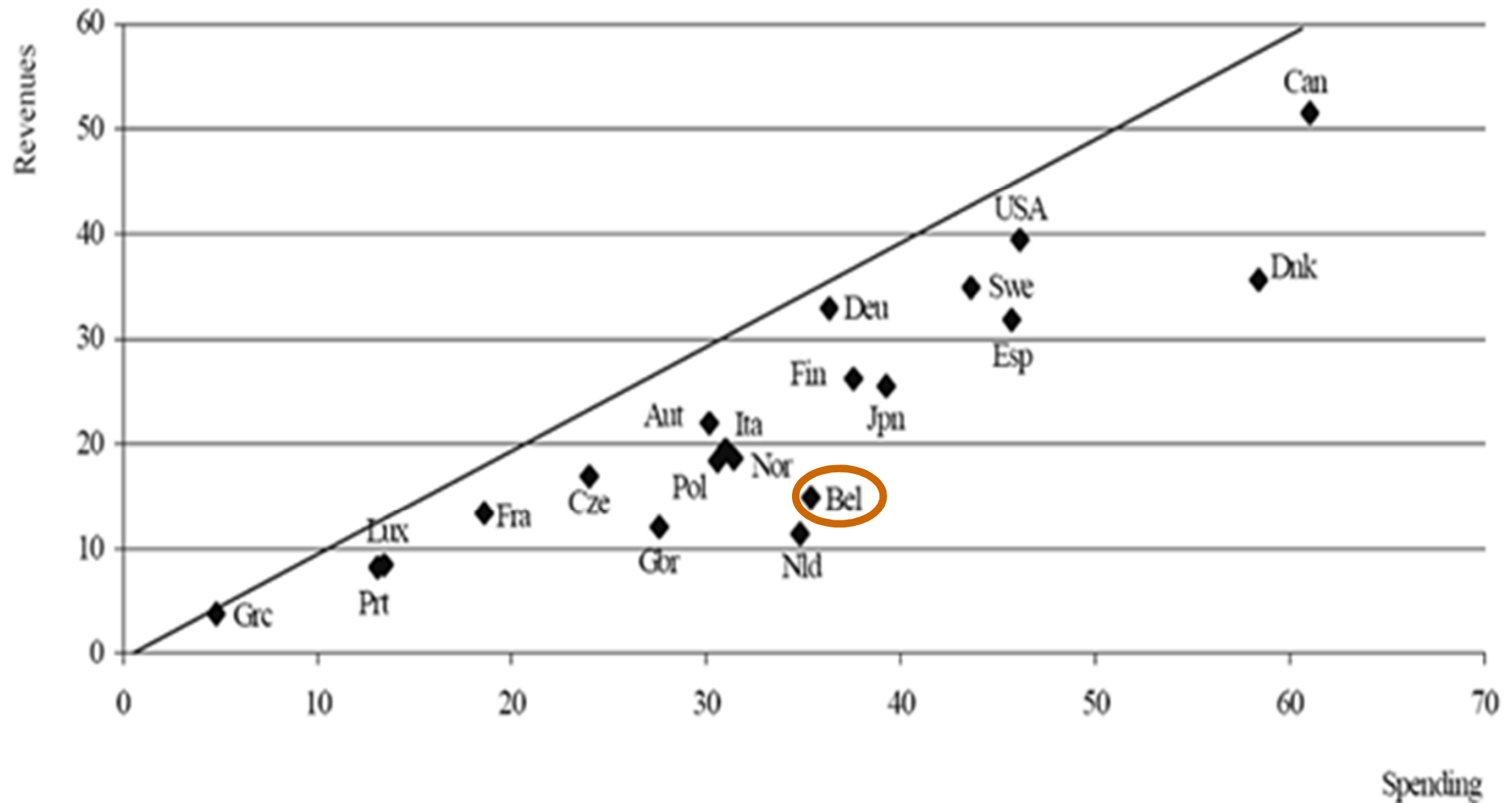
4. Responsabilisering

- en de gemeenschappen?
- = dotaties, vooral volgens behoeften
- => consumptiefederalisme?
- neen
 - is *geen* blanco cheque
 - dotaties: steunen op efficiëntie-argumenten

4. Responsabilisering

- vertikale fiscale kloof
 - meer bevoegdheden
 - dan fiscale autonomie
- volgt uit afweging voor- én nadelen FA
 - voordelen: accountability, zichtbaarheid, ...
 - nadelen: verstoring interne markt, belastingcompetitie, ...
- gevolg: in alle landen VFK

4. Responsabilisering



Bron: Blöchlinger (OECD, 2006)

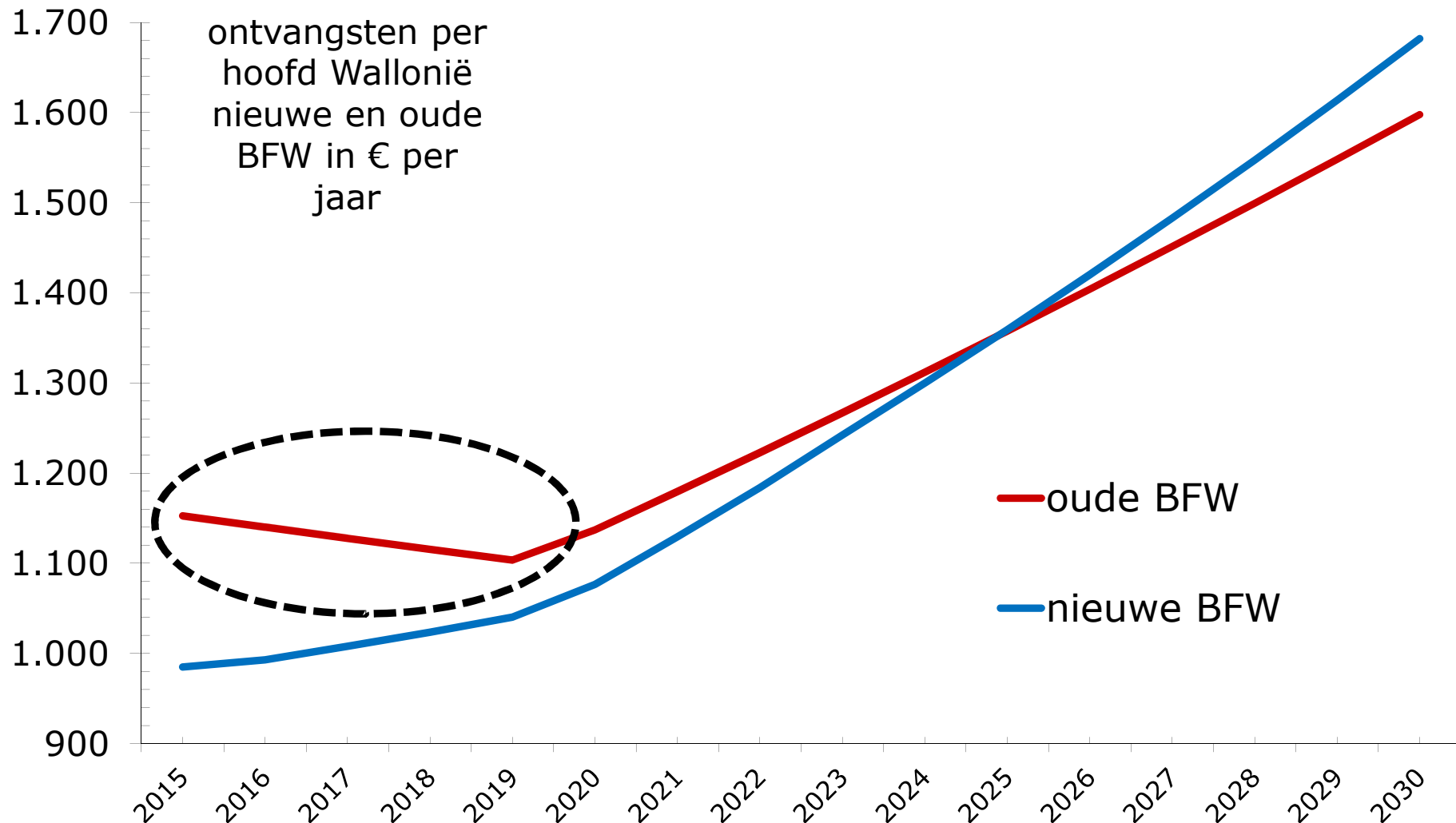
4. Responsabilisering

- dotaties dichten die vertikale fiscale kloof
- afweging is empirisch
 - hoeveel belastingcompetitie?
 - hoeveel efficiëntie-verlies?
 - hoeveel winst door ↑ accountability?
- dotaties in twee vormen:
 - algemene dotaties
 - **vereveningsdotaties**: eveneens efficiëntie!

1. Wat is er veranderd?
2. Het evaluatiekader
3. Fiscale autonomie
4. Responsabilisering
5. Solidariteitsmechanisme
6. Transparantie
7. Winnaars-verliezers
8. Besluit

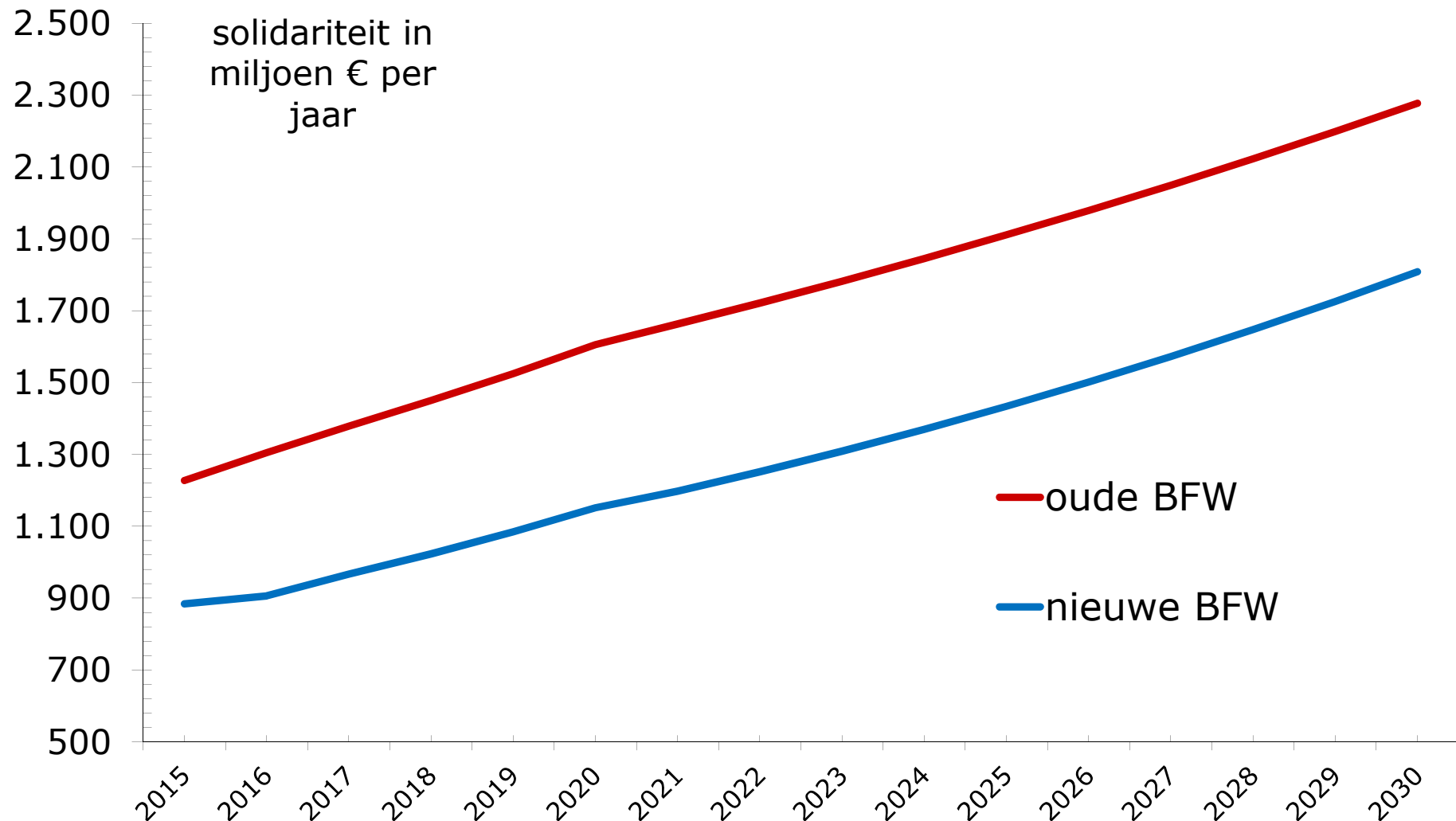
5. Solidariteitsmechanisme

- is de ontwikkelingsval verdwenen?



5. Solidariteitsmechanisme

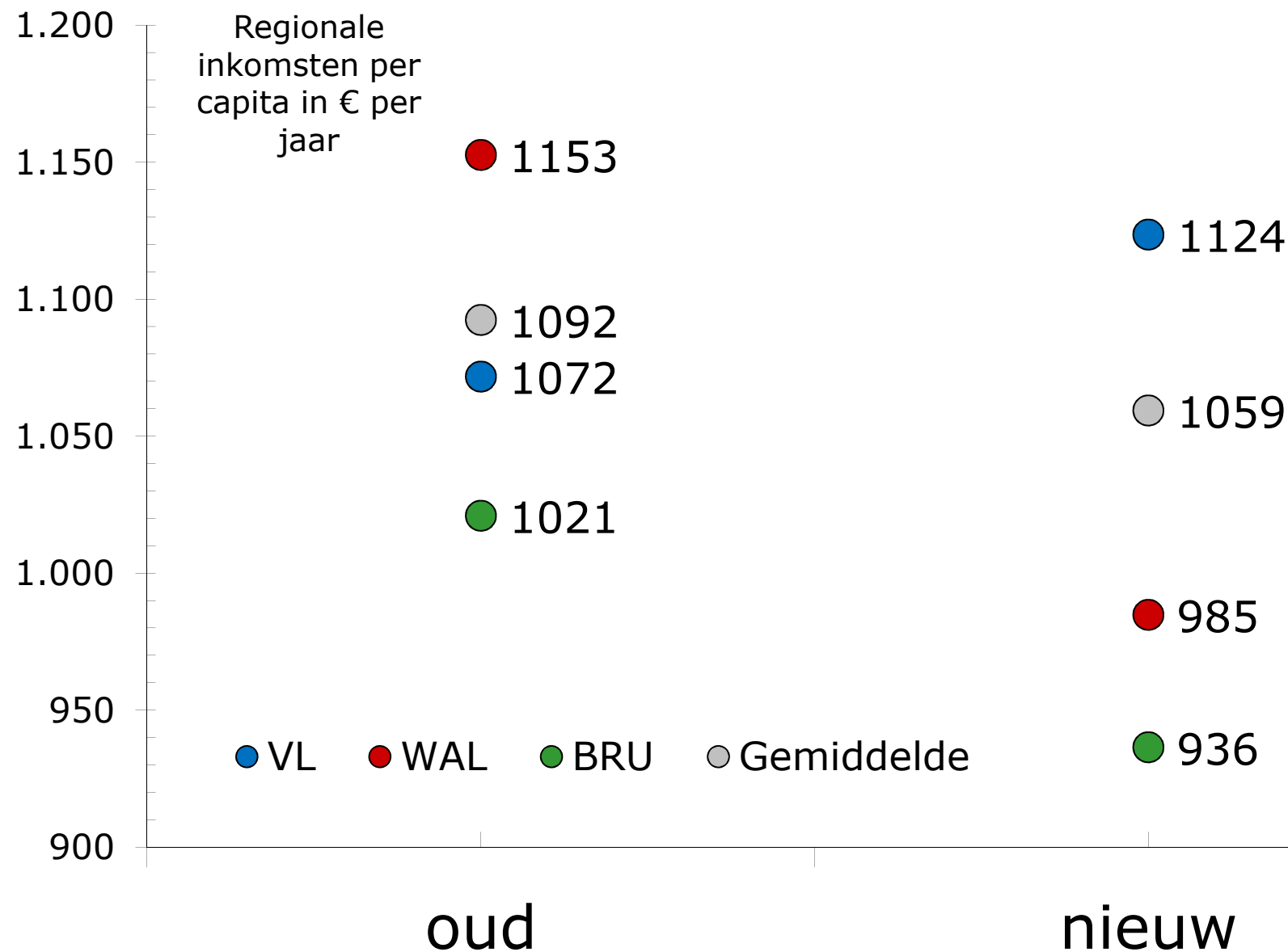
■ is solidariteit meer of minder genereus?



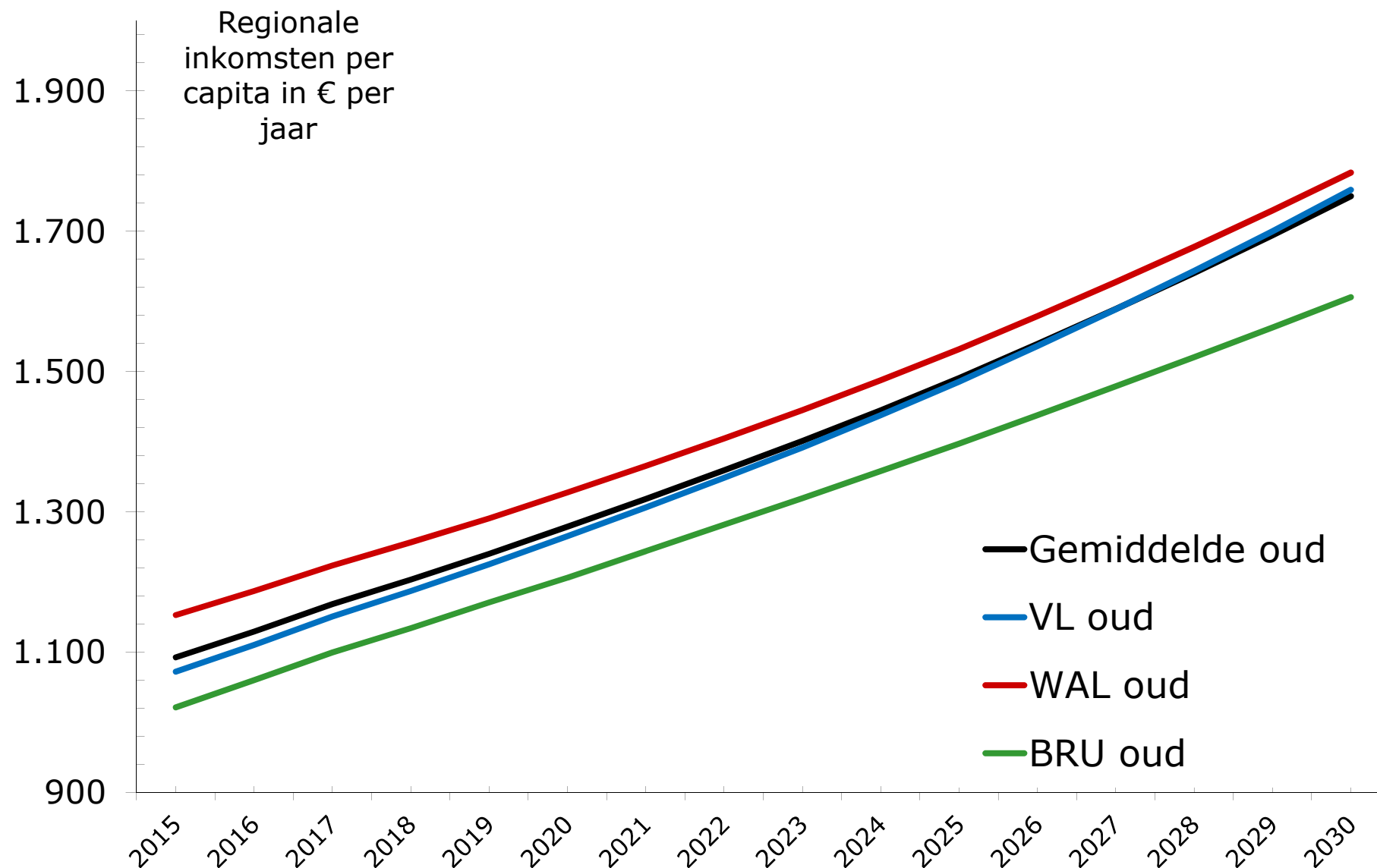
1. Wat is er veranderd?
2. Het evaluatiekader
3. Fiscale autonomie
4. Responsabilisering
5. Solidariteitsmechanisme
6. **Transparantie**
7. Winnaars-verliezers
8. Besluit

6. Transparantie

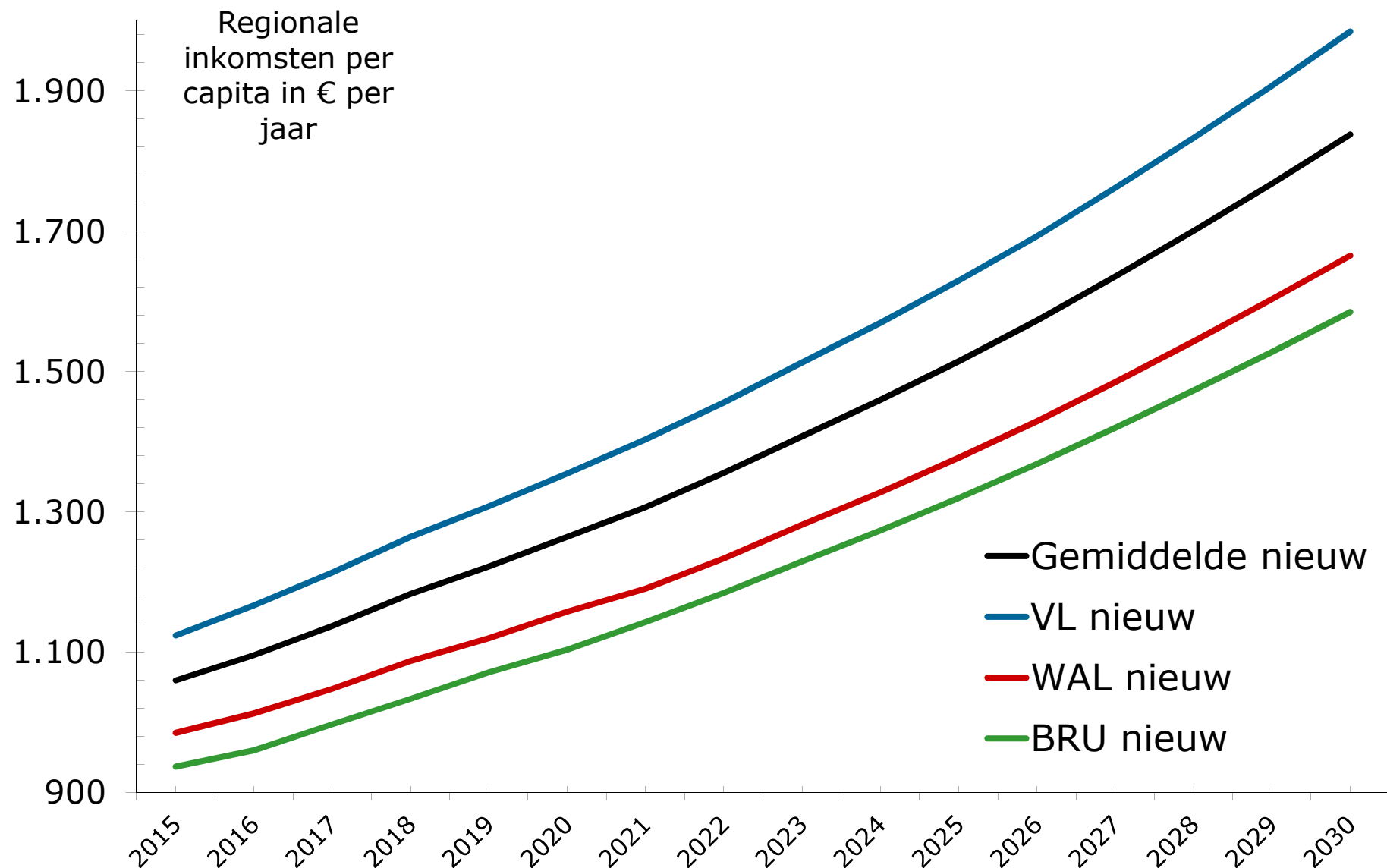
- + Lambermont-turbo
 - + herschikking kleine dotaties
 - ? regionale opcentiemen
 - + negatieve term
- => geen 'pervers' effect meer



6. Transparantie: 'pervers' effect?



6. Transparantie: 'pervers' effect?



1. Wat is er veranderd?
2. Het evaluatiekader
3. Fiscale autonomie
4. Responsabilisering
5. Solidariteitsmechanisme
6. Transparantie
7. **Winnaars-verliezers**
8. Besluit

7. Geen structurele verarming

- Statisch perspectief
 - zonder dotatie Brussel
 - zonder pensioenbijdrage
 - zonder sanerings- en vergrijzingsbijdrage

Tabel 3: Nieuwe versus oude BFW (in miljoenen €)

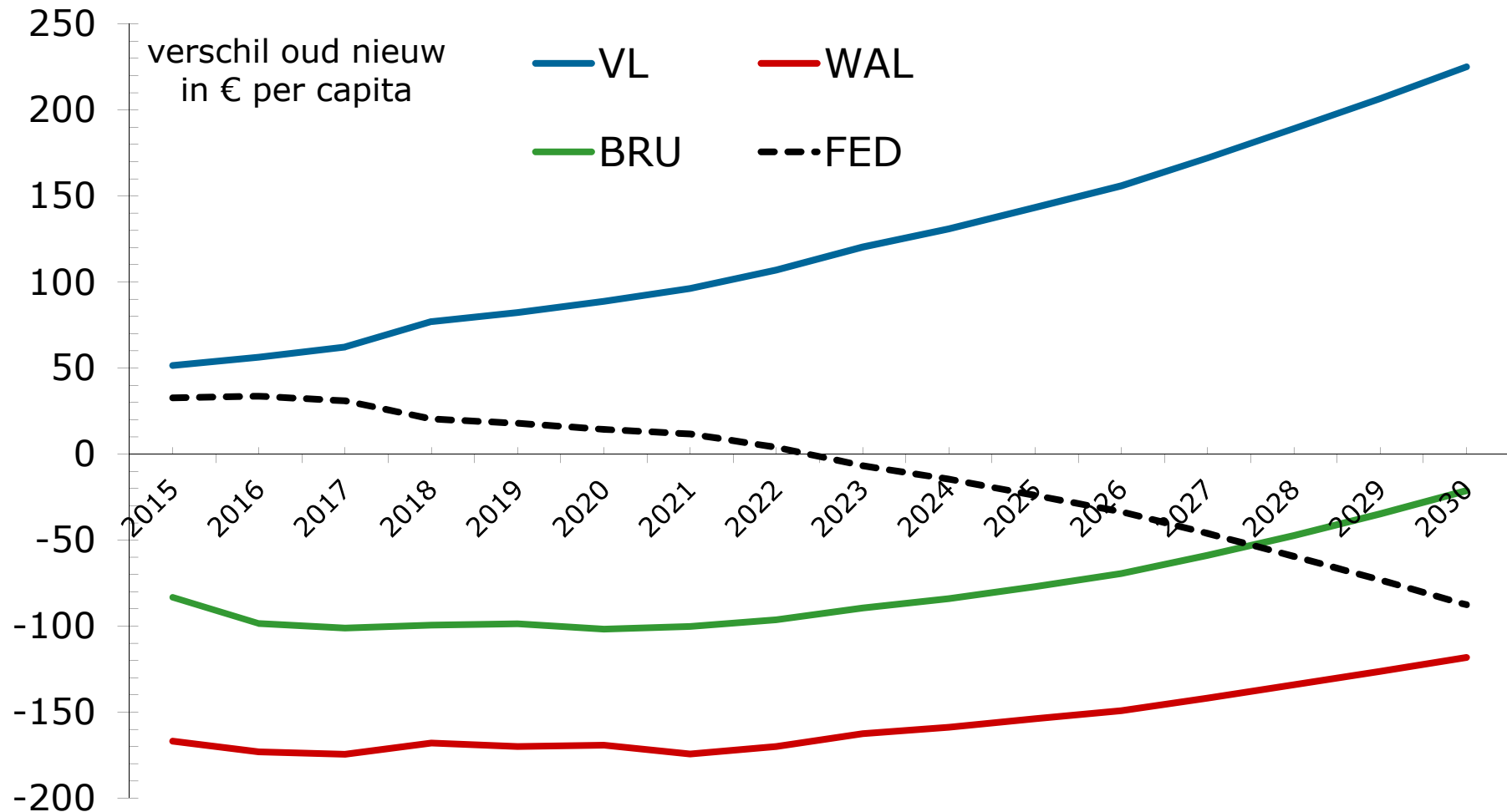
Vlaams Gewest	Vlaamse Gemeenschap	Vlaanderen (Gew.+ Gem.)	Waals Gewest	Franse Gemeenschap	Brussels Gewest
333	-135	198	-583	59	-68

7. Geen structurele verarming

- Dynamisch perspectief
- economische omgeving verandert (groei)
 - prognoses basisscenario NBB/FPB
- demografie verandert
 - prognoses basisscenario NBB/FPB
- aanpassing dynamische elementen BWF
 - welvaartsvastheid solidariteitsbedrag
 - groeivoeten dotaties
 - ...

7. Geen structurele verarming

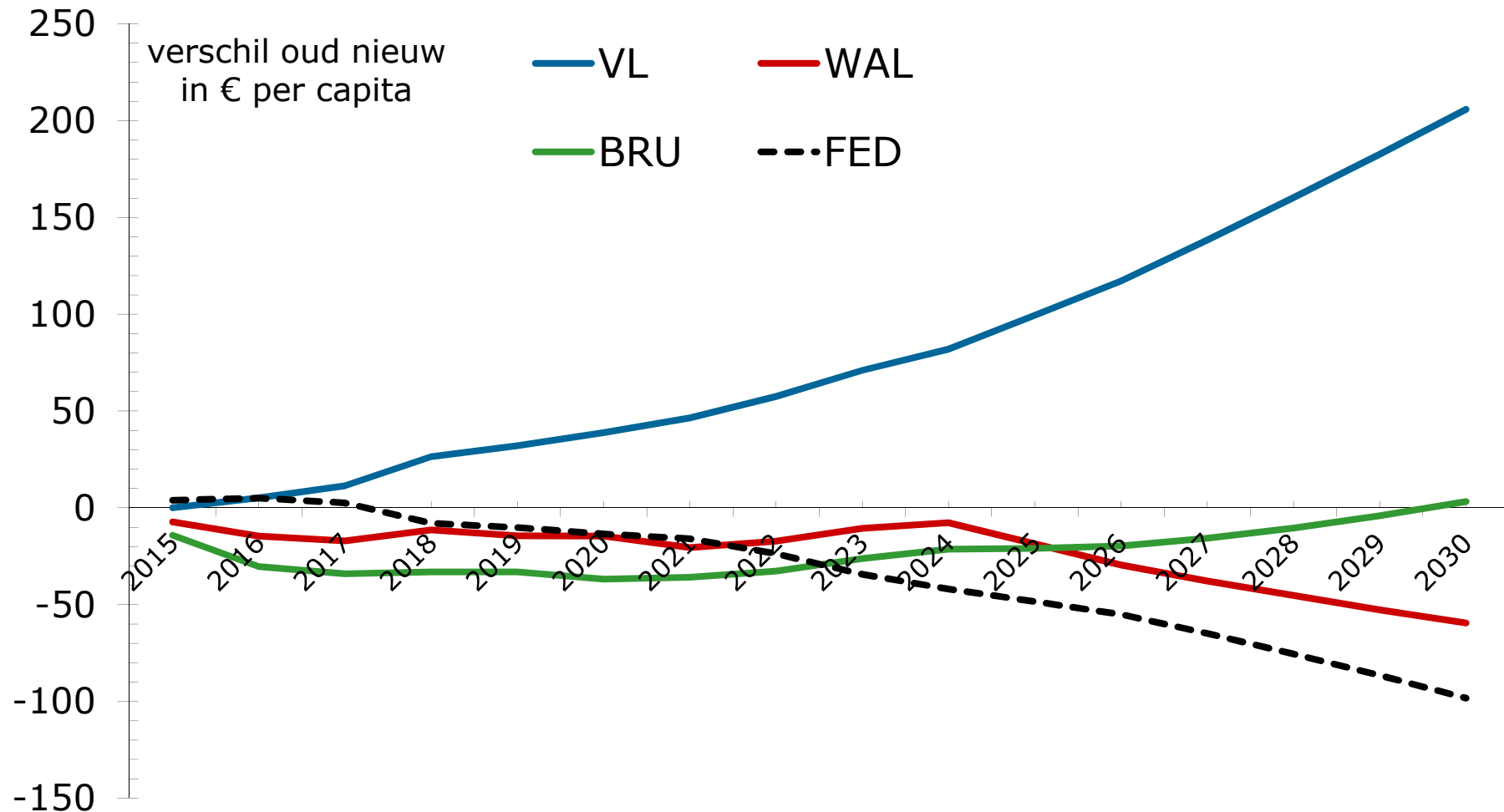
stap 1: gewesten



zonder sokkel, zonder specifieke dotatie Brussel, zonder pensioenbijdrage

7. Geen structurele verarming

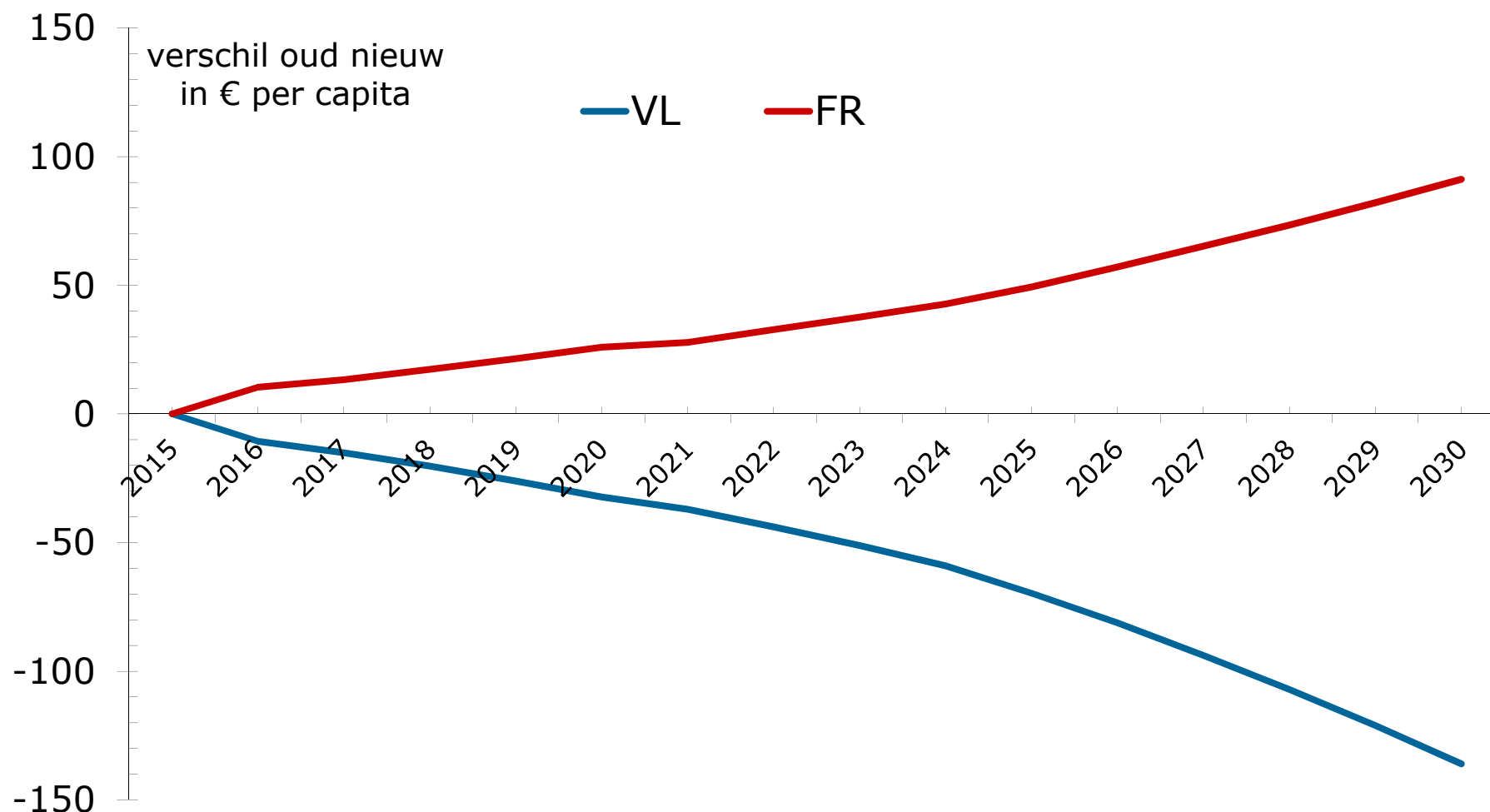
stap 2: effect van sokkel (overgangsmechanisme)



met sokkel, zonder specifieke dotatie Brussel, zonder pensioenbijdrage

7. Geen structurele verarming

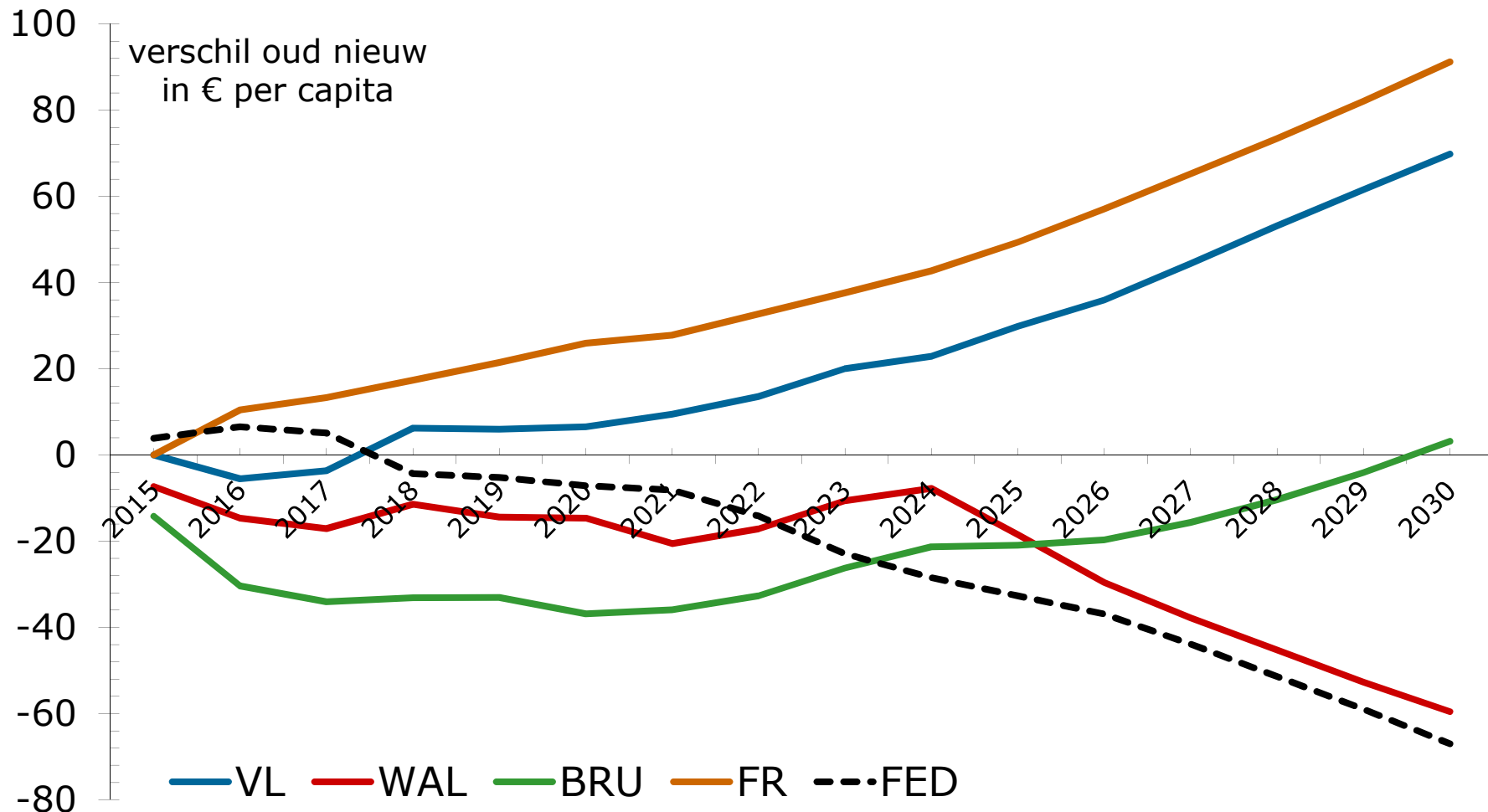
stap 3: gemeenschappen



met sokkel, zonder specifieke dotatie Brussel, zonder pensioenbijdrage

7. Geen structurele verarming

stap 4: gewesten + gemeenschappen



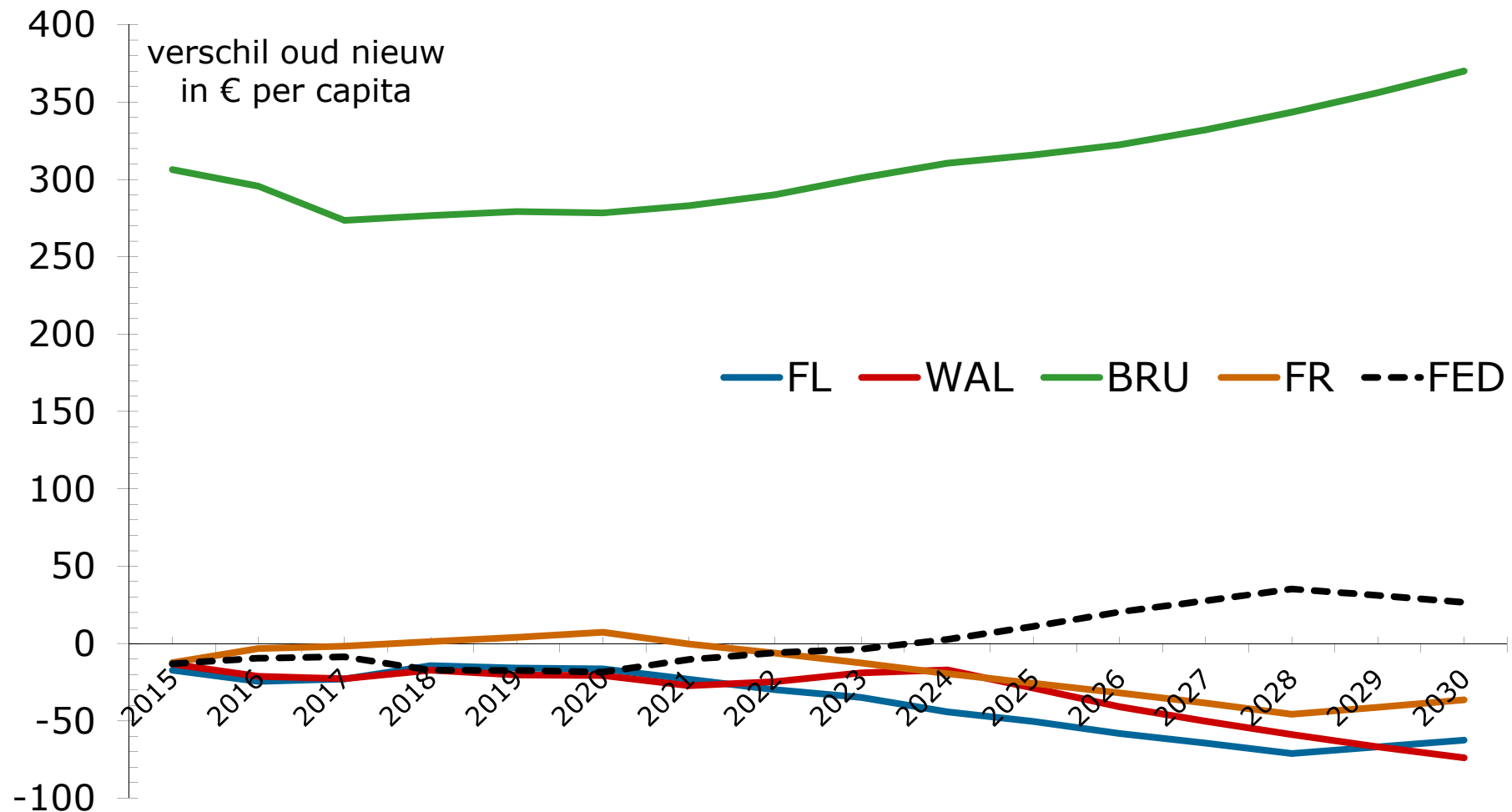
met sokkel, zonder specifieke dotatie Brussel, zonder pensioenbijdrage

7. Geen structurele verarming

- Tussentijdse conclusie
(d.w.z. vóór Brussel, pensioenbijdrage, sanerings- en vergrijzingsinspanning)
- nieuw mechanisme:
 - in nadeel WAL & BXL
 - in voordeel Vlaams Gewest
 - in nadeel Nederlandstalige gemeenschap
 - gecompenseerd door sokkel (tot 2025)
 - die is belangrijk
 - afbouw na 10 jaar: vooral uitdaging voor Wallonië

7. Geen structurele verarming

stap 5: voeg dotatie Brussel toe en pensioenbijdrage



met sokkel, met specifieke dotatie Brussel, met pensioenbijdrage

7. Geen structurele verarming

- zomer 2013: saneringsinspanning
- PB dotaties verminderd als volgt:
 - 2015: -1,2 miljard € (0,831 Gw; 0,365 Gm.)
 - 2016: -1,2 miljard €
- groeivoeten verminderd als volgt
 - dotaties PB-sleutel: 75% → 55% in 2017
 - Hybride dotatie: 100% → 55% in 2017
 - Dotaties OZ, GZ: 82,5% → 65%
- tenzij bij BBP-groei $> 2,25\%$, dan ...

7. Geen structurele verarming

- waarom?
- primaire uitgaven gedecentraliseerd
- => manoeuvreerruimte sanering krimpt
- uitgedrukt a.h.v. concept
houdbaarheidskloof

7. Geen structurele verarming

- huidige schuldpositie is *onhoudbaar* als:

$$s_t > \sum_{k=1}^{T-t} \left(\frac{1+g}{1+i} \right)^k \cdot ps_{t+k}$$

- primair saldo: ontvangsten - primaire uitgaven:

$$ps_t = \frac{T_t - PU_t}{Y_t}$$

- laat toe uit te rekenen *hoeveel primaire saldi moeten veranderen om gelijkheid te herstellen*:

$$s_t = \sum_{k=1}^{T-t} \left(\frac{1+g}{1+i} \right)^k \cdot (ps_{t+k} + S2) \longrightarrow \text{houdbaarheidskloof (sustainability gap)}$$

7. Geen structurele verarming

Table 3.5: Results of the S2 indicator

	S2	IBP	LTC	INW
BE	7.4	1.0	6.4	-641.1
BG	2.8	0.5	2.3	-125.7
CZ	5.5	1.7	3.8	-352.3
DK	2.6	0.9	1.7	-202.8
DE	1.4	-1.0	2.4	-39.5
EE	1.2	0.5	0.7	-41.6
ES	4.8	2.9	1.9	-350.9
FR	1.6	0.6	0.9	-108.9
IT	-2.3	-3.0	0.7	179.6
CY	8.2	2.8	5.4	-593.0
LV	-0.7	0.7	-1.5	84.4
LT	4.7	0.9	3.8	-242.3
LU	9.7	1.2	8.5	-765.9
HU	0.5	0.1	0.3	0.8
MT	5.8	1.0	4.9	-328.1
NL	5.9	2.0	4.0	-412.7
AT	4.1	0.5	3.6	-248.7
PL	1.5	0.4	1.1	-52.5
RO	3.7	0.1	3.6	-165.7
SI	7.6	1.1	6.6	-412.2
SK	6.9	1.8	5.1	-435.6
FI	5.8	0.9	4.9	-341.3
SE	1.7	-1.0	2.7	-89.2
UK	5.2	2.6	2.6	:
EU	2.6	0.5	2.2	-115.1
EA	2.1	0.0	2.1	-142.2

Source: Commission services.

EC: 2012

Federaal Planbureau:

2010: 6,2%

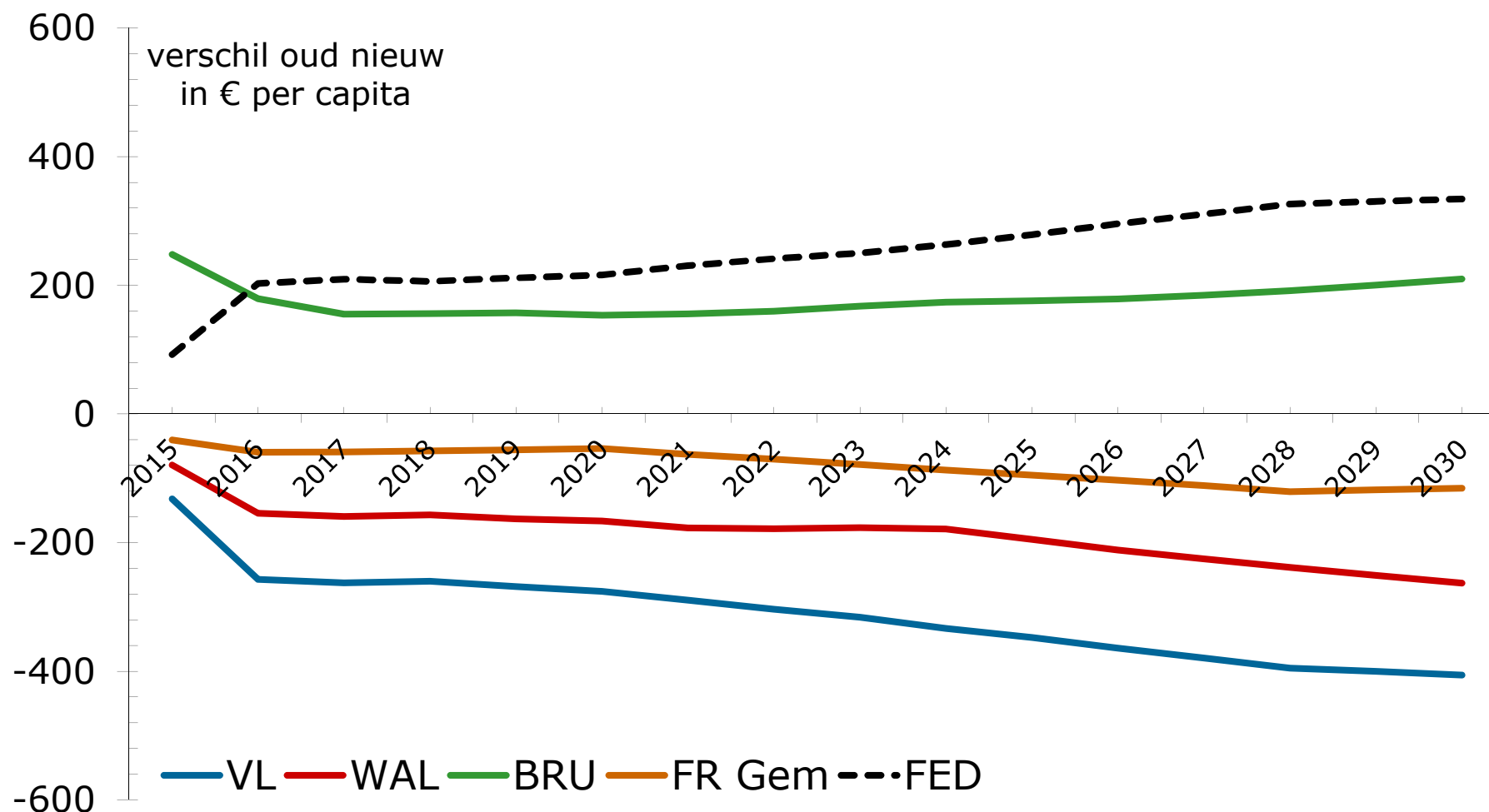
2013: 5,1%

7. Geen structurele verarming

- houdbaarheidskloof federale overheid constant houden (in % van primaire uitgaven)
- *impliceert*, bij decentralisatie uitgaven
- deel houdbaarheidskloof doorschuiven naar Gewesten en Gemeenschappen
- hoeveel?
- Saintrain (2013)
 - voor elke 10 miljard primaire uitgaven
 - 0,4% BBP te transfereren van houdbaarheidskloof
 - 20 miljard => 0,8% BBP als inspanning

7. Geen structurele verarming

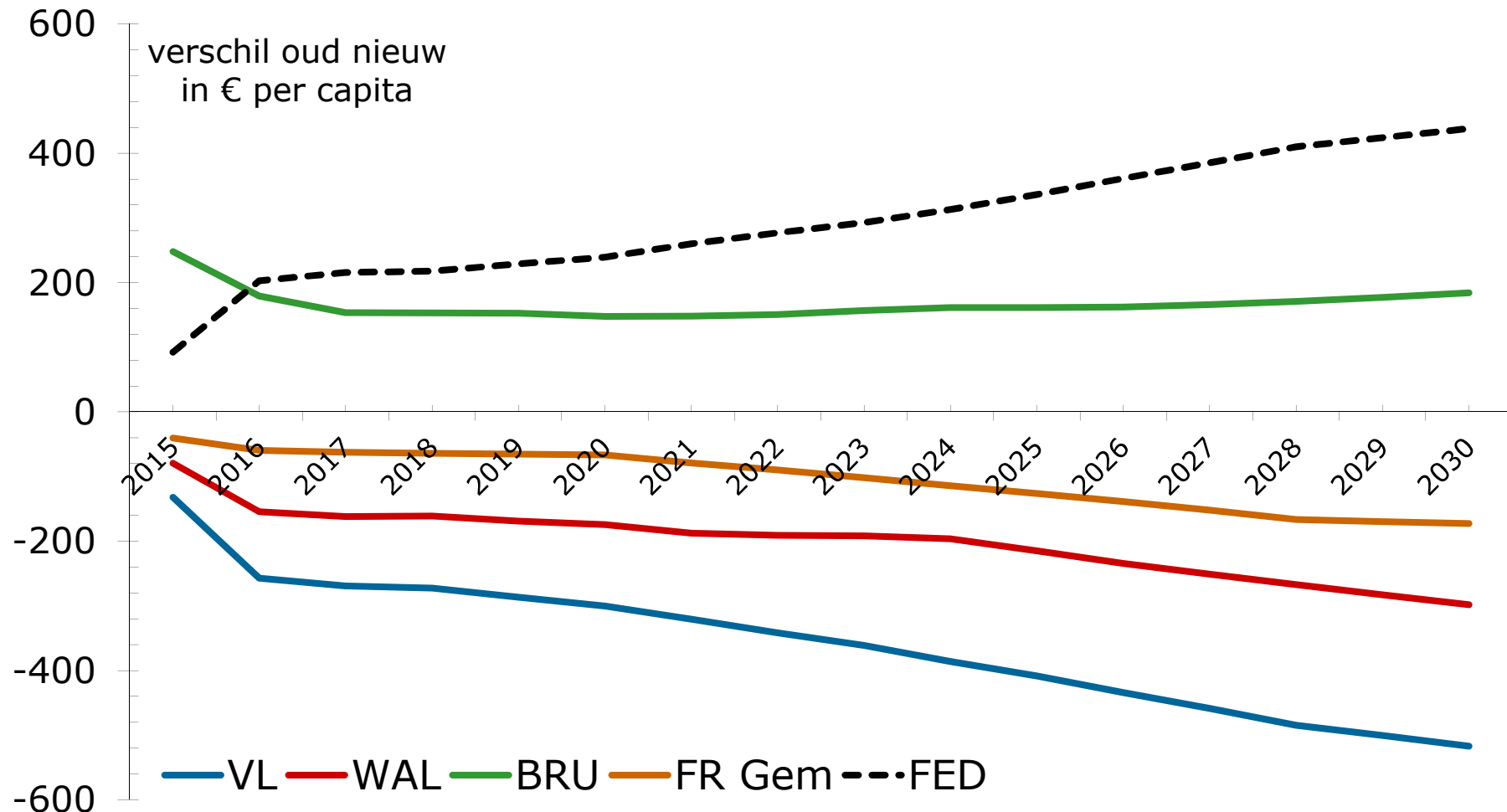
stap 6: voeg sanering toe



met sokkel, met specifieke dotatie Brussel, met pensioenbijdrage, met sanering

7. Geen structurele verarming

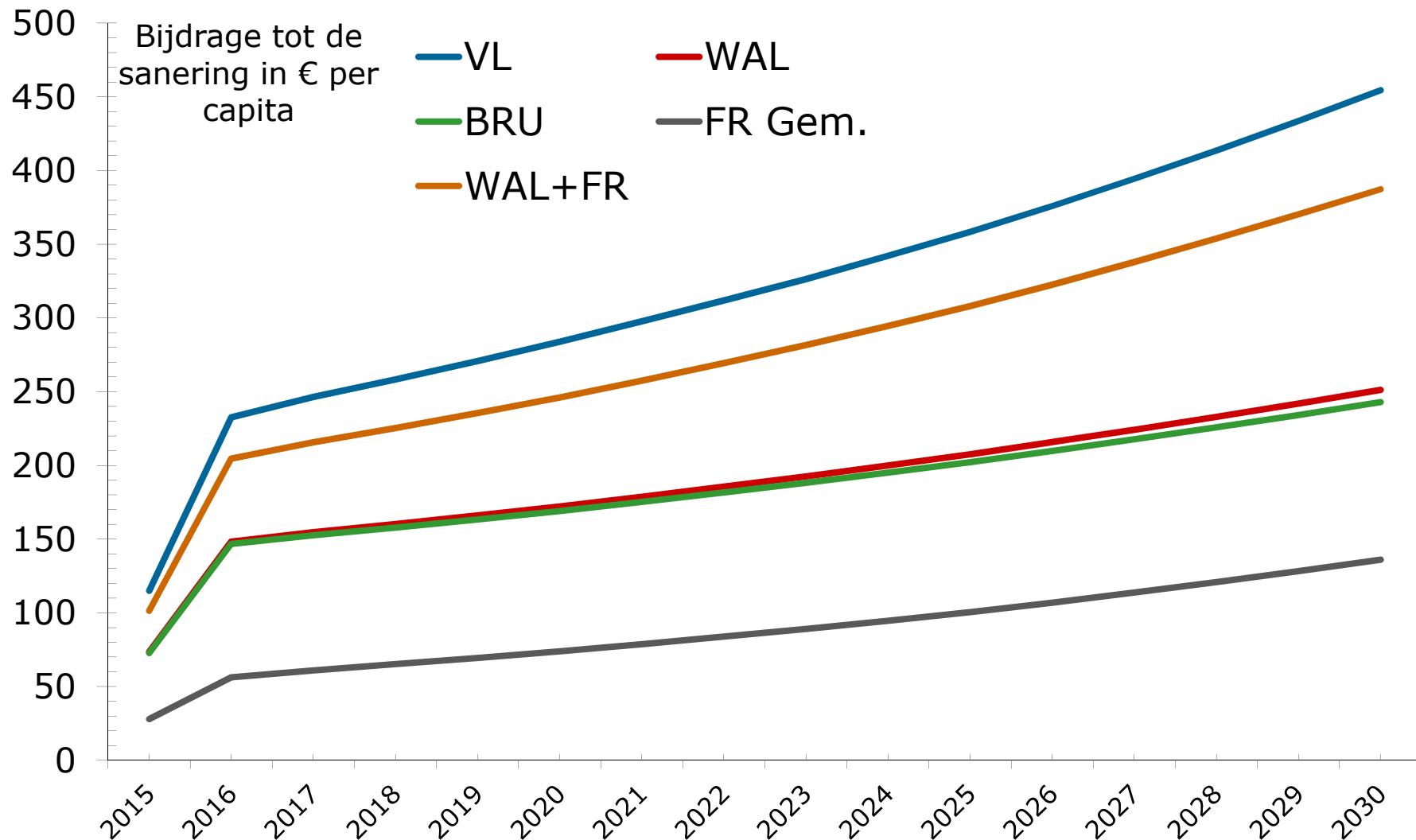
stap 6: voeg sanering toe en bijdrage vergrijzing



met sokkel, met specifieke dotatie Brussel, met pensioenbijdrage, met sanering & vergrijzingsinsp.

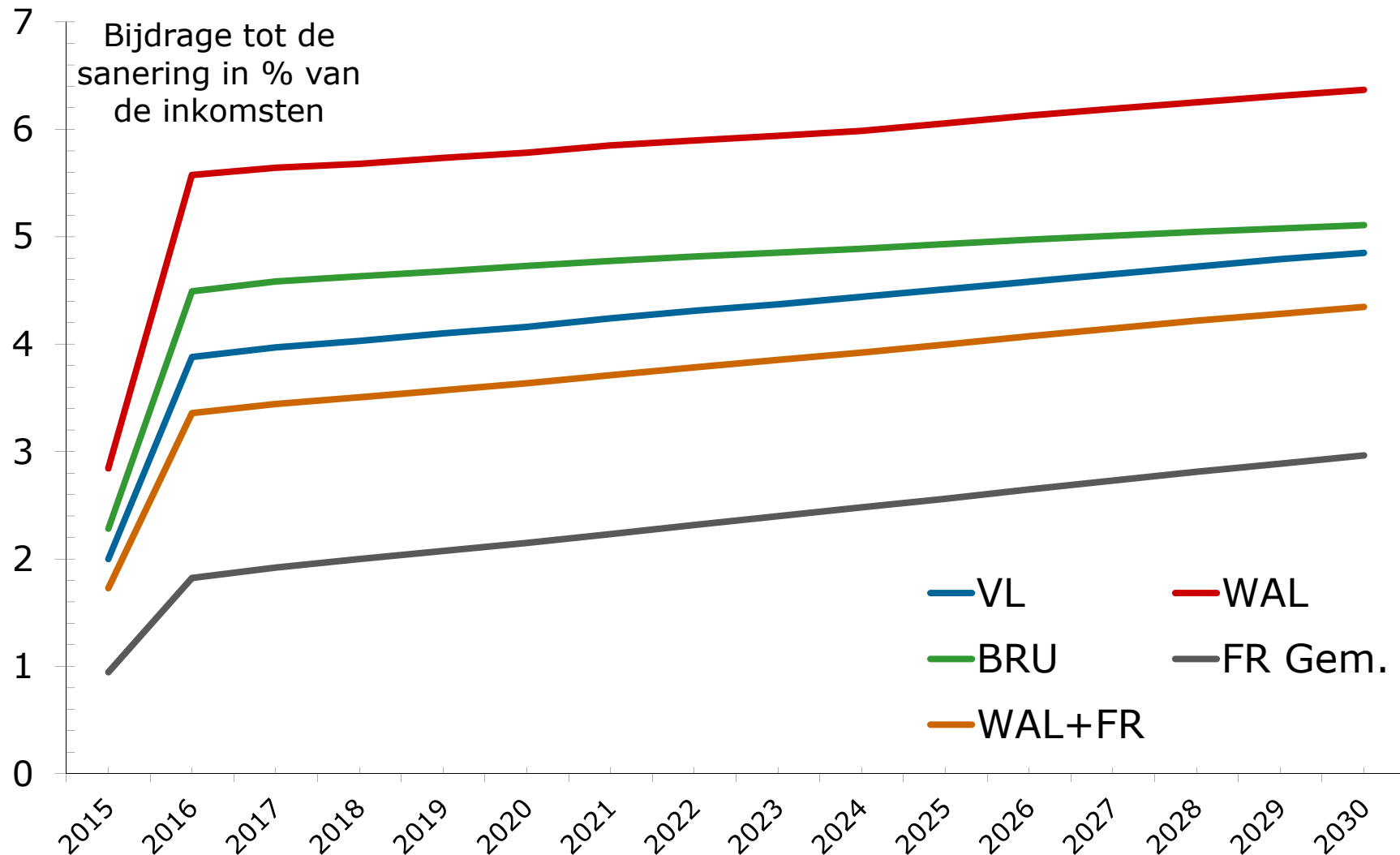
7. Geen structurele verarming

stap 7: hoe zijn de inspanningen verdeeld?



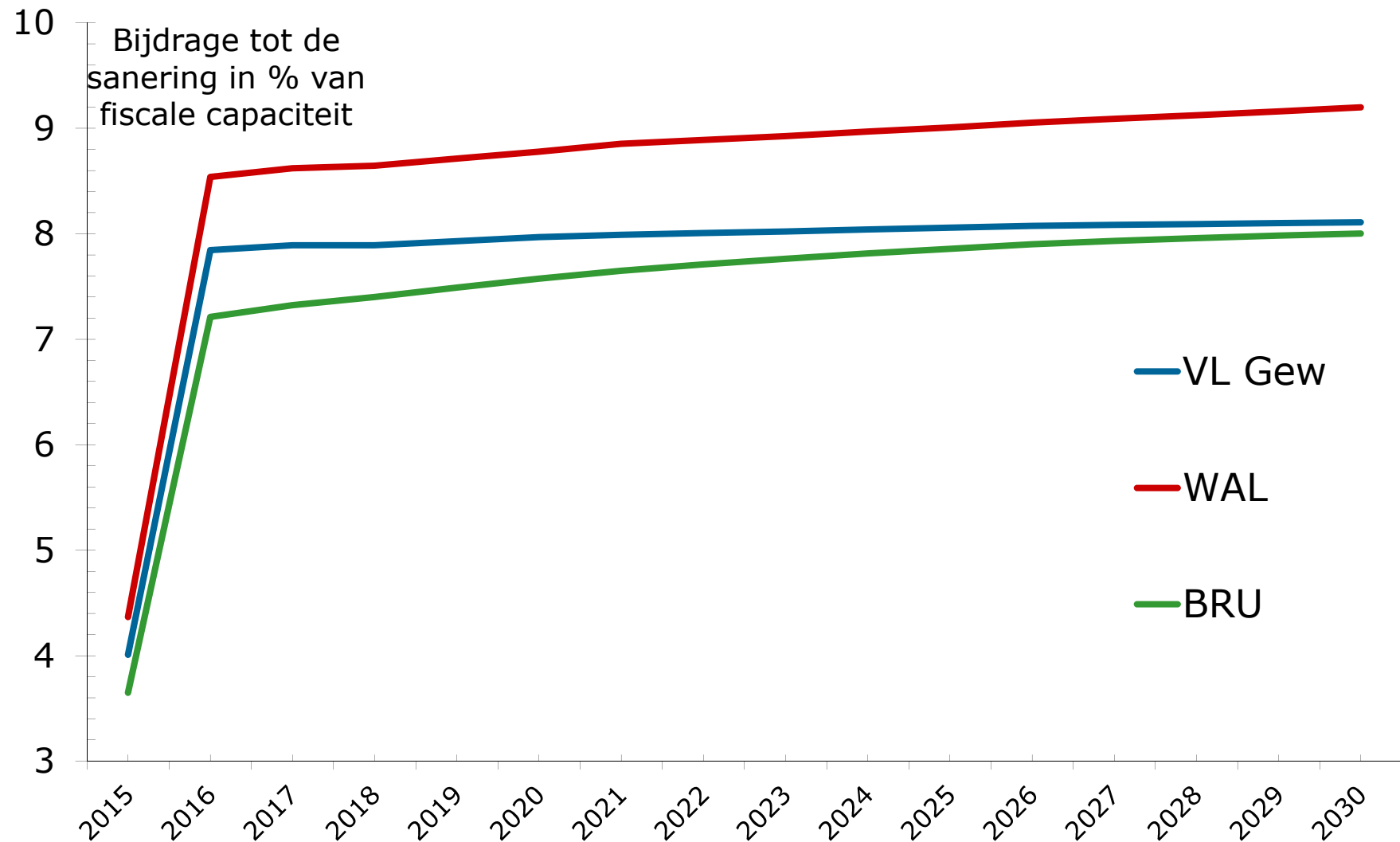
7. Geen structurele verarming

stap 7b: hoe zijn de inspanningen verdeeld in % van...?



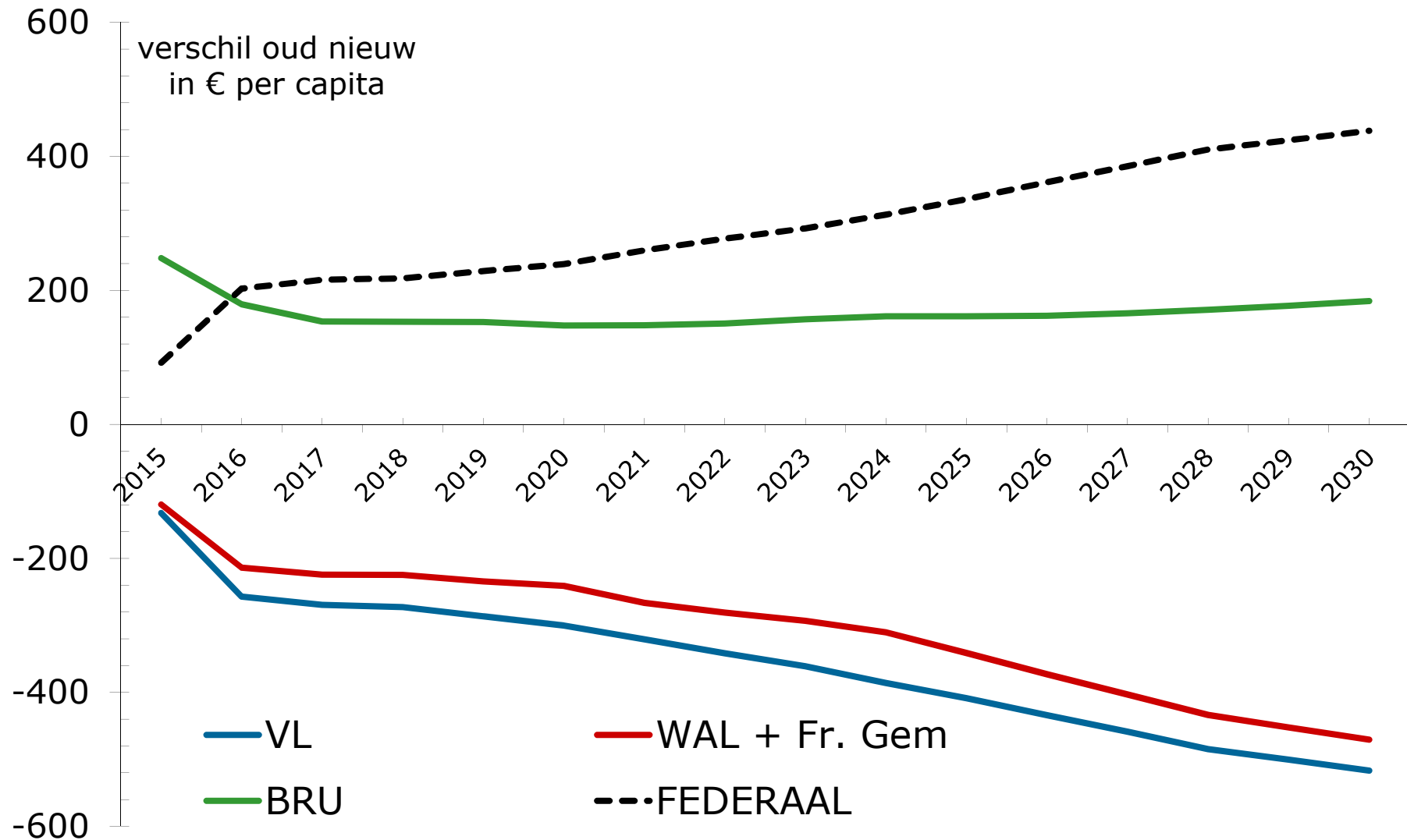
7. Geen structurele verarming

stap 7b: hoe zijn de inspanningen verdeeld in % van...?



7. Geen structurele verarming

stap 8: het "totaalplaatje"



1. Wat is er veranderd?
2. Het evaluatiekader
3. Fiscale autonomie
4. Responsabilisering
5. Solidariteitsmechanisme
6. Transparantie
7. Winnaars-verliezers
8. **Besluit**

8. Besluit (1)

- afgetoetst aan 12 principes
- fiscale autonomie neemt toe met 2/3de
- FA: beperkte invloed op responsabilisering
- wel via dotatie arbeidsmarkt
- dotatie-financiering $\neq$ consumptiefederalisme
- ontwikkelingsval weggewerkt
- solidariteit met 27% afgenomen
- pervers effect door negatieve term weggewerkt
- transparantie toegenomen

8. Besluit (2)

- erschikking horizontaal: zeer beperkt (in globale BFW), geen winnaars/verliezers
- herfinanciering federaal
- bijdrage horizontaal: eveneens gelijk verdeeld

8. Besluit (3)

- eerder politiek dan technisch probleem
 - hoe belangrijk is “federaal”?
 - = “wie is mijn volk?” (tekst F. De Wachter)
 - geen econoom kan die vraag beantwoorden...